



Université d'Oran 2  
Faculté des Langues étrangères

**THESE**

Pour l'obtention du diplôme de Doctorat en Sciences  
En Langue Allemande

**Die Flüchtlingsdebatte in den Medien Deutschlands von 2015 bis 2017,  
eine linguistische Untersuchung der Konzeptualisierung von Angst.**

Présentée et soutenue publiquement par :

**KAMEL Abdelkader**

Devant le jury composé de :

- |                        |             |                      |            |
|------------------------|-------------|----------------------|------------|
| • BOURI Zine-Eddine    | Professeur  | Université d'Oran 1  | Président  |
| • ELKORSO Kamal        | Professeur  | Université d'Oran 2  | Rapporteur |
| • BENATTOU Rachida     | Professeure | Université d'Alger 2 | Examineur  |
| • BOUZEBOUDJA. Mourad. | MCA         | Université d'Oran 2  | Examineur  |

Année **2020**



Université d'Oran 2

Faculté des Langues étrangères

**THESE**

Pour l'obtention du diplôme de Doctorat en Sciences

En Langue Allemande

**Die Flüchtlingsdebatte in den Medien Deutschlands von 2015 bis 2017,  
eine linguistische Untersuchung der Konzeptualisierung von Angst.**

Présentée et soutenue publiquement par :

**KAMEL Abdelkader**

Devant le jury composé de :

- BOURI Zine-Eddine Professeur Université d'Oran1 Président
- ELKORSO Kamal Professeur Université d'Oran2 Rapporteur
- BENATTOU Rachida Professeure Université d'Alger2 Examineur
- BOUZEBOUJA. Mourad. M.C.A Université d'Oran 2 Examineur

Année **2020**

❖ Danksagung

*An dieser Stelle möchte ich mich sehr herzlich bei meinem Betreuer*

*Professor ELKORSO Kamal bedanken.*

*Mein Dank gilt auch den Jurymitgliedern.*

❖ **Widmung**

*Diese Dissertation widme ich meinen Eltern und meiner  
Familie besonders meiner Frau, meinen Kindern und  
Frau Irene Stumpf*

## ❖ **Abbildungsverzeichnis**

**Abbildung 1** : BMAS: Leitfaden Flüchtlinge, 2016, S. 8-10/S.20

**Abbildung 2** :Das Dublin-Verfahren in Deutschland/S.37

**Abbildung 3** :Hindernisse bei der Integration von Flüchtlingen/S.45

**Abbildung 4** : Absolute Entwicklung der Arbeitslosigkeit/S.49

**Abbildung 5** :Charakteristika der befragten Unternehmen/S.52

**Abbildung 6** : Ausländische Einwohner in Baden-Württembergs 2016 - Veränderung zum Vorjahr/S.58

**Abbildung 7** : Integrationen gesamt und mit Staatsangehörigkeit Afghanistan, Eritrea, Irak, Somalia (ab Januar 2016) und Syrien/S.59

**Abbildung 8** : Agentur für Arbeit und Jobcenter nach Bezirk in Baden-Württemberg/S.60

**Abbildung 9** :Abläufe Jobcenter Ludwigsburg Abläufe Jobcenter Ludwigsburg/S.61

**Abbildung 10** : Länderverteilung von Flüchtlingen (Erstmalige Asylbewerber in Tsd.) in Deutschland 2014-2015 (Eurostat 2016)./S.114

**Abbildung 11**: Länderverteilung von Flüchtlingen in Deutschland 2016 (BAMF 2016)./S.115

**Abbildung 12**: Anzahl der Entscheidungen und Anerkennungsquoten für Asylbewerber in Deutschland für den Zeitraum 2007-2016 (BAMF 2016)/S.117

**Abbildung 13**: Länderspezifische Entscheidungen und Anerkennungsquoten für Asylbewerber in Deutschland 2016 (BAMF 2016)/S.118

## ❖ Tabellenverzeichnis

- **Tabelle 1 :** Alters- und Geschlechtsverteilung von Flüchtlingen in Deutschland 2015 (Eurostat 2016) Alters- und Geschlechtsverteilung von Flüchtlingen in Deutschland 2015 (Eurostat 2016)/S.115
- **Tabelle 2 :** Alters- und Geschlechtsverteilung von Flüchtlingen (erstmalige Asylbewerber) in Deutschland im ersten Halbjahr (Januar - Juni) 2016 (BAMF 2016)/S.116
- **Tabelle 3 :** Anzahl der Entscheidungen und Anerkennungsquoten für Asylbewerber in Deutschland im Zeitraum 2007-2016 (BAMF 2016)/S.116

❖ <b>Inhaltsverzeichnis</b>
-----------------------------

<b>0</b>	<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
	▪ <b>Kapitel 1. Problematik und aktuelle Situation der Flüchtlinge in Deutschland von 2015 - 2017</b>	<b>16</b>
<b>1</b>	<b>Begriffsbestimmungen und Erläuterungen</b>	<b>17</b>
1.1	Abgrenzung des Begriffs „Flüchtlinge“	18
1.1.1	Migranten:	18
1.1.2	Flüchtlinge	19
1.1.3	Kritik am Begriff „Flüchtling“	20
1.1.4	Flüchtlinge weltweit: Fluchtländer und Fluchtursachen	22
1.2	Wie wird man Asylbewerber „Das deutsche Asylverfahren“	27
1.2.1	Der subsidiäre Schutz	31
1.2.1	Die nationalen Abschiebungsverbote	32
1.2.2.1	Abschiebeschutz bei drohenden Menschenrechtsverletzungen	33
1.2.2.2	Abschiebeschutz	33
1.2.2.3	Dublin-Verfahren	35
1.3	Beschäftigung	39
1.3.1	Beschäftigung von Flüchtlingen	39
1.3.2	Zugang zu Ausbildung und Arbeit	39
1.3.3	Das Integrationsgesetz	40
1.4	Herausforderungen	42
1.4.1	Herausforderungen bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt	42
1.4.2	Gesetzliche und bürokratische Hindernisse	45
1.5	Arbeitsmarkteffekte der Flüchtlingszuwanderung	47
1.5.1	Die Hindernisse einer Beschäftigung von Flüchtlingen	50
1.6	Umgang mit der „Flüchtlingswelle“	54
1.7	Abläufe im Landratsamt Ludwigsburg	61
1.7.1	Amt für Migration und Flüchtlinge	62
1.7.2	Anlaufstelle des Jobcenters	62
1.7.3	Die Einrichtungen Diakonie und Caritas e.V	63
1.7.4	Ehrenamtlichen Betreuer	63

1.7.5	Leistungssachbearbeiter/ Info Punkt ZABF	64
1.7.6	Arbeitsvermittler/ Fallmanager	64
1.8	Geplante Maßnahmen im Jobcenter Ludwigsburg	65
1.8.1	Industrie- und Handelskammern	65
1.9	Bundesweite Lösungsansätze	67
1.9.1	Gesetzliche Änderungen	68
1.9.2	Integrationskurse	70
1.9.3	Lösungsansätze im Jobcenter Ludwigsburg	71
	<b>▪ Kapitel 2. Das Flüchtlingsthema in den Medien von 2015 bis 2017</b>	<b>73</b>
2.1	Ein kurzer Überblick: der Forschungsstand zu Flüchtlingen in Deutschland	76
2.2	Strukturelle Integration von Flüchtlingen	78
2.3	Sozialstaatliche Leistungen: Asylbewerberleistungsgesetz birgt Armutsrisiken	94
2.4	Unterbringung: Gemeinschaftsunterkünfte erschweren Integration	97
2.5	Gesundheitsversorgung: Asylbewerberleistungsgesetz nur eine der Hürden	100
2.6	Gesamtfazit zur strukturellen Integration von Flüchtlingen	101
2.7	Soziokulturelle Integration: die wenigen Studien deuten auf Barrieren hin	102
2.8	Demografische Daten der Flüchtlinge	113
2.8.1	Länder-, Alters- und Geschlechtsstruktur	113
2.9	Orale Gesundheit von Flüchtlingen	119
2.10	Ziele der Untersuchung	119
2.11	Die Migration nach Deutschland	121
2.11.1	Deutschland ist attraktiv	121
2.11.2	Migration braucht klare Regeln	122
2.11.3	Flüchtlingen zu helfen ist menschlich	122
2.11.4	Definition eines Flüchtlings	123
2.11.5	Die Flüchtlingszahlen steigen weltweit	123
2.11.6	Nur wenige Flüchtlinge erreichen Europa	123
2.11.7	Die Versorgung der Flüchtlinge ist schwierig, aber machbar	124
2.11.8	Vier von 10 der gestellten Asylanträge sind erfolgreich	124
2.12	Deutschland wird vielfältiger	125
	<b>▪ Kapitel 3. Konzeptualisierung von Angst im Asyldiskurs</b>	<b>134</b>
3.1	Aktuelle asylpolitische Realitäten in Deutschland und der EU	137



3.2	Herausforderungen bei der Aufnahme	139
3.3	Spielräume für eine Willkommenskultur	142
3.4	Willkommenskultur als europäische Herausforderung	144
3.5	Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und Parteien	147
3.5.1	Die 2. Welle: Die Empathie wächst	150
3.5.2	Die 3. Welle: Journalisten als Anwälte	151
3.5.3	Die 4. Welle: Umschwung ins andere Extrem	152
3.5.4	Die 5. Welle: Besserung in Sicht	153
3.6	Zur Berichterstattung über Flüchtlinge	156
3.7	Die Medien in der europäischen Flüchtlingskrise - im Spannungsfeld von Politik und Gesellschaft	160
3.8	Paradigmen zum Verhältnis von Medien und Politik	164
3.9	Systemtheoretische Ansätze zur Einordnung der Medien zwischen Politik und Gesellschaft	166
3.10	Das Konzept der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung	169
3.10.1	Die Politische Öffentlichkeit	169
3.11	Medienwirkungskonzepte: Bindeglieder zwischen öffentlicher Meinung und medialer Berichterstattung	172
○	<b>Schlussfolgerung</b>	195
○	<b>Literaturverzeichnis</b>	199

# Einleitung

## **0. Einleitung**

### **Begründung**

Die gesellschaftlich diskutierten Themen zu Fragen von Migration und multikultureller Gesellschaft, Asyl und Einwanderungsgesetzgebung sind, wie sich immer wieder feststellen lässt, auffallend stark mit Emotionen, Verunsicherungen und Ängsten verbunden. Es gibt, und das über Jahre hinweg, kaum ein gesellschaftliches Thema über das so emotionalisiert diskutiert wird. (Nick 2009, S. 1-14)

Die ansteigenden Zahlen von Flüchtlingen<sup>1</sup> in Deutschland scheinen oftmals eine regelrechte Hysterie auszulösen, die sich auch – und in besonderer Weise – in der medialen Berichterstattung widerspiegelt. Das Thema Angst spielt hierbei eine zentrale Rolle und scheint eng verwoben, ja geradezu untrennbar verbunden mit dem Reden und Schreiben über Flüchtlinge zu sein. So ist von der Angst vor einer Masseneinwanderung, die man nicht stemmen könne, die Rede (Südwest Presse, 2.2.2014), es wird von einem großen Exodus der Flüchtlinge nach Europa berichtet (Die Zeit, 2.5.2014) und vor einem großen Alarm gewarnt, den die riesigen Zahlen von Asylbewerbern in Deutschland auslösen würden (Frankfurter Rundschau, 2014). Angst fungiert dementsprechend als eine Leitvokabel in der Flüchtlingsdebatte und wird in vielen Medien – insbesondere nach den Bergriffen in der Silvesternacht in Köln und an deren deutschen Städte nicht nur als Angst vor einer Masseneinwanderung dargestellt und gedeutet, sondern vielmehr als eine Angst vor den Flüchtlingen selbst, eine Angst vor dem Fremden, Unbekannten.

Dabei ist nicht nur davon auszugehen, dass Medien die Einstellungen und Überzeugungen der Menschen reflektieren, sondern vielmehr auch davon, dass die Weltbilder maßgeblich durch mediale Berichterstattungen geprägt werden. Dies gilt in besonderer Weise bezüglich des Wissens über Flüchtlinge in Deutschland: Denn nur wenige Menschen wohnen im direkten Umfeld eines Asylbewerberheims, und auch nur wenige Menschen haben direkten Kontakt zu Asylbewerberinnen und Asylbewerbern (vgl. Kolbe 2002). Trotzdem haben die meisten eine genaue Meinung zu der Entwicklung der Asylbewerberzahlen, zu geplanten Asylbewerberheimen oder dem geltenden Asylrecht, was sich in erster Linie auf die Rezeption von Medieninhalten als meinungsprägenden Instanzen zurückführen lässt (vgl. Becker 2015, S. 5-).

Die Produzenten und auch die Rezipienten bedienen sich dabei des Mediums Sprache, weshalb zu recht postuliert werden kann, dass unser Wissen „in erheblichem Umfang auf der Wahrnehmung sprachlicher Zeichen in Medienangeboten“ beruht (Felder 2011, S. 4). Die daraus abzuleitende Schlussfolgerung, dass das entscheidende Medium unserer Wissenskonstitution die natürliche Sprache ist (ebd.), ist deshalb auch der Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung, die sich mit der Kontextualisierung von Angst in der medialen Debatte über Flüchtlinge in Deutschland in den Jahren 2015 und 2017 beschäftigt.

Deutschland sieht sich in den nächsten Jahren von enormen Herausforderungen gestellt. Mit der Flüchtlingsmigration von knapp 1.5 Millionen Menschen allein zwischen den Jahren 2014 und 2017 stehen nahezu in jedem gesellschaftlichen Bereich und besonders in den Sektoren der Bildung und Arbeit große Integrationsaufgaben an. Um diese gegenwärtige Migration und Integrationsprozesse von Anfang an dokumentieren und analysieren zu können, wurde am Institut für deutsche Sprache (IDS) zu Beginn des Jahres 2016 „Deutsch im Beruf“ die sprachlich kommunikative Integration von Flüchtlingen gestartet.

Aus diesen Gründen geht unser Interesse an diesem Forschungsbereich vor allem aus der Auseinandersetzung mit Flüchtlingsdebatte von 2015 bis 2017.

### **Ziel- und Aufgabenstellung**

Im Rahmen unserer wissenschaftlichen Arbeit soll in theoretischer und praktischer Form versucht werden, den Stand der Forschung hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen linguistischer Vorstellung und kommunikativer Darstellung anhand von Medien als Grundlage zu präsentieren. Es ist durch diese Forschungsarbeit auch gezielt aus einer Fülle von Forschungen zur Migrationsliteratur ein Grundmodell zu synthetisieren und unsere Meinung diesbezüglich zum Ausdruck zu bringen.

Unsere Aufgabe besteht darin auf die Migrationsprozesse linguistisch und medial zu reagieren und deren sprachlich soziale Erscheinungen unter die Lupe zu nehmen.

## **Stand der bisherigen Forschung**

Die Einsicht, dass sprachliche Unterweisung ebenso wichtig ist wie die fachliche und mit dieser Hand in Hand gehen muss, ist, für das verständlich machen, nicht nur von den Medien, sondern auch für den Erwerb von Fähigkeiten der Kooperation zwischen Vertretern der Flüchtlingsmigranten und der Massenmedien.

. EL KORSO, Kamal (2010) communication orale et écrite; Laros Verlag, Dar el Quds, Oran, 124 Seiten; „ La dimension communicative: cet aspect de la communication concerne en tout premier lieu la création de l’information, ensuite seulement , sa transmission, enfin et si possible la verification par la rétroaction“ S. 35

.Das wurde durch CINDARK Ibrahim (2010): Migration, Sprache und Rassismus: Der kommunikative Sozialstil der Mannheimer unmündigen Tübingen, Narr, verdeutlicht.

.VERSTOVEN, Stenven (2015): Was die Zuwanderung mit Deutschland machen (Gastbeitrag in der süddeutschen Zeitung).

Beide gehen davon aus, dass Flüchtlingsdebatte unterliegen einer linguistischen Konzeptualisierung von starken Reaktionen, die bis zur Angst führen.

## **Forschungsfragen und Hypothesen**

Zur Auseinandersetzung mit dem obengenannten Themenbereich wird der folgende Titel bestimmt:

### **„Die Flüchtlingsdebatte in den Medien Deutschlands von 2015 bis 2017, eine linguistische Untersuchung der Konzeptualisierung von Angst.“ .**

Schon beiden Vorüberlegungen über die Flüchtlingsdebatte wurden unterschiedliche Fragenkreise mitbedacht, die als einen Fragenkatalog betrachtet werden können:

- Gilt die Beschäftigung mit dem Flüchtlingsprozess als relevante Debatte?
- Ist das Flüchtlingsthema in den Medien von hoher Bedeutung?
- Sind die Flüchtlingsdiskussionen in den Medien von 2015 bis 2017 von besonderer Wichtigkeit?

- Kann die Rede von Konzeptualisierung von Angst sein, wenn es um Fluchtmigration handelt?

Ausgehend von dieser Analyse der empirischen Studien und der Bewertung/Auswertung der deutschen Medien, was die Flüchtlingsdebatte anbelangt, werden wir von der folgenden Hauptfrage ausgehen:

- In wie fern kann die Flüchtlingsdebatte in den Medien Deutschlands zwischen 2015 und 2017 zu einer linguistischen Untersuchung der Konzeptualisierung von Angst führen?

Zur Überprüfung der Hauptfrage wird aus der folgenden Haupthypothese ausgegangen:

- Die Flüchtlingsdebatte in den Medien Deutschlands zwischen 2015 und 2017 kann zu einer linguistischen Untersuchung der Konzeptualisierung von Angst führen, wenn ausreichende und gezielte Inhalte bzw. Korpus untersucht werden.

Zur Untersuchung dieses Themas gehen wir den konkreten Fragen nach:

1. Bieten genug Materialien und Stoff für die Untersuchung der Medien, was unser Thema betrifft?
2. Sind die Medien zwischen 2015 und 2017 für eine relevante Flüchtlingsdebatte geeignet?
3. Ist die Konzeptualisierung von Angst genug deutlich dank einer linguistischen Untersuchung?

Um diese Teilfragen zu beantworten sind die folgenden Teilhypothesen zu überprüfen.

1. Die Medien Deutschlands zwischen 2015 und 2017 bieten große Flüchtlingsdebatte.
2. Eine linguistische Untersuchung der Flüchtlingsdebatte wäre vonnöten.
3. Eine Konzeptualisierung von Angst geht aus der linguistischen Untersuchung hervor.

## **Untersuchungsmethode und Aufbau der Arbeit**

Die Diskussion über die grundsätzlichen Konzepte bedarf des Vorgehens einer analytischen Forschungsmethode. Nur auf diese Weise werden die jeweiligen Literaturquellen erörtert.

Die Konstruktion dieser inhaltlichen Schwerpunkte stützt sich auf die Synthese entsprechender Arbeitsmaterialien. Die Forschungslinien sind sowohl theoretisch als auch praktisch orientiert zu behandeln. Ausgewählten Schwerpunkten wird qualitativ und quantitativ nachgegangen. Es ergibt sich dann für die Arbeit drei Teilungen. In unserer Arbeit haben wir mit drei Kapiteln zu tun:

Zunächst beginnt die Behandlung des Themas mit **dem ersten Kapitel**. In dem es darum geht: ‚Die Problematik und aktuelle Situation der Flüchtlinge in Deutschland von 2015 bis 2017‘ aus der Nähe zu betrachten

**Das zweite Kapitel** richtet den Blick auf das Flüchtlingsthema in den Medien zwischen 2015 und 2017. Hier wird auf den Begriff Flüchtling gründlich eingegangen und auf viele Vorschläge als Lösungsmöglichkeiten thematisiert..

**In dem dritten Kapitel** wird, ausgehend von den Diskussionen über Angst als zentrales Konzept aber auch von den Ängsten der Asylbewerber und schließlich von der Bewertung von Angst, ein Bild herauskristallisiert. Diese Kontextualisierung von Angst im Asyldiskurs wird in diesem Sinne weit und breit in diesem Kapitel behandelt.

# Kapitel 1



## ❖ Kapitel 1. Problematik und aktuelle Situation der Flüchtlinge in Deutschland von 2015 bis 2019

### 0. Begriffsbestimmungen und Erläuterungen

Flüchtlinge sind Menschen, die ihre Heimat aus den verschiedenen Gründen vorübergehend oder auf Dauer verlassen müssen. Sie fliehen vor Krieg oder auf Grund von Verfolgung oder Hungersnot und suchen Schutz vor den Folgen des Klimawandels und vor Naturkatastrophen. Sie verlassen ihr Herkunftsland in der Hoffnung, dass Sie sich in einem anderen Land ein besseres Leben finden zu können.

Nie zuvor waren die Flüchtlingszahlen jedoch so hoch wie im 21. Jahrhundert. Eine der Hauptursachen hierfür ist der nach wie vor anhaltende Bürgerkrieg in Syrien, der seit seinem Ausbruch im Jahr 2011 rund 12 Millionen Syrer zu Flüchtlingen werden ließ (vgl. UNHCR 2015b).

Laut Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist **ein Flüchtling ist eine Person**, „<sup>1</sup>*die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will*“. Die neuen Fluchtursachen und –Entwicklungen sind sehr scharf geworden. Die alten Festlegungen sind im Lauf der Zeit sehr streng geändert, sie sind zugespitzt dargestellt. Durch die enge Definition des politischen Flüchtlingsbegriffs und die Beschränkung auf Personen, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes befinden, werden Binnenflucht, Armuts- und Umweltflüchtlinge, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ausgeschlossen. Sie erhalten keinen Flüchtlingsstatus und können somit keinen internationalen Rechtsschutz genießen.

Das Völkerrecht unterscheidet in diesem Fall sehr deutlich zwischen Menschen, die aufgrund bestimmter und definierter äußerer Einflüsse zur Flucht gezwungen sind

---

<sup>1</sup>Vgl. Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*).<sup>1</sup>

(Flüchtlinge), und Menschen, die aus eigenem Antrieb auf der Suche nach besseren Lebensperspektiven ihr Land verlassen (Migranten).

Ob diese Verfolgung zu prüfen, wird in einem Asylverfahren festgestellt. Diese Verfahren ist von Land zu Land anderes untersucht. Die Menschen, die einen Asylantrag gestellt haben, über den noch nicht entschieden wurde, werden als Asylsuchende bezeichnet.

### **1.1. Abgrenzung des Begriffs „Flüchtlinge“**

Das Thema Flüchtlinge und ihre Ursachen und Folgen sind heutzutage überall in der Welt debattiert. Die zwei Begriffe Flüchtlinge und Migranten fallen häufig in dieser Diskussion. Diese wurde oft als Synonym verwendet. Welcher Begriff ist richtig? Das kommt darauf an: Zwischen Flüchtlingen und Migranten gibt es ein paar Unterschiede.

In diesem Sinne schreibt Tiedemann: <sup>2</sup>“ *Geschichte des Begriffs „Asyl“* *Asylos (griech.) heißt Zufluchtsstätte. Damit war im Altertum nicht das Territorium eines andren Staates gemeint, in dem ein Flüchtling der Verfolgung durch den Heimatstaat entgehen konnte, sonder ein Ort, der unter der Herrschaft endete und damit auch das Recht der politischen Machthaber, einen Mensch zwangsweise festzunehmen. Das galt für jeden, der dort Zuflucht suchte, also auch für den Verbrecher.*“

#### **1.1.1. Migranten:**

Migranten sind Leute, die ihr Zuhause verlassen und an einen anderen Ort ziehen, meistens in einen anderen Staat. warum und für wie lange sie weggehen und auch, ob sie das freiwillig tun oder dazu gezwungen sind. Migration hat folglich verschiedene Ursachen. Das sind beispielsweise Arbeitsmigration, Familiennachzug, EU-Freizügigkeit oder Flucht. Migranten gehen zum Beispiel weg, weil sie hoffen, woanders einen guten Job zu finden und ihre Lebensbedingungen zu verbessern.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge definiert Migration wie folgt: „ *Von Migration spricht man, wenn eine Person ihren Lebensmittelpunkt räumlich verlegt. Von internationaler Migration spricht man dann, wenn dies über Staatsgrenzen hinweg*

---

<sup>2</sup> Vgl. Tiedemann, P: Flüchtlingsrecht. Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen, 2018, S.1

*geschieht. Die internationale Migration von und nach Deutschland beinhaltet die Zu- und Fortzüge über die Grenzen des Landes (Außenwanderung).<sup>3</sup>“*

### **1.1.2. Flüchtlinge:**

Flüchtlinge sind auch Migranten. Sie gehen aber aus bestimmten Gründen weg: Sie flüchten vor Gewalt, vor Verfolgung etwa wegen ihrer Religion oder vor Kriegen wie dem in Syrien. Sie gehen in verschiedene Länder, wo sie erstmal um Schutz bitten müssen, also um Asyl. Sie heißen dann zunächst Asylsuchende. Juristisch ist der Begriff sehr genauer begrenzt, Da sind Flüchtlinge nur diejenigen, die nach einem erfolgreichen Asylverfahren Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten. In Deutschland beispielsweise prüft das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), ob der asylverfahren die Voraussetzungen erfüllt hat und der Mensch bleiben darf.

Nach Ulrike Hemmerling wird der Begriff wie folgt definiert<sup>4</sup> *„Voraussetzungen sind weiterhin, dass es sich um staatliche Verfolgung handelt, dass die Asylsuchenden „vorverfolgt ausgereist“ sind, keine Einreise über einen sicheren Drittstaat erfolgte und es keine Verfolgungssicherheit in einem anderen Staat gibt. Die Anerkennung bedeutet im Kern Schutz vor Ausweisung, Abschiebung oder Auslieferung in den Verfolger-Staat, Gewährung eines gefestigten Aufenthaltsstatus und Möglichkeit einer eigenständigen Lebensführung in der BRD.“*

Selbst in Fachkreisen sei es schwierig, die Begriffe klar zu trennen, weiß Thomas Liebig, Migrationsexperte bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Viel zu oft würden Termini synonym verwendet, wenn es um ganz unterschiedliche menschliche Schicksale ginge.<sup>5</sup> *"Dabei ist es sehr wichtig für die Debatte und die Akzeptanz des Asyl-Systems, dass nicht alles in einen Topf geworfen wird".*

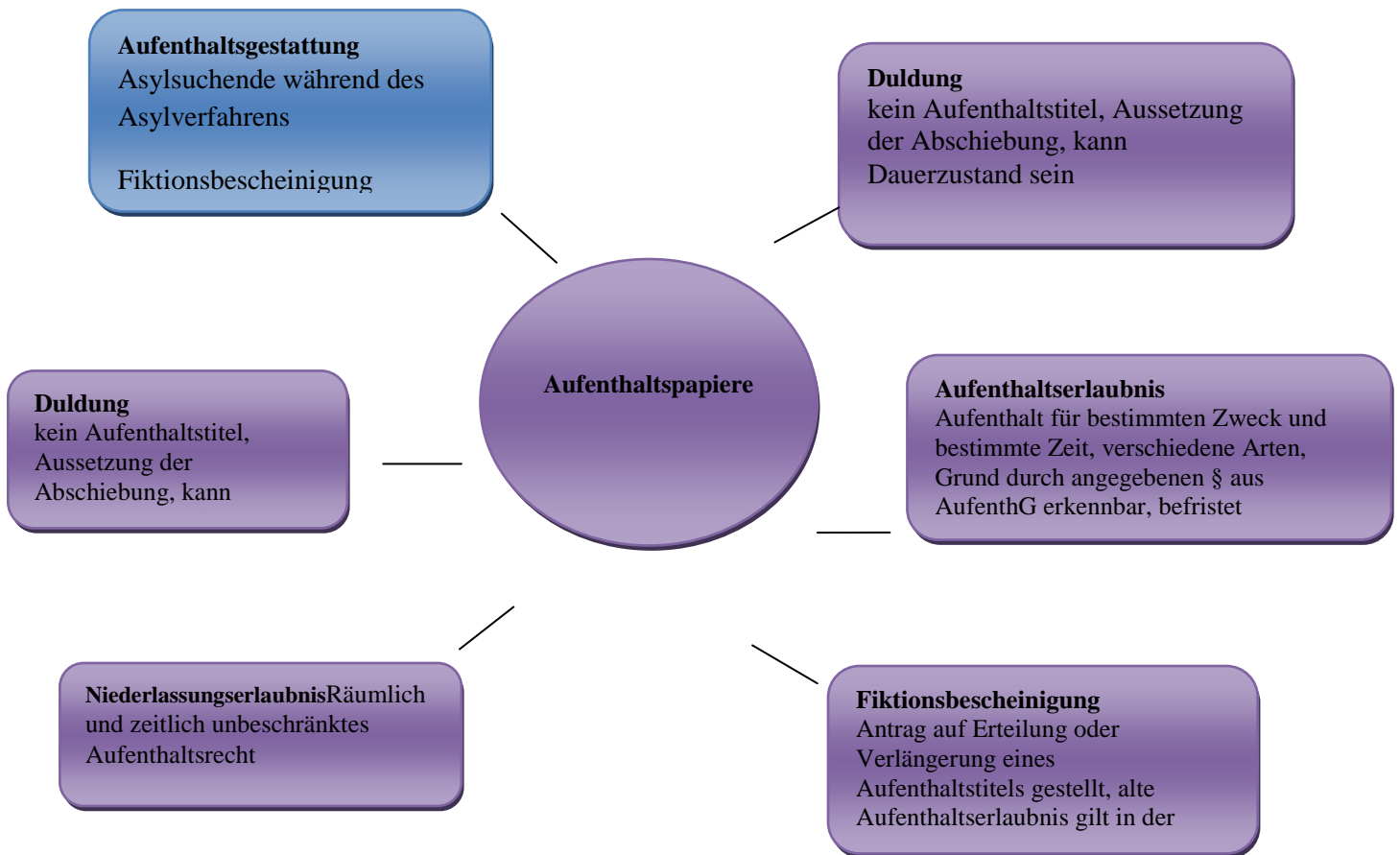
---

<sup>3</sup>Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF 2014b: 6 f.).

<sup>4</sup> Vgl. Hemmerling, U: Von der Schwierigkeit, mit dem Begriff „Flüchtling“ zu operieren Online zugänglich unter: <https://docplayer.org/23355461-Ulrike-hemmerling-von-der-schwierigkeit-mit-dem-begriff-fluechtling-zu-operieren.html>. zugriff am 29.12.2018 um 18:12 Uhr

<sup>5</sup>Vgl. Liebig, T: Wortwahl in der Flüchtlingsdebatte Flüchtling, Migrant oder Asylbewerber? Online zugänglich unter: <https://www.br.de/nachricht/fluechtling-migrant-asylbewerber-100.html>. zugriff am 20.03.2019 um 13:25 Uhr

## Abbildung:1



Quelle: BMAS: Leitfaden Flüchtlinge, 2016, S. 8-10

### 1.1.3. Kritik am Begriff „Flüchtling“

Der Begriff „Flüchtling“ wird von einigen Initiativen kritisiert. Hinter der Versachlichung, die durch das Suffix „-ling“ entsteht, verschwinden persönliche Hintergründe von Personen, Bildungs- und Berufsgeschichten, persönliche Interessen und politische Meinungen. Daher ist es angebrachter, von „geflüchteten oder geflohenen Menschen“ zu sprechen.

Die Wortwahl zwischen illegale Einwanderer, Geflüchtete oder Asyltouristen verrät viel über den politischen Standpunkt. Ulrike Hemmerling erklärt, dass<sup>6</sup>, *Für die rechtliche Anerkennung von Flüchtlingen in der Europäischen Union haben die Alternativvorschläge zur engen Auslegung der Flüchtlingsdefinition der GFK allerdings*

<sup>6</sup> Vgl. Hemmerling, U: Von der Schwierigkeit, mit dem Begriff „Flüchtling“ zu operieren Online zugänglich unter: <https://docplayer.org/23355461-Ulrike-hemmerling-von-der-schwierigkeit-mit-dem-begriff-fluechtling-zu-operieren.html>. zugriff am 30.12.2018 um 15:16 Uhr

*keine Relevanz. Aus Angst davor, wesentlich mehr Menschen ihre Tür öffnen und einen Aufenthalt anbieten zu müssen, weigern sich potentielle Aufnahmeländer, von der ausgrenzende Definition des „politischen Flüchtlings“ als Kriterium für eine offizielle Anerkennung abzugehen“.*

Das Wort Flüchtling ist aktuell in aller Munde und zwar zumeist im Plural. Es wird wesentlich in der öffentlichen Debatte hart über die Macht der Sprache in diesem Kontext diskutiert. Da das Wort Flüchtling durch seine Endsilbe passiv und unterlegen wirkt, bevorzugen es Einige, von Geflüchteten zu sprechen, Andere wollen durch „Refugee“ den Ort des Schutzes statt den Fluchthintergrund in den Vordergrund stellen.

Ulrike Hemmerling betont, dass<sup>7</sup> *„Für uns, die wir uns im sozialwissenschaftlichen Kontext mit Flüchtlingen und deren Lebenswirklichkeit beschäftigen, sind die meisten dieser Definitionen nur eingeschränkt brauchbar, weil sie im Dienste ganz bestimmter Interessen ausgrenzend wirken und sich nicht am subjektiven Empfinden und dem Bedürfnis der Betroffenen orientieren. Die Aufgabe von Sozialwissenschaften sehen wir u.a. darin, Machtverhältnisse und Ausgrenzungsprozesse nicht fortzuschreiben, sondern offen zulegen, zu thematisieren und zu kritisieren.“*

Heike Niedrig von der Universität Hamburg und Louis Henri Seukwa, Fachwissenschaftler der Erziehungswissenschaft, zufolge hat die gängige Unterscheidung zwischen Fluchtmigration und anderen Formen der Wanderung weitreichende Folgen für soziale Laufbahnen und den Bildungsweg Betroffener.<sup>8</sup> *„Das Bestreben, den „politisch-rechtlichen, sozialen und auch wissenschaftlichen Konstruktionscharakter“ der Kategorie „Flüchtling“ aufzudecken, bewegt sich jedoch auf einem schmalen Grat, denn individuelle Erfahrungen und Erlebnisse sollen keinesfalls abgesprochen oder verharmlost werden. Die Frage ist aber vielmehr: überdeckt die Bezeichnung nicht*

---

<sup>7</sup>Vgl. Hemmerling, U: Von der Schwierigkeit, mit dem Begriff „Flüchtling“ zu operieren Online zugänglich unter: <https://docplayer.org/23355461-Ulrike-hemmerling-von-der-schwierigkeit-mit-dem-begriff-fluechtling-zu-operieren.html>. Zugriff am 30.12.2018 um 15: 45 Uhr

<sup>8</sup>Vgl. Niedrig, H & Henri, L Seukwa: Vgl. Die Ordnung des Diskurses in der Flüchtlingskonstruktion: Eine post-koloniale Re-Lektüre“, In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, Heft 2.2010, Seite 181-193.

*gerade Einzelschicksale und homogenisiert Menschen, die aus völlig unterschiedlichen Beweggründen migrieren?“*

Bei einem Bleiberech Verfahren spielen zum Beispiel Faktoren wie Ausbildung, Job und Sprachkenntnisse dabei keine Rolle. Ob ein Asylbewerber aus Syrien in Deutschland bleiben darf, hängt allein von der Verfolgung in seinem Heimatland ab. Anders ist dies etwa beim Fall des indischen IT-Experten. Der Staat kann diese Art der Zuwanderung begrenzen und unter anderem die Vorlage eines Arbeitsvertrags oder eines Mindestgehalts verlangen.

#### **1.1.4. Flüchtlinge weltweit: Fluchtländer und Fluchtursachen**

Wie bereits geäußert, es gibt keine Standarte internationale Regelung darüber, wann ein Mensch Asyl gewährt werden muss. Oft legen die Zielländer ihren politischen Bestimmungen die Richtlinien der Genfer Flüchtlingskonvention zugrunde und bieten demzufolge den Menschen Schutz, denen in ihrer Heimat politische Verfolgung droht. Obwohl auf diese Weise das Leben vieler Geflüchteten geschützt werden kann, bedeuten diese Regelungen gleichzeitig, dass Personen, die aus anderen Gründen fliehen, oftmals in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden.

Die UN-Flüchtlingshilfe (UNHCR) setzt sich dafür ein, dass auch diesen Menschen Hilfe zuteilwird. Die Gründung des UNHCR geht auf das Jahr 1950 zurück. Zu diesem Zeitpunkt wurde deutlich, „dass die Flüchtlingsproblematik kein vorübergehendes Nachkriegsphänomen war“, sondern neu entstehende Krisen immer wieder neue Flüchtlingsströme hervorrufen.

Um diesem Problem entgegenzutreten, beschloss die UN-Vollversammlung im Dezember 1950 die Einrichtung des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Die Haupt Aufgaben des UNHCR sind bereits am 14. Dezember 1950 während der Gründungssatzung festgelegt. In dieser wurde festgesetzt, dass die Organisation Flüchtlinge, die über Ländergrenzen hinweg nach Hilfe suchen, schützen und überdies eine dauerhafte Lösung für ihre Probleme finden soll.

In diesem Zusammenhang berichtet das Bundesamt für Migration und Flüchtlingen dass:  
*„Im Laufe der letzten Jahrzehnte weiteten sich die bei der Gründung verankerten Aufgaben des UNHCR angesichts der großen Flüchtlingsströme weiter aus. So leistet die Organisation heute beispielsweise auch Hilfe für Menschen, die innerhalb ihres Herkunftsstaates vertrieben werden (Binnenvertriebene) und bietet somit weitaus mehr Personen, als laut der Genfer Flüchtlingskonvention unter den Begriff Flüchtling fallen, ihre Unterstützung an Konkrete Maßnahmen des UNHCR sind dabei unter anderem*

- *die Soforthilfe bei humanitären Krisen*
- *die Überprüfung, ob über Asylanträge gerecht entschieden wird*
- *die Hilfe bei der Rückkehr und Wiedereingliederung von Geflüchteten in die Heimatgemeinden*
- *die materielle Unterstützung der Asylländer, die die Aufnahme einer großen Anzahl von Geflohenen nicht allein bewältigen können (z. B. in Form der Bereitstellung von Nahrungsmitteln und medizinischer Versorgung oder der Schaffung von Flüchtlingsunterkünften).“*

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) richtete seine Zählungen ursprünglich ausschließlich an der Definition der GFK aus. Dies wie folgt definiert: <sup>10</sup> „*Seit 1993 erfasst es jedoch alle Personen, die sowohl aufgrund von Verfolgung als auch infolge von Konflikten oder Verletzungen der Menschenrechte ihre Heimat verlassen mussten, und schließt somit ebenso Binnenvertriebe und Rückkehrer in seine Daten ein“.*

Verallgemeinernd lassen sich vier Hauptgründe identifizieren, infolge derer eine Flucht angetreten wird. Diese sind (vgl. UNHCR 1994: 16 ff.):

- politische Ursachen
- ethnisch bedingte Spannungen
- wirtschaftliche Ursachen und

---

<sup>9</sup> Vgl. UNHCR 2016b

<sup>10</sup> (Vgl. UNHCR 2016b)

- Umweltzerstörung.

Politische Ursachen stellen nach wie vor den häufigsten Auslöser für Flüchtlingsströme dar. Sie wurden bereits 1951 durch die Genfer Flüchtlingskonvention definiert. Demnach treten Menschen z. B. dann eine Flucht an, wenn sie fürchten, aufgrund ihrer Nationalität, politischen Überzeugung oder Religion verfolgt zu werden. Oftmals nimmt politische Verfolgung in Zeiten eines Regimewechsels oder nach erfolgreichen bzw. gescheiterten revolutionären Kämpfen besonders stark zu, da durch innerstaatliche Veränderungen ganze Volksgruppen oder soziale Klassen unter Druck geraten können.

Vor allem Entwicklungsländer sind infolge der politischen Instabilität des Staates oftmals von nationalen Konflikten betroffen. Nicht selten kommt es in diesen Regionen dann zwischen den herrschenden Eliten und den separatistischen Bewegungen, die nach mehr Autonomie streben oder die Gründung eines eigenen Staats zum Ziel haben, zu bewaffneten Kämpfen. Diese Auseinandersetzungen wiederum können in ihrem weiteren Verlauf Kriege auslösen und folglich Fluchtbewegungen in Gang setzen. Als Beispiel sei an dieser Stelle Syrien genannt, in dem aufgrund des aggressiven Vorgehens von der Regierung gegen die Proteste der Bevölkerung für mehr Demokratie seit 2011 Bürgerkrieg herrscht. Fast zwei Drittel der Gesamtbevölkerung des Landes befanden sich 2016 auf der Flucht.

Nicht immer enden politische Streitigkeiten jedoch in Kriegen oder Bürgerkriegen. Vielfach finden sie auch in religiösen Säuberungen, Annexionen sowie Verletzungen der Menschenrechte Ausdruck. Darüber hinaus können ethnische oder religiöse Spannungen Auslöser von Flüchtlingsströmen sein. Zudem werden Minderheiten immer wieder als Hindernis für den Aufbau eines Staates angesehen, weil sie nicht in das Konzept einer homogenen nationalen Identität passen. Ethnische Konflikte stehen daher in vielen Fällen in Verbindung mit politischen Handlungen. So kann es passieren, dass die Regierung für eine Volksgruppe Partei ergreift und von staatlichen Maßnahmen wie Vertreibung oder Verfolgung Gebrauch macht, um die Trennung der Ethnien einer Bevölkerung auf gewaltsame Weise herbeizuführen. Weitaus drastischer ist die Lage im Irak. Dort kontrollierten die Terrormiliz Islamischer Staat (IS) weite Teile des Landes und richteten immer wieder Angriffe in Form von Verschleppungen, Bombenangriffen und



Massenexekutionen gegen ethnische Minderheiten, insbesondere gegen Christen und Jesiden. Aufgrund dieser Kombination von ethnischer und politischer Gewalt wird dem überwiegenden Teil der irakischen Flüchtlinge der Status eines Asylberechtigten zugesprochen.

Personen, die ihre Heimat aufgrund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten verlassen, werden laut der Genfer Flüchtlingskonvention nicht offiziell als Flüchtlinge anerkannt. Sie haben demzufolge kein Anrecht auf Asyl, wenn sie in einem anderen Staat nach Hilfe suchen. Dennoch kann wirtschaftliche Not die Konflikte in einem Land so weit verschärfen, dass Menschen aus diesem flüchten oder vertrieben werden.

Andererseits kann ebenso das schnelle Wachstum eines Staates dazu führen, dass eine soziale Ungleichheit entsteht bzw. verstärkt wird, da bestimmte Volksgruppen oder soziale Klassen mehr von wirtschaftlichen Entwicklungen profitieren als andere. Als Folge können ebenfalls gewalttätige Auseinandersetzungen entstehen. Aktuell sind zum Beispiel Menschen aus dem Kosovo wegen wirtschaftlicher Ursachen auf der Flucht. Dieses wurde auch in der Mediendienst Integration erfasst: *“ Obwohl die Republik 2008 seine Unabhängigkeit von Serbien erklärte, herrschen dort noch immer parallele Regierungsstrukturen vor, die das Wirtschaftswachstum des Staates verhindern.”*<sup>11</sup>

Daher lebt rund ein Drittel der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Mediendienst Integration fügt hinzu, dass *„ Wenn Personen aus dem Kosovo ein Asylrecht oder eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, so ist dies in den meisten Fällen darauf zurückzuführen, dass die Antragsteller zur ethnischen Minderheit der Roma gehören und infolgedessen politischer Diskriminierung ausgesetzt sind.”*<sup>12</sup>

Die Umweltzerstörung ist auch oft ein Grund dafür, dass Menschen aus Ihrer Heimat verlassen. Biermann schildert das wie folgt: *„ Diese kann mitunter sehr langsam vonstattengehen; beispielsweise in Form einer Desertifikation (fortschreitende Wüstenbildung), wie sie sich vor allem in Afrika südlich der Sahara zeigt. In anderen*

---

<sup>11</sup> vgl. Mediendienst Integration 2015: Informationspapier. Wie ist die Situation in den 10 Herkunftsländern Online zugänglich unter: [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier\\_Herkunftslaender\\_AsyL.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Herkunftslaender_AsyL.pdf) . Zugriff am 20.04.2019 um 17:45

<sup>12</sup> Ebenda

*Fällen kann eine plötzlich eintretende Katastrophe Teile eines Landes unbewohnbar machen, so wie es etwa bei dem Reaktorunfall in Tschernobyl 1986 geschah“<sup>13</sup>.*

Obwohl immer mehr umweltbedingte Ursachen dazu führen, dass verschiedene Regionen unbewohnbar werden, werden sogenannte Umwelt- oder Klimaflüchtlinge in der Regel nicht offiziell als Flüchtlinge anerkannt. Scheffran geht soweit zu behaupten, dass *„Auch in der Genfer Flüchtlingskonvention spielt die Umweltzerstörung als Abwanderungsgrund keine Rolle“<sup>14</sup>.*

Der wurde Begriff erst in den 1970er Jahren aufgetaucht, ab Mitte der 1980er kam er überwiegend in der Umweltforschung zur Anwendung. Die erste diesbezüglich populär gewordene Explikation stammt von Essam El-Hinnawi, der im Rahmen eines Berichts des UN-Umweltprogramms (UNEP) 1985. El-Hinnawi berichtet, dass: *„all die Personen als Umweltflüchtlinge bezeichnete, deren Existenz aufgrund biologischer, physikalischer oder chemischer Veränderungen im Ökosystem gefährdet ist“<sup>15</sup>.*

Andere Forscher heben Umweltkatastrophen und Gesundheitsrisiken als Fluchtursachen hervor, weil durch diese die Existenzgrundlage der Menschen zerstört wird. In diesem Zusammenhang schreibt Myers wie folgt: *„Beachtet sollte außerdem, dass ernsthafte Umwelt- oder Ressourcenprobleme sowohl Bürgerkriege als auch internationale Auseinandersetzungen auslösen und folglich Flüchtlingsströme in Gang setzen können“<sup>16</sup>.*

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) taxierte die Anzahl der Personen, die allein infolge von Naturkatastrophen weltweit vertrieben wurden, auf 42 Millionen. Weil bis heute keine einheitliche Definition des Begriffs existiert, können keine genauen Aussagen darüber gemacht werden, wie viele Umweltflüchtlinge es derzeit gibt.

Für das Jahr 2050 prognostizieren verschiedene Schätzungen rund 150 bis 200 Millionen Menschen, die dann vor den Folgen der Umweltzerstörungen fliehen werden. Meist

---

<sup>13</sup>Vgl. Biermann, F.: Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungsansätze. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe B, 12 / 2001. S. 24 -29.

<sup>14</sup>Vgl.Scheffran, J.: Kriegs- und Umweltflüchtlinge. In: Böhme, G. / Chakraborty, R. / Weiler, F. (Hrsg.): Migration und Ausländerfeindlichkeit. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt. 1994, S. 23 – 38.

<sup>15</sup>El-Hinnawi, E. zit. nach Bates 2002: 466). Environmental Refugees. United Nations Environment Programme, Nairobi. 1985. S. 4

<sup>16</sup>Myers N. Environmental refugees in a globally warmed world. 1993, S. 752 – 761.

nehmen Umwelt- bzw. Klimaflüchtlinge jedoch keine langen Wege auf sich, sondern finden in benachbarten oder nahe gelegenen Staaten Zuflucht.

Darüber sieht Scheffran, dass *„Hervorgehoben werden soll noch einmal, dass den Fluchtmotiven von Menschen häufig ein großes Ursachengeflecht zugrunde liegt. Dies bedeutet, dass vielfältige Verknüpfungen zwischen diversen Fluchtgründen (z. B. zwischen Unterdrückung und Verfolgung oder zwischen politischen Konflikten, der Umweltzerstörung und Hungersnöten) vorliegen können, die sich wechselseitig verstärken und letztendlich zu einer Flucht führen“*<sup>17</sup>.

## **1.2. Wie wird man Asylbewerber, Das deutsche Asylverfahren**

Die Asylsuchende oder Asylbewerber sind Menschen, die sich bereits im Asylverfahren befinden. Diese Menschen sind verpflichtet zu erzählen und begründen, wie und warum sie verfolgt werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bearbeitet ihre Anträge individuell auf dieser, ob ein Bewerber asylberechtigt ist, ob er den Flüchtlingsstatus erhält oder, ob ihm beides verweigert wird.

Ausdiesem Grund muss Unbedingt in der aktuellen Diskussion zwischen Asyl und Arbeitsmigration zu unterscheiden und Beides strikt voneinander zu trennen. Wer in Deutschland zum Beispiel einen Asylantrag stellt, kann nicht plötzlich aus diesem Verfahren ausscheren und ein Arbeitsvisum beantragen.

Mithilfe des Asylverfahrens wird festgestellt, wer als Flüchtling anerkannt wird und somit das Recht auf Asyl zugesprochen bekommt. Vor der Stellung eines Asylantrags werden in Deutschland ankommende Asylsuchende allerdings erst mittels des bundesweiten Verteilungssystems EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) einer Erstaufnahmeeinrichtung zugeordnet, in der sie laut § 47 des Asylgesetzes für eine Dauer von mindestens sechs Wochen bis maximal sechs Monate wohnen müssen. Anschließend folgt der Umzug in eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine eigene Wohnung.

---

<sup>17</sup> Vgl Scheffran, J.: Kriegs- und Umweltflüchtlinge. In: Böhme, G. / Chakraborty, R. / Weiler, F. (Hrsg.): Migration und Ausländerfeindlichkeit. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.1994, 23.

Um bei diesen Prozessen eine gleichmäßige Verteilung der Geflüchteten zu erreichen, ist jedes Bundesland dazu verpflichtet, eine festgelegte Quote der Asylbewerber (Königsteiner Schlüssel) aufzunehmen.

Diese wird in Abhängigkeit der Bevölkerungszahl sowie der Steuereinnahmen eines jeden Bundeslandes jährlich neu berechnet. Nach der Kontaktaufnahme zu einer Erstaufnahmeeinrichtung kann beim BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) ein Asylantrag gestellt werden. In der Regel passiert dies durch eine persönliche Vorsprache. Dabei wird auch anhand der Personaldaten und Fingerabdrücke überprüft, ob der Bewerber schon in einem anderen EU Mitgliedsstaat Asyl beantragt hat.

Grundlage hierfür ist das bereits in Kap. 2.3.1 erwähnte Dublin-Verfahren, dessen dritte Fassung am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Es sieht vor, dass jeder Asylantrag lediglich durch einen Staat der Europäischen Union, die Schweiz oder Norwegen, Island sowie Liechtenstein geprüft wird. Da diese Zuständigkeit normalerweise dem Land zufällt, in dem der Asylsuchende erstmals die EU betreten hat, werden durch die Richtlinie vor allem Staaten an den europäischen Außengrenzen (z. B. Griechenland und Italien) stark belastet.

Aus diesem Grund wurde beim EU-Gipfel 2015 eine verbindliche Quotenregelung zur Diskussion gestellt, durch die eine gleichmäßigere Verteilung der Flüchtlinge realisiert werden sollte. Der Vorschlag des Quotenmodells stieß jedoch, insbesondere bei den osteuropäischen Ländern, auf starken Widerstand und wurde folglich nicht in die Tat umgesetzt.

Ist Deutschland für die Prüfung des Asylverfahrens verantwortlich, wird der Asylbewerber zu einer persönlichen Anhörung eingeladen. *„In dieser müssen alle Gründe für die Flucht sowie die Gefahren, die bei einer Rückkehr in das Heimatland drohen, so detailliert wie möglich geschildert und gegebenenfalls mit Beweismitteln fundiert werden Um Sprachbarrieren zu überbrücken, ist dabei neben dem Entscheider, dem Antragsteller sowie seinem Verfahrensbevollmächtigten (z. B. einem Rechtsanwalt)*

*ebenso ein Dolmetscher anwesend. Auf Wunsch kann überdies ein Vertreter der UNHCR an der Anhörung teilnehmen*<sup>18</sup>.

Darüber hinaus wird ein Protokoll über das Gespräch angefertigt, welches für den Asylsuchenden rückübersetzt wird. So erhält dieser die Möglichkeit, das Gesagte zu ergänzen oder zu korrigieren (vgl. BAMF 2015b: 16 f.). Bis über den Ausgang des Asylantrags entschieden wurde, erhält der Antragsteller eine Aufenthaltsgestattung für die Bundesrepublik Deutschland.

Nach Überprüfung von Dokumenten und der persönlichen Anhörung und den vorlegten Beweismitteln entscheidet das Bundesamt über den Asylantrag. *„Die Entscheidung darüber, ob Asyl oder eine andere Art des Schutzes gewährt wird, ist stets vom Einzelschicksal des Asylbewerbers abhängig. Ausschlaggebend ist neben der Anhörung auch die Datenbank MILO (Migrations-InfoLogistik) des Informationszentrums Asyl und Migration des Bundesamte*<sup>19</sup>“.

Die Entscheidung wird offiziell protokolliert und schriftlich begründet und den Antragstellenden oder Verfahrensbevollmächtigten sowie den zuständigen Ausländerbehörden zugestellt. In der Regel existieren sechs Entscheidungsmöglichkeiten.

- Anerkennung als Asylberechtigter
- Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention
- Zuerkennung von subsidiärem Schutz
- Feststellung eines Abschiebungsverbots
- Ablehnung des Asylantrags
- Unzulässigkeit des Asylantrags wegen Zuständigkeit eines anderen Staates.

Selbstverständlich profitiert man von Asylrecht genießt, wer nach Abs. 16 des Grundgesetzes politisch verfolgt wird.

---

<sup>18</sup>Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF 2014b: 6 f.).

<sup>19</sup>Vgl. BAMF Ebenda

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat das wie folgt zusammengefasst „*Politisch ist eine Verfolgung nach deutschem Recht immer dann, wenn der Einzelne bei der Rückkehr in sein Heimatland aufgrund seiner Religion, seiner politischen Überzeugung oder anderen (persönlichen) unveränderbaren Merkmalen, die sein Anderssein prägen (beispielsweise Geschlecht oder Hautfarbe) „einem schwerwiegenden Eingriff in Leib, Leben oder Freiheit ausgesetzt sein wird“*<sup>20</sup>

Allerdings stellt nicht jede staatliche Maßnahme, die im Zusammenhang mit diesen Punkten steht, automatisch eine rechtlich relevante Verfolgung dar. Das BAMF belegt diese wie folgt „*Um Anspruch auf Asyl zu haben, muss es sich bei den entsprechenden politischen Handlungen um gezielte Menschenrechtsverletzung handeln, die den Betroffenen aus der Gesellschaft ausgrenzt und die in ihrer Intensität über das hinausgeht, was die Bürger des jeweiligen Landes im Allgemeinen erdulden müssen*<sup>21</sup>“.

Naturkatastrophen Hungernot, Armut, oder andere Notsituationen sind keine Gründe für eine automatische Asylgewährung anerkannt Ebenso sind Menschen, die über einen sicheren Drittstaat – wie die Mitgliedsstaaten der EU sowie die Schweiz und Norwegen – einreisen, vom Asylgrundrecht ausgeschlossen.

Im Verfahren prüft das BAMF, ob die in Abschnitt 4 genannten Voraussetzungen für einen Schutzstatus oder für ein Abschiebungsverbot vorliegen. Wird dies verneint, ergeht ein Bescheid, der zu Beginn die folgende Aufzählung enthält:

1. Die Flüchtlingseigenschaft wird nicht zuerkannt.
2. Der Antrag auf Asylanerkennung wird abgelehnt.
3. Der subsidiäre Schutzstatus wird nicht zuerkannt.
4. Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes liegen nicht vor.
5. Der Antragsteller wird aufgefordert, die Bundesrepublik Deutschland innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe dieser Entscheidung zu verlassen.

---

<sup>20</sup>BAMF 2014b: 9).

<sup>21</sup>vgl. BAMF 2016a).

Darüber hinaus werden alle anderen Menschen, das Recht auf Asylrecht haben, im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zugleich als Flüchtlinge anerkannt. Zugrunde liegt dieser Bestimmung § 3 des Asylgesetzes, nach dem ein Hilfesuchender dann als Flüchtling gilt, wenn er sich *„aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb des Landes (Herkunftsland) befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und dessen Schutz er nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will“*<sup>22</sup>.

Eine Verfolgung kann laut § 3 AsylG Allen Flüchtlingen und Asylberechtigten wird eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre erteilt. Nach fünf Jahren wird eine Niederlassungserlaubnis (unbefristeter Aufenthaltstitel) gewährt, sofern die Gründe für die Zuerkennung bzw. Anerkennung weiterhin vorliegen. Diese Festsetzung wurzelt in der bereits erläuterten Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 und gleicht dieser daher stark (vgl. Kap. 2.1.3).

### **1.2.1. Der subsidiäre Schutz (§ 4 AsylG)**

Da handelt sich um Menschen, die zwar weder Anspruch auf zwar weder Anspruch auf das Asylrecht noch auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft hat. Diesem Ansatz liegt die Auffassung von Hocks zugrunde, der folgendes zitiert: *„Der subsidiäre Schutz setzt nicht bei einer individuellen Verfolgung an, sondern gibt solchen Menschen eine Bleibeperspektive, die ohne Opfer von individueller Verfolgung zu werden, Gefahr laufen, einen ernsthaften Schaden bei Rückkehr in ihrem Herkunftsland zu erleiden.“*<sup>23</sup>

Als ernsthafter Schaden gilt gemäß § 4 des Asylgesetzes *„die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter sowie eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. In diesem Zusammenhang sagt Hocks, dass: „Mit dem subsidiäre Schutz wurde eine Lücke im Menschenrechtsschutz geschlossen. Aus der Erfahrung, dass es schwerwiegende Beeinträchtigungen auch für Mensch gibt, die*

---

<sup>22</sup>AsylG 2015: § 3, Abs. 1 [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylG\\_2015.html](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylG_2015.html): Zugriff am 06.02.2019 um 12:36

<sup>23</sup>Vgl. Hocks. S.: Asylverfahren und Flüchtlingsschutz, 2017, S.80

*nicht von Verfolgung im klassischen Sinne betroffen sind, hat man auf der Ebene des europäischen Rechts 2004 den subsidiären Schutz eingeführt.<sup>24</sup>“*

Dies bedeutet, dass zum Beispiel die Menschen, die vor einem Bürgerkrieg flüchten, subsidiären Schutz erhalten können. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat dies auch wie folgt definiert: *„ In diesem Fall erhalten sie eine Aufenthaltserlaubnis mit einjähriger Gültigkeit. Diese kann anschließend für jeweils zwei Jahre verlängert werden. Nach sieben Jahren kann eine Niederlassungserlaubnis folgen<sup>25</sup>“*.

### **1.2.2. Die nationalen Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG)**

Eine andere mögliche Schutzform laut § 60 des Aufenthaltsgesetzes ist die Abschiebungsverbot, die allerdings nur noch dann vom BAMF geprüft werden, wenn Asyl und europäischer Schutz nicht eingreifen. In diesem Fall ist die Abschiebung für diese Person eine konkrete Gefährdung für Leib, Leben oder Freiheit auf ihn wartet oder den in der Europäischen Menschenrechtskonvention 1950 deklarierten Grundrechten widerspricht.

In diesem Zusammenhang schreibt Tiedemann: *„ Nach § 60 Abs. 5 AufenthG darf eine Ausländer nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der EMRK ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist. Vom Wortlaut her Fallen darunter Fälle, in denen durch die Abschiebung von Ausländern z. B. das Recht auf Privat- und Familienleben verletzt würde, weil die Ehepartner in Deutschland verbleiben können oder müssen, da es für sie nicht möglich oder unzumutbar ist, Deutschland zu verlassen (z. B. weil sie Deutsche sind)<sup>26</sup>“*.

In diesem Fall bekommt man eine Aufenthaltserlaubnis für 12 Monaten, dann nach sieben Jahren wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Die Aufenthaltsgenehmigung wird natürlich abgelehnt, wenn keine Gründe für die Erteilung während der Prüfung vorgelegt worden. Die Mitteilung darüber enthält neben einer Begründung der Entscheidung eine Ausreiseaufforderung sowie eine Abschiebungsandrohung.

### **Fallbeispiel:**

---

<sup>24</sup>Ebd., S. 80

<sup>25</sup>vgl. BAMF 2014d

<sup>26</sup>Vgl. Tiedemann, P. Flüchtlingsrecht, die Materiellen und Verfahrensrechten Grundlagen, 2018, S. 84



Herr. R. ist aus Bosnien. Er hat als Grund für seinen Asylantrag folgende Gründe vorgelegt. Aufgrund von Ereignissen, die sich im Krieg von 1998/1999 zugetragen haben, schwer traumatisiert sei und Suizidgefahr bestehe. Er legt entsprechende Atteste vor. Das BAMF lehnt den Antrag auf Asyl und auf internationalen Schutz ab, weil es keine aktuell bestehende Gefahr einer Verfolgung oder eines »ernsthaften Schadens« sieht. Es stellt aber fest, dass ein Abschiebungsverbot vorliegt, weil die psychische Erkrankung der Antragsteller im Bosnien nicht angemessen behandelt werden könne und sich daher ihr Gesundheitszustand bei einer Rückkehr in lebensbedrohlicher Weise verschlechtern könnte.

Das deutsche Ausländerrecht greift ein, wenn es um zwei Beständen für Abschiebungsverbote handelt, die dann vom BAMF geprüft werden müssen. Diese sind Abschiebeschutz bei drohenden Menschenrechtsverletzungen nach § 60 Abs. 5 und Abschiebeschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG

#### **1.2.2.1. Abschiebeschutz bei drohenden Menschenrechtsverletzungen nach § 60 Abs. 5 AufenthG**

Ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 nach der Verweisung der Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wird vorgelegt, wenn eine Lebensgefährdung für den Ausländer im Zielstaat besteht. Nach Artikel 3 EMRK darf niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung unterworfen werden. In diesem Zusammenhang schreibt Hocks: *„An dieser Normen kann man gut erkennen, dass hinter den Abschiebeschutzregelungen kein durchdachtes Gesamtkonzept steht, die Vorschriften überschneiden sich. In § 60 Abs. 5 AufenthG verweist das Gesetz nämlich auf die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>27</sup>“*.

#### **1.2.2.2. Abschiebeschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG**

Der Abschiebeschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG wird erkannt, wenn keine Gefahr im Zielstaat wie einer Verfolgung oder extreme allgemeine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht ausgeht d. h. wenn die Gefahr einer wesentlichen Verschlechterung einer bestehenden Erkrankung infolge fehlender oder nicht ausreichender Behandlung im

---

<sup>27</sup>Vgl.Hocks. S.: Asylverfahren und Flüchtlingsschutz,2017, S.86.

Heimatland droht. In diesem Fall ist Abschiebung nach § 60 Abs.7 Satz 1 verboten. Soweit das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für die Feststellung dieses Abschiebungsverbotes zuständig ist, prüft es auch, ob ein atypischer Fall vorliegt, in dem ausnahmsweise abgeschoben werden kann.

Hocks fügt hinzu: „*Hier lassen sich drei Gruppen denken:*

- a) Gefahren aus einer allgemeinen katastrophalen Versorgungssituation, die zu Hunger und Verelendung führt,*
- b) eine gesundheitliche Extremgefahr infolge mangelnder medizinischer Versorgung bei einem bereits in Deutschland erkrankten Ausländer,*
- c) Gefahren infolge von Naturkatastrophen; ein Bereich, der erst in de letzten Jahren diskutiert wird, und der klimafolgen, Dürren und Überschwemmungen ebenso umfassen könnte wie Reaktorunfälle<sup>28</sup>“.*

*Liegt ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG vor, so hat das BAMF nach § 25 Abs. 3 S. 1 AufenthG dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen zu erteilen, sofern dem keine anderweitigen Gründe entgegenstehen. Als Gründe werden unter anderem fehlende Mitwirkung, schwerwiegende Straftaten oder die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland genannt.*

***Fallbeispiel:***

*Herr N. ist Eritrea, er hat Diabetes. Herr N. braucht regelmäßig 3 Mal am Tag Insulin. In seinem Heimatland ist das Insulin nach Aussage von Ärzten nicht für die Menschen verfügbar. Im Übrigen stehen für ihn keine Mittel wie Kühlschranks zur Verfügung, Insulin zu lagern. In diesem Fall kann ein Abschiebeverbot ausgesprochen werden, wenn Herr N. infolge der dann unterbleibenden medizinischen Versorgung mit dem baldigen Tod oder einer wesentlichen Gesundheitseinbuße zu rechnen hätte.*

*Hocks belegt das wie folgt: „ Der Antrag auf Zuerkennung eines medizinisches begründeten Abschiebeverbotes setzt daher folgende einzelne nachweise voraus:*

---

<sup>28</sup>Vgl. Hocks. S.: Asylverfahren und Flüchtlingsschutz,2017, S.88

- *Attest über eine schwerwiegende Erkrankung (bei PTBS: fachärztliches Attest)*
- *Beschreibung der erforderlichen Therapie und Medikation*
- *gesundheitliche Folgen einer unterbleibenden Therapie oder Medikamenteneinnahme*
- *Verfügbarkeit der betreffenden Therapie und Medikamente im Herkunftsland<sup>29</sup>“.*

### **1.2.2.3. Dublin-Verfahren**

Das Dublin-Verfahren ist konstruktive Zuständigkeitsregelung, es hat seinen Namen von dem europäischen System zur Zuständigkeit für Asylverfahren, die ursprünglich in der irischen Hauptstadt Dublin vereinbart wurden. Inzwischen gilt hierfür die Dublin-III-Verordnung. Neben den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union wenden die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island die Verordnung an.

Die Dublin-III-Verordnung legt Kriterien für die Zuständigkeit für ein Asylverfahren fest. Diese Regelungen sollen in erster Linie sicherstellen, dass jeder Antrag auf internationalen Schutz im Gebiet der “Dublin-Staaten” inhaltlich geprüft wird, die Betroffenen also nicht von Staat zu Staat weiterverwiesen werden. Dabei soll allerdings nur ein Asylverfahren durchgeführt werden, also ein Asylbegehren nur einmal inhaltlich geprüft werden, auch wenn Asylsuchende in mehreren europäischen Ländern Asylanträge stellen.

Es ist ein Teil des Asylverfahren, in dem geprüft ist, wo hat den Asylsuchender zuerst angemeldet hat und welche europäisches Land für seinen Asylantrag zuständig ist. In Deutschland ist es auch ein Teil des Asylverfahrens, in dem BAMF prüft, ob es für den vorliegenden Antrag zuständig ist.

Hochs fügt hinzu: „*Die Dublin –III-VO geht aber noch weiter, sie vereinigt diese beiden Aspekte, Zuständigkeits- und Übernahmeregelung, auf die Weise, dass sie einen endgültigen Übergang der Zuständigkeit eines Staates auf ein bestimmtes Asylverfahren*

---

<sup>29</sup>Ebda, S.90

*daran anknüpft, dass auch die Überstellung durchgeführt worden ist. Damit soll erreicht werden, dass der Geflüchtete in einen Staat überstellt wird, dessen Verpflichtung zur Behandlung des Asylantrags feststeht- oder umgekehrt betrachtet, dass der Staat des eigentlichen Aufenthalts ab einem gewissen Zeitpunkt die Verantwortung für das Verfahren übernimmt. Die Erklärung für diese Verfahrensweise ist in den Ziel der Dublin-VO zu suchen, nämlich schnell und effektiv den zuständigen Staat zu ermitteln“.*<sup>30</sup>

*Hunderttausende Flüchtlinge sind zwischen 2015 und 2018 nach Deutschland eingereist. die ausländische Bevölkerung in Deutschland nach den Angaben des Ausländerzentralregisters (AZR) um 707.000 Personen gegenüber August 2014 und um 488.000 Personen gegenüber Dezember 2014 gewachsen. Bald wurde von einer Flüchtlingskrise geredet. Es handelt sich natürlich um 1,8 Millionen Flüchtlinge sind in Deutschland registriert davon 1,2 Millionen sind als anerkannte Asylbewerber oder profitieren von einem Abschiebungsverbot unter denen sehr viele jugendlichen die noch lang arbeiten können.*

Im August 2015 ist die ausländische Bevölkerung in Deutschland nach den Angaben des Ausländerzentralregisters (AZR) um 707.000 Personen gegenüber August 2014 und um 488.000 Personen gegenüber Dezember 2014 gewachsen. Die Bevölkerung aus den wichtigsten Asylherkunftsländern<sup>1</sup> ist gegenüber August 2014 um 309.000 und gegenüber Dezember 2014 um 226.000 Personen gewachsen. Da viele Flüchtlinge in Deutschland noch nicht registriert und bei den Ausländerbehörden gemeldet sind, dürfte das tatsächliche Bevölkerungswachstum noch höher ausgefallen sein.

Die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU wie Rumänien und Bulgarien trägt weiter erheblich zu diesem Bevölkerungswachstum bei.

Die Frage, ob in weiteren Dublin-Staaten systemische Mängel des Asylsystems vorliegen, ist umstritten. So haben zahlreiche Verwaltungsgerichte immer wieder systemische Mängel z. B. in Ungarn, Bulgarien oder Italien festgestellt und Überstellungen in diese Staaten gestoppt. Andere Gerichte haben dem widersprochen, sodass sich bislang keine einheitliche Rechtsprechung herausgebildet hat.

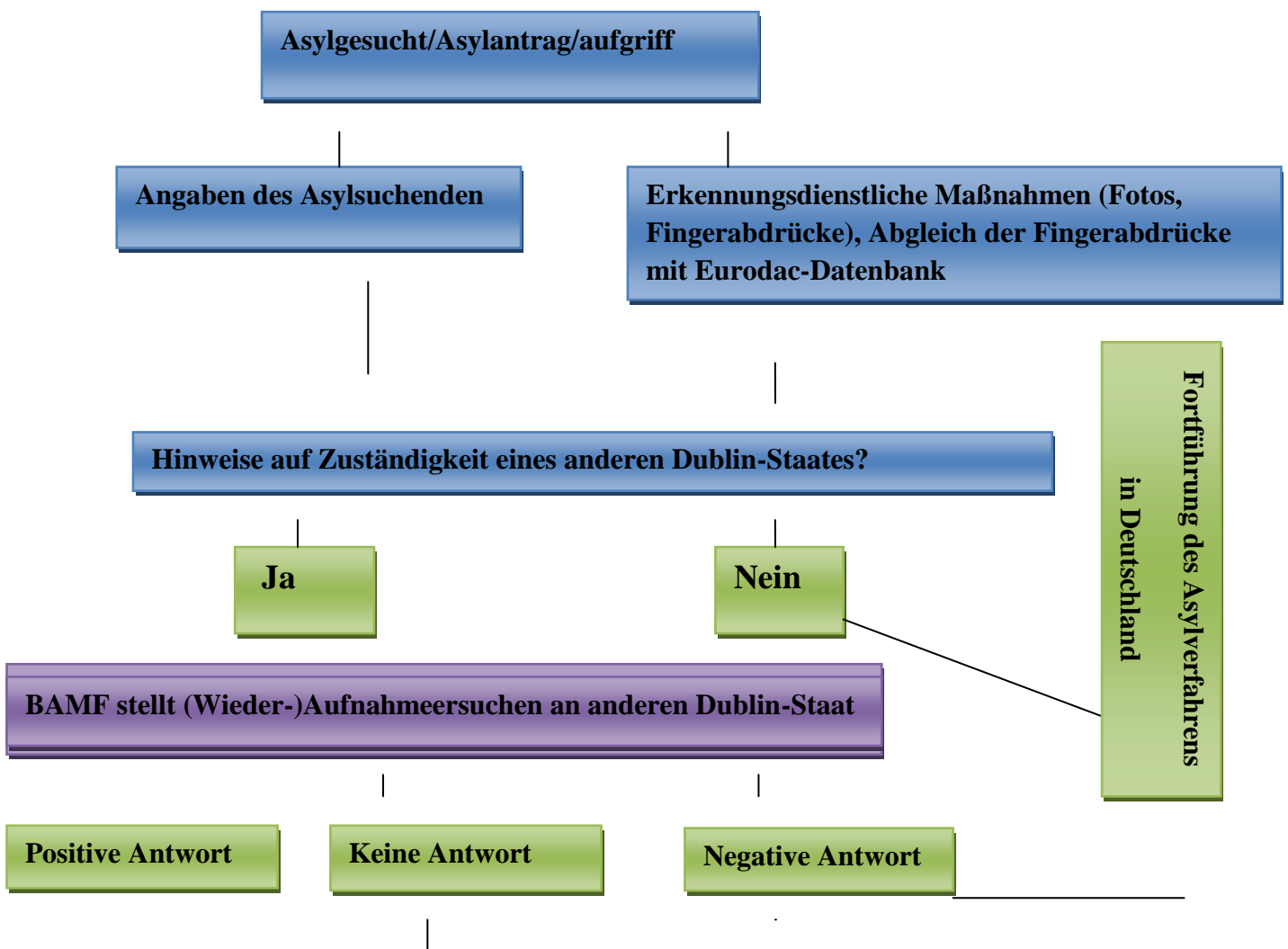
---

<sup>30</sup>Ebda. S. 165

Darüber hinaus kann die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung auch im Einzelfall bestehen, etwa bei drohender Obdachlosigkeit besonders schutzbedürftiger Personen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat etwa im November 2014 entschieden, dass Familien mit kleinen Kindern nicht nach Italien überstellt werden dürfen, wenn die italienischen Behörden keine angemessene Unterbringung garantieren können.

Deutschland hat auch jederzeit die Möglichkeit, den sogenannten Selbsteintritt zu erklären und die Zuständigkeit für das Asylverfahren zu übernehmen (Artikel 17 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung). Zurzeit werden etwa bei Familien mit Kindern, kranken Personen und weiteren, verletzlichen Gruppen, keine Überstellungen nach Malta durchgeführt.

**Abbildung:2 Das Dublin-Verfahren in Deutschland**



**Zustimmungsfiktion**

**Dublinbescheid: 1. Asylantrag ist unzulässig/ 2. Anordnung der Abschiebung in zuständigen Dublin-Staat.**

**Kein Rechtsmittel**

**Rechtsmittel  
Klage (First:2 Woche/ Eilantrag Frist: 1Woche)**

**Eilantrag abgelehnt**

**Eilantrag erfolgreich**

**Aussetzung der Überstellung bis zur Entscheidung über die Klage**

**Klage abgewiesen**

**Klage erfolgreich**

**Überstellung**

oder

**Überstellung erfolgt nicht (z. B. wegen Fristablaufs oder wegen Reiseunfähigkeit)**

## **1.3. Beschäftigung**

### **1.3.1. Beschäftigung von Flüchtlingen**

Die starke Strömung von Flüchtlingen seit 2015 hat die Diskussionen über das Thema Flüchtlingskrise Deutschland angeheizt. Dabei ist häufig nur auf große Kosten geschaut, die in den kommenden Jahren sicherlich massiv sein werden. Dies versperrt den Blick auf potentielle Chancen, die die Zuwanderung - oftmals junger Menschen - der deutschen Gesellschaft bietet. Viele Flüchtlinge, die nach Deutschland eingereist sind, fragen hauptsächlich wie es weiter geht nach dem Asylverfahren, Aufenthaltserlaubnis und der Anerkennung. Sie stellen sich vor allem rund um die Themen Arbeit und weitere Bildungsmöglichkeit.

### **1.3.2. Zugang zu Ausbildung und Arbeit**

Deutschland hat auf internationaler Ebene zahlreiche Maßnahmen verabredet, um die Flüchtlinge von Schutzsuchenden zu reduzieren, ohne das Grundrecht auf Asyl in Frage zu stellen. Damit sie bessere Bildungschancen und eine klare Perspektive haben wurde nach dem Integrationsgesetz von 2016 Mitte 2019 das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung verabschiedet. Fördern und fordern ist der Leitgedanke des neuen Gesetzes.

Dieses Gesetz ist ein wie ein neu geborenes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Es gibt nun ein Bundesgesetz als rechtliche Grundlage für die Integration. Als Integrationsinstrument für die Integration, ist dieses ein sehr wichtiges Angebot an die Menschen, die eingereist sind mit der Erwartung, dass sie die deutsche Sprache lernen und dass sie sich an die Gesetze halten.

Die Flüchtlinge, die eine gute Bleibeperspektive haben, erhalten durch das Integrationsgesetz frühzeitig Angebote vom Staat. Sie sind jedoch verpflichtet, sich auch selbst um Integration zu bemühen. Lehnen Asylbewerber Integrationsmaßnahmen oder Mitwirkungspflichten ab, werden Leistungen gekürzt.

- Geduldete bekommen ein Bleiberecht für die gesamte Dauer der Berufsausbildung und die anschließende Beschäftigung. Das gibt ihnen und den Ausbildungsbetrieben Rechtssicherheit.
- Es wird mehr Kapazitäten bei den Integrationskursen geben, damit Flüchtlinge schnell Deutsch lernen.
- Integration ist schwierig, wenn zu viele Flüchtlinge in Ballungszentren ziehen. Deshalb können die Länder ihnen in den ersten drei Jahren einen Wohnsitz zuweisen.
- Flüchtlinge sollen schon während des Asylverfahrens einer sinnvollen Beschäftigung nachgehen - zum Beispiel in der Unterkunft bei der Essensausgabe mitarbeiten oder Grünanlagen pflegen. Am 1. August startet der Bund ein neues Programm "Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen" für 100.000 Arbeitsgelegenheiten.
- Außerdem verzichtet die Bundesagentur für Arbeit für drei Jahre in bestimmten Regionen auf die Vorrangprüfung. Dies erleichtert die Arbeitsaufnahme.

### **1.3.3. Das Integrationsgesetz**

Die Bundesregierung hat das Integrationsgesetz am 25. Mai 2016 verabschiedet. Da hat der Bundestag dutzende neue Regelungen zur Integration Geflüchteter auf den Weg gebracht. Das neue Gesetz bietet durch die Möglichkeit des frühzeitigen Zugangs zu Integrationskursen, Sprachförderung und Arbeitsmarktintegration echte und wertvolle Chancen zur Integration von Geflüchteten. Die zum Integrationsgesetz gehörende Verordnung regelt die Details zu den Integrationskursen und den Verzicht auf die Vorrangprüfung zur Arbeitsaufnahme. Die Regelungen im Einzelnen sind:

#### **a- Frühzeitig Integrationskurse besuchen**

Deutschkenntnisse und die Orientierung in der Gesellschaft sind von zentraler Bedeutung für die Integration. Mehr Flüchtlinge sollen frühzeitig Integrationskurse besuchen. Deshalb werden Teilnehmerzahlen erhöht und Kursträger verpflichtet, die Angebote zu veröffentlichen.

In diesem Sinn schreiben Batsching und Riedel: „ *Um es gleich vorweg zu sagen: Üblicherweise sind Deutschkenntnisse auf dem Level B1 unbedingt erforderlich,*



*manchmal sogar B2. Dann kann man miteinander sprechen und kann sicher sein, dass eine Information auch verstanden wurde<sup>31</sup>“.*

**b- Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge**

Flüchtlinge sollen schon während des Asylverfahrens einer sinnvollen Betätigung nachgehen. Der Bund legt ein Programm "Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen" für 100.000 Asylbewerber auf.

**c- Ausbildung ermöglichen**

Junge Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive und andere Schutzsuchende sollen möglichst eine qualifizierte Berufsausbildung aufnehmen und absolvieren. Um ihnen dies zu erleichtern, wird die Ausbildungsförderung für sie ausgeweitet.

**d- Niederlassungserlaubnis hängt von Integration ab**

Einen umfassenden Integrationsanreiz setzt die Bundesregierung mit Blick auf die Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis. Diese bekommt künftig nur, wer als anerkannter Flüchtling Integrationsleistungen erbracht hat.

**e- Einheitliche Regelung zur Aufenthaltsgestattung**

Die Aufenthaltsgestattung entsteht für Asylsuchende künftig mit Ausstellung des Ankunftsnachweises. Damit wird sichergestellt, dass Asylsuchende rechtssicher und frühzeitig Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsleistungen bekommen. (Aufenthaltsgesetz Kapitel 3 - Integration (§§ 43 - 45a).

In diesem Zusammenhang betonte der Bundesinnenminister T. de Maiziere: *"Mit dem ersten Integrationsgesetz des Bundes geben wir unserer Integrationspolitik eine neue Basis. Ich bin froh, dass wir für diejenigen, die dauerhaft bei uns bleiben, klare Spielregeln geschaffen haben - wir fördern ihre Integration in unsere Gesellschaft und wir fordern ein klares Bekenntnis zu unseren Werten und ein aktives Mitwirken an der eigenen Integration. Wir stellen Angebote zur Verfügung und setzen da wo nötig klare Sanktionen<sup>32</sup>“.*

---

<sup>31</sup>Vgl. Batsching, T./Riedel, T: Flüchtlinge in Unternehmen, 2017, S.74

<sup>32</sup>Pressemitteilung · 05.08.2016 : Neue Basis für die Integrationspolitik des Bundes - klare Spielregeln für diejenigen, die dauerhaft in Deutschland bleiben. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/08/integrationsgesetz-tritt-morgen-in-kraft.html?Zugriff=am%2027.05.2018%20um%2017:05%20Uhr>

## **1.4. Herausforderungen**

### **1.4.1. Herausforderungen bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt**

Die Integration von Flüchtlingen ist seit 2015 in Deutschland als heißes Thema überall diskutiert. Dies ist in den letzten Jahren eine große Herausforderung für die Saat. Die Integration in Arbeit ist in der ersten Linie dabei ein entscheidender Hebel für die erfolgreiche gesellschaftliche Integration. Aufgrund der politischen Rahmenbedingungen in ihren Herkunftsländern werden sicherlich viele Zuwanderer langfristig in Deutschland bleiben. Auch wenn es sich bei einem Teil dieser Personen um in Deutschland gesuchte Fachkräfte handelt, ist es in keinem Fall vernünftig, dass sie über das Asylsystem einreisen. So erfolgt die Verteilung von Asylbewerbern nicht nach Arbeitsmarktgesichtspunkten und durch die Verfahren entstehen substanzielle Kosten.

Der Arbeitsmarkt hat angesichts von demografischem Wandel und Fachkräftebedarf gleichzeitig ein hohes Integrationspotenzial. Allerdings zeigt sich, dass die formalen Anforderungen im gegenwärtigen Anerkennungsprozess beruflicher Abschlüsse z. B. im Handwerk sehr hoch sind. Die Integrationschancen in Arbeit von Asylbewerbern, anerkannten Flüchtlingen und Geduldeten soll laut viele Wirtschaftswissenschaftlicher und auch Arbeitgeber unbedingt besser werden, da in der Vergangenheit als Flüchtlinge nach Deutschland eingereiste Personen mit Blick auf Sprachkenntnisse, Bildungsniveau und Arbeitsmarkteteiligung im Schnitt langfristig deutlich schlechter gestellt waren als andere Zuwanderer Gruppen.

Der große Anteil Der Geflüchteten sind vor allem im Dienstleistungssektor tätig, vor allem in Pflege und im Gesundheitswesen, im Hotel- und Gaststättengewerbe, der Hauswirtschaft, in der Bau- und Transportbranche sowie in der verarbeitenden Industrie und im Agrarsektor. Im Hotel- und Gaststättengewerbe beispielsweise machen Migranten etwa 14 Prozent der Arbeitnehmerschaft im EU-Durchschnitt aus.<sup>11</sup> Bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt ist es wahrscheinlich, dass auch diese zunächst in den Branchen arbeiten werden, in denen klassischerweise Menschen mit Zuwanderungshintergrund Arbeit finden.

Der Arbeitsmarktzugang ist oft durch Verwaltungshindernisse z.B. Schwierigkeiten bei der Erlangung von Arbeitsgenehmigungen bei der Ausländerbehörde oder praktische Schwierigkeiten z.B. mangelnde Sprachkenntnisse beeinträchtigt sein.

Die anerkannten Flüchtlinge haben jedoch in allen Ländern das Recht zu arbeiten. Welche Rechte und Pflichten für Asylsuchende gelten, unterscheidet sich gewaltig von Land zu Land. Die meisten Länder gewähren einigen Gruppen von Asylsuchenden jedoch den Arbeitsmarktzugang unter bestimmten Bedingungen, darunter einer Wartezeit, die zwischen z. B. 2 Monaten in Italien und 12 Monaten im Vereinigten Königreich dauert.

Der Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber in Deutschland ist aktuell in drei Kategorien geregelt.

- a- In den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland ist eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich ausgeschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt besteht auch Residenzpflicht nach dem (§ 48 AsylVFG) das heißt, die Asylbewerber können sich nicht frei im Bundesgebiet bewegen.
- b- Ab dem vierten bis zum fünfzehnten Monat in Deutschland können Asylbewerber unter bestimmten Voraussetzungen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Zuerst muss die Bundesagentur für Arbeit in einer Vorrangprüfung feststellen, dass für die betreffende Stelle kein bevorzugt berechtigter Einheimischer oder diesem gleich gestellten Bewerber<sup>5</sup> zur Verfügung steht. Ausgenommen von diesen Regelungen sind die betriebliche Ausbildung, ausbildungsbegleitende und Berufsorientierungspraktika, sowie einige hochqualifizierte Tätigkeiten und Tätigkeiten im familieneigenen Betrieb, für die keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist.
- c- Ab dem sechzehnten Monat entfällt die Vorrangprüfung und bei einem Aufenthalt von vier Jahren und mehr ist keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit mehr notwendig. Dabei ist allerdings anzumerken, dass insbesondere die letztere der beiden Regeln im Alltag kaum relevant sein dürfte, da derart lange Verfahrensdauern die Ausnahme sein sollten.

Bei der Arbeitsmarktintegration sind indessen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern sowie je nach Zeitpunkt der Einreise festzustellen. Bei manchen humanitären Migranten dauert die Integration in den Arbeitsmarkt wesentlich länger, z.B. bei sehr gering Qualifizierten, älteren Flüchtlingen oder Kriegstraumatisierten. Evidenz aus Ländern mit langjähriger Erfahrung mit der Aufnahme von Flüchtlingen, z.B. Norwegen, zeigt aber zugleich, dass Flüchtlinge zumeist schneller eine Beschäftigung finden, wenn die Arbeitsmarktlage gut ist und starke Maßnahmen zur Förderung ihrer Arbeitsmarktintegration vorgesehen sind.

Laher fügt in dieser Zusammen folgendes hinzu: *„Obwohl sich der Gesetzesrahmen in den einzelnen Ländern unterscheidet, wiesen die Unternehmen während der Gespräche doch immer wieder auf die gleichen Hindernisse hin: Unsicherheit über rechtliche Rahmenbedingungen und Aufenthaltsdauer, fehlende Informationen über die vorhandenen Kompetenzen, Ausbildungs- und Beschäftigungskosten und mangelnde wirtschaftliche Anreize sowie negative Einstellungen und falsche Erwartungen<sup>33</sup>“*.

Obwohl ist die Einbindungen in den Arbeitsmarkt eine große Bedeutung bei der Integration von Flüchtlingen in Deutschland hat, hat diesen Weg viele Probleme, die der Beschäftigung eines Flüchtlings entgegenstehen. In der folgenden Übersicht sind die Herausforderungen, auf die im nachfolgenden eingegangen wird, aufgelistet.

<b>Gesetzliche Hindernisse</b>	<b>Persönliche Hindernisse</b>	<b>Sonstige Probleme</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zustimmungsverfahren</li> <li>• Plötzliche Abschiebung</li> <li>• Residenzpflicht</li> <li>• Mindestlohn</li> <li>• Zu kurze Befristung der Aufenthaltserlaubnisse</li> <li>• Unübersichtlichkeit und</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Sprachkenntnisse</li> <li>• Fehlende Bildung</li> <li>• Verschiedenheit der Bildungssysteme</li> <li>• Fehlende Qualifikationen</li> <li>• Fehlende Anerkennung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgelegenheit der Flüchtlingsunterkünfte</li> <li>• ÖPNV • fehlender Ansprechpartner für Unternehmen</li> <li>• Informationsverlust</li> <li>• fehlende Informationen</li> </ul>

<sup>33</sup>Vgl. Laher, J: *Integration von Flüchtlingen durch Ausbildung im Handwerk - Potenziale, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren*: am <http://hdl.handle.net/10419/191832>:Zugriff am 23.08.2018 um 18 16 Uhr

Komplexität des Rechts und der Verfahren •Überlastung der Ausländerbehörden, BAs und Jobcenter	der Qualifikation • Kulturelle Unterschiede • Traumatische Erlebnisse • Sonstige Anforderungen	
--	---	--

**Abb.3: Hindernisse bei der Integration von Flüchtlingen**

### 1.4.2. Gesetzliche und bürokratische Hindernisse

Nach Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2015 sind mehr als 1 Millionen Zuwanderer nach Deutschland eingereist. Der Großteil sind Syrer (50%), aus dem Irak sind (15 %), 11% sind aus Afghanistan gekommen und den Balkanländer. Wie viele Zuwanderer dauerhaft in Deutschland bleiben werden, ist aber unklar.

*Im Folgenden wird eine Übersicht der wichtigsten Zugangsmöglichkeiten und gesetzlichen Regelungen zusammengestellt, wann Zuwanderer zum Arbeitsmarkt und welche Form der Tätigkeit erlaubt ist.*

#### ***1) Menschen mit Aufenthaltserlaubnis (Aufenthaltstitel)***

*Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entscheidet im Asylverfahren über vier Schutzarten: Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz und Abschiebungsverbot. Je nach Schutzart erhalten diese Personen eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Dauer von einem bis drei Jahren mit der Möglichkeit der Verlängerung bzw. dem Übergang in einen Daueraufenthalt (Niederlassungserlaubnis).*

*Dr. Schmachtenberg belegt dies wie folgt: „Der Zugang zum Arbeitsmarkt hängt vor allem vom aufenthaltsrechtlichen Status und von der Dauer des bisherigen Aufenthalts in Deutschland ab. Jeder Aufenthaltstitel, jede Duldung und Aufenthaltsgestattung muss einen Hinweis zum Arbeitsmarktzugang geben. Die Ausländerbehörden sind für diese Fragen zuständig und fügen hierzu einen Satz, eine sog. Nebenbestimmung, in die Aufenthaltspapiere ein. Bei den neuen elektronischen Aufenthaltstiteln werden die*

*Nebenbestimmungen im Chip gespeichert und auf einem Zusatzblatt gedruckt. Hier ist es wichtig, direkt Einblick in die Ausweispapiere der Kunden zu nehmen<sup>34</sup>“.*

*Anerkannte Asylbewerberinnen und -bewerber, die vom Bundesamt einen positiven Bescheid erhalten haben, dürfen grundsätzlich uneingeschränkt als Beschäftigte arbeiten und auch einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen.*

*Ist nur ein Abschiebungsverbot festgestellt worden, entscheidet die Ausländerbehörde im jeweiligen Einzelfall, ob eine Genehmigung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt wird. Ob eine Genehmigung erteilt wurde, steht auf der Aufenthaltserlaubnis und gegebenenfalls einem Zusatzblatt.*

## **2) Menschen mit Aufenthaltsgestattung**

*Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erteilt Asylbewerberinnen und -bewerbern, die sich noch im Asylverfahren befinden, eine Aufenthaltsgestattung. Diese berechtigt sie bis zum Abschluss des Asylverfahrens, das heißt bis zur Entscheidung über den Asylantrag, in Deutschland zu leben und unter bestimmten Bedingungen zu arbeiten.*

## **3) Menschen mit Duldung**

*Personen, die einen negativen Bescheid erhalten haben, aber bei denen die Abschiebung ausgesetzt wurde, erhalten von der Ausländerbehörde eine "Bescheinigung für die Aussetzung einer Abschiebung", die Duldung genannt wird. Personen, die eine Duldung besitzen, haben bestimmte Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt.*

*In diesem Zusammenhang schreibt Schmachtenberg: „Asylsuchenden<sup>6</sup> mit Aufenthaltsgestattung und Menschen mit Duldung kann grundsätzlich bereits nach drei Monaten die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt werden. Eine duale Berufsausbildung können Asylsuchende und Geduldete unter erleichterten Bedingungen – ohne Zustimmung der BA – aufnehmen, Asylsuchende<sup>7</sup> grundsätzlich ebenfalls nach 3 Monaten und geduldete Personen sogar gleich von Anfang an. Nach vier Jahren können*

---

<sup>34</sup>Vgl. Schmachtenberg, R: FLÜCHTLINGE Kundinnen und Kunden der Arbeitsagenturen und Jobcenter Online Zugänglich unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/37926-fluechtlinge-kundinnen-und-kunden-der-arbeitsagenturen-und-jobcenter.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/37926-fluechtlinge-kundinnen-und-kunden-der-arbeitsagenturen-und-jobcenter.pdf?__blob=publicationFile&v=1). Zugriff am 25.01.2019 um 13:32 Uhr .

*Asylsuchende und Geduldete jede Beschäftigung aufnehmen, ohne dass es einer Zustimmung der BA bedarf.<sup>35</sup>“*

### **1.5. Arbeitsmarkteffekte der Flüchtlingszuwanderung**

In der medialen Darstellung wurde häufig erwähnt, dass die asylbedingte Zuwanderung mit einem deutlich gestiegenen Arbeitsangebot im Niedriglohnsektor einhergeht. In Teilen der deutschen Gesellschaft ist eine ständige Befürchtung, dass wenn sich Zuwanderer auf den Arbeitsmarkt drängen, die für die Einheimischen die Löhne sinken und die Arbeitslosigkeit steigt. In diesem Fall verlieren einheimische Arbeitnehmer, die mit Einwanderern um die gleichen Jobs konkurrieren.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Auswirkungen der Fluchtmigration für verschiedene deutsche Beschäftigungsgruppen gegensätzlich sein werden. Für Arbeitnehmer, deren Arbeitsleistungen, durch die der Geflüchteten substituiert werden können, wird die Zuwanderung kurzfristig eher negative Folgen haben.

Die einheimischen Arbeitskräfte, die qualifiziert sind, können hingegen von den Zuwanderern profitieren, da sie aufgrund ihres Qualifikationsprofils stärker nachgefragt werden.

In diesem Zusammenhang schreiben Brücker, Gathmann, Keller, Monscheuer, Schäfer, Straubhaar und Zimmermann, dass: „*Aus ökonomischer Perspektive kann Zuwanderung zu Lohnsenkungen oder höherer Arbeitslosigkeit führen, wenn*

*1. die Nachfrage nach Arbeit und der Kapitalstock in der Volkswirtschaft konstant bleiben;*

*2. das Arbeitsangebot nicht völlig elastisch ist; und*

*3. Einwanderer und einheimische Arbeitnehmer perfekte Substitute sind, d.h. grob gesprochen um die gleichen Jobs konkurrieren. In diesem Fall erhöht die Zuwanderung*

---

<sup>35</sup> Ebenda

*das Arbeitsangebot, was niedrigere Löhne oder, falls Löhne nicht nach unten flexibel sind, eine höhere Arbeitslosigkeit zur Folge hat“.<sup>36</sup>*

Aktuell kann man nicht ganz genau abschätzen, welche sind die Auswirkungen der derzeitige Flüchtlingsströmung auf den Arbeitsmarkt hat, da viele Kriterien und Faktoren auf den Arbeitsmarkt einwirken, wie zum Beispiel das Ausmaß der weiteren Zuwanderung, die Dauer des Asylverfahrens, die Altersstruktur, die Sprachkenntnisse und die Qualifikationen der Flüchtlinge.

Die Deutsche Bundesbank schreibt, dass *„Für den Prognose Zeitraum werden die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt daher vermutlich überschaubar bleiben. Erschwert wird*

*die Beschäftigungsaufnahme von Flüchtlingen neben wohl häufig nicht zur Arbeitsnachfrage passenden Qualifikationen und fehlenden Sprachkenntnissen durch den Anfang des Jahres eingeführten allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn<sup>37</sup>“.*

Der Zuzug der Flüchtlinge macht sich auf dem Arbeitsmarkt wahrscheinlich erst auf Dauer bemerkbar, denn durch die niedrige Qualifikation sind in den meisten Fällen erst einmal Qualifizierungsmaßnahmen und Sprachkurse notwendig. Auch die Dauer des Asylverfahrens bremst den sofortigen Einstieg in den Arbeitsmarkt. Kurzfristig entstehen deswegen sehr geringe und kaum sichtbare Effekte. Auch längerfristig können die Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf den deutschen Arbeitsmarkt nur vermutet werden.

Im ersten Jahr des Zuzugs sind nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 70% der Flüchtlinge arbeitslos, während im dritten Jahr des Zuzuges nur noch etwa 40% arbeitslos sein werden. Dadurch nehmen zu Beginn die Staatsausgaben zu und werden mit der Zeit kompensiert. Die Flüchtlinge überdecken so voraussichtlich vorerst die sinkende Arbeitslosigkeit in Deutschland.

---

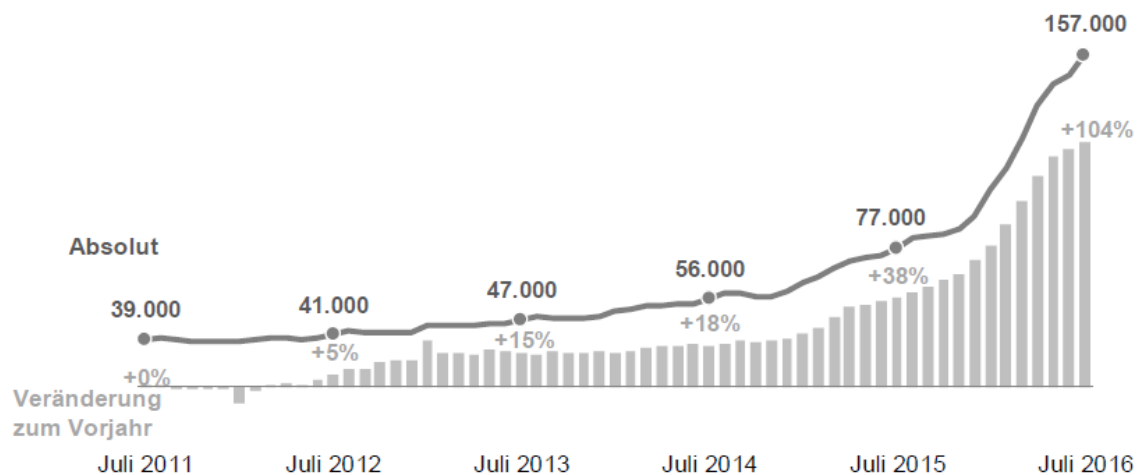
<sup>36</sup> Vgl. Brücker, H., Gathmann, C., Keller, N., Monscheuer, O., Schäfer, H., Straubhaar, T., Klaus F. Zimmermann, K: Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt Online zugänglich unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2014/heft/3/beitrag/zuwanderung-nach-deutschland-problem-und-chance-fuer-den-arbeitsmarkt.html>. Zugriff am 25.01.2019 um 15:35 Uhr

<sup>37</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Dezember 2015, S. 26



Die Arbeitslosenquote der Flüchtlinge aus den nicht europäischen Asylherkunftsländern ist von Mai 2015 bis Mai 2016 von 41,6% auf 52,1% gestiegen. Zum Vergleich: Die Arbeitslosenquote der Deutschen lag im Mai 2016 bei 6,1% und ist damit im gleichen Zeitraum um 0,5% gesunken. Bei anderen Ausländern ist sie im gleichen Zeitraum von 14,7% auf 15 % gestiegen. Die Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosigkeit der Flüchtlinge aus den nicht europäischen Asylherkunftsländern von Juli 2011 bis Juli 2016.

**Abbildung 4.**



Quelle: BA: Arbeitsmarkt in Kürze: Fluchtmigration, Juli 2016, S. 8-9.

Abb.4 : Absolute Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die anerkannte Flüchtlinge erhalten in normalen Fall uneingeschränkten Genehmigung zum

Arbeitstakt. Laut empirischer Studien wurde berichtet, dass dieses zusätzliche Arbeitsangebot wegen Geringqualifikation sowie kulturellen Hemmnissen und sprachlicher Barrieren. Gleichwohl dürfte zunächst weiter von einem verhältnismäßig hohen Anteil Nichterwerbstätiger auszugehen sein, denn viele Personen müssen sich zunächst Sprachkenntnisse und andere Qualifikationen aneignen. Entsprechend wird eine Erwerbsbeteiligung von anfangs knapp 50% und damit deutlich unter dem Durchschnitt der sonstigen Bevölkerung von etwa drei Vierteln unterstellt. Neben der Dauer der Asylverfahren ist dies ein weiterer Grund, warum sich der Zuzug der Flüchtlinge erst

nach und nach auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar machen dürfte. So lag die Arbeitslosenquote unter den Ausländern aus Kriegs- und Krisenländern, von denen viele erst in jüngster Zeit zugewandert sein dürften, laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bei etwa 40%. Hier wird trotz der gegenwärtig günstigen Arbeitsmarktlage eine Arbeitslosenquote von 70% im ersten Jahr nach Anerkennung als Flüchtling unterstellt, die im dritten Jahr noch 40% beträgt. Daraus ergibt sich eine Beschäftigungsquote von etwa 15% im ersten Jahr nach der Annahme des Asylbegehrens, die nach drei Jahren auf etwa ein Drittel ansteigt.

Die Deutsche Bundesbank schildert das in ihren Monatsbericht von Dezember 2015 wie folgt:

*„Das durchschnittlich wohl eher geringe Qualifikationsniveau und sprachliche sowie kulturelle Barrieren dürften sich auch in den Verdiensten der erwerbstätigen Bleibeberechtigten niederschlagen. So zeigen Auswertungen des IAB, dass in der Vergangenheit der durchschnittliche Brutto-Monatsverdienst anerkannter Asylbewerber sowohl im ersten Jahr nach Zuzug als auch noch nach 15 Jahren deutlich niedriger ausfiel als bei anderen Migrantengruppen<sup>38</sup>*

### **1.5.1. Die Hindernisse einer Beschäftigung von Flüchtlingen**

Im Oktober 2015 hat das ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München eine Befragung von ca. 3 000 Unternehmen Bundesweit durchgeführt. Dabei standen zwei Themen im Vordergrund: Erstens, in welcher Form können sich die Unternehmen eine Beschäftigung von Flüchtlingen grundsätzlich vorstellen? Zweitens, wie schätzen sie die Bedeutung bestimmter Hinderungsgründe für Einstellung von Flüchtlingen ein? Insgesamt 3 148 Unternehmen antworteten. Konkret lauteten die Fragen:

1. Wie hoch schätzen Sie aktuell das Potenzial ein, dass in Ihrer Branche Asylsuchende in den folgenden Positionen eingestellt werden?

a) Auszubildende,

---

<sup>38</sup> Ebenda

- b) ungelernte Hilfsarbeiter,
- c) Facharbeiter,
- d) Leitungspositionen,
- e) andere Positionen.

2. Wie hinderlich schätzen Sie die folgenden Faktoren für die Einstellung von Asylsuchenden in Ihrer Branche ein:

- a) arbeitsrechtliche Vorgaben,
- b) Mindestlohn,
- c) unpassendes Qualifikationsniveau.
- d) fehlende Sprachkenntnisse.

Die Hauptergebnisse dieser Befragung ergaben, dass ungefähr ca. 50% den Zuzug der Flüchtlinge eher als Chance für die deutsche Wirtschaft sehen. Die andere Hälfte sieht vor allem die damit auftretenden Probleme und Risiken. Hauptsächlich in der Gastronomie und der Industrie werden die Geflüchteten mehr Chance angesehen. Nur 22% der Unternehmen schätzen das Potenzial, Facharbeiter unter den Flüchtlingen zu finden, als hoch ein. Hindernisse wie bürokratische Barrieren sind auch genauso wichtige Einstellungshürden wie fehlende Sprachkenntnisse oder Fachqualifikation.

Es zeigte sich hier eine Bereitschaft von 53% bei kleinen Unternehmen Flüchtlinge einzustellen. Bei großen Unternehmen lag diese sogar bei 89%. Insgesamt sind 63% der Unternehmen bereit Flüchtlinge einzustellen und 11% sind sich noch unsicher. Hier lag die Gastronomie mit fast 80% Einstellungsbereitschaft deutlich vorne. Der Handel bildete mit nur 50% das Schlusslicht. Auch bei der Ausbildungsbereitschaft zeigte sich eine ähnliche Verteilung.

Das Ifo Institut führte zwei Befragungen in ganz Deutschland durch. Eine nicht für die ganze deutsche Wirtschaft repräsentative (unvollständiger Dienstleistungssektor und zu viele große Unternehmen) Umfrage bei 3000 Unternehmen ergab, dass 41% der

Unternehmen ein Potenzial bei der Einstellung von Flüchtlingen als Hilfsarbeiter, 37% als Azubi und 22% als Facharbeiter sehen.

Die demografischen Daten dieser Umfrage sind in Abbildung 5 zu sehen. Bei größeren Unternehmen ist die Bereitschaft auch hier höher ausgefallen. Unterschiede zeigen sich auch zwischen West Deutschland und Ostdeutschland – im Westen ist die Bereitschaft höher als im Osten

**Abbildung.5: Charakteristika der befragten Unternehmen**

Branche	Anteil %
Verarbeitendes Gewerbe	49
Bau	25
Handel	26
Region	Anteil %
Westdeutschland	85
Ostdeutschland	15
Firmengröße	Anteil %
Kleinunternehmen (bis neun Beschäftigte)	10
Kleinunternehmen (zehn bis 49 Beschäftigte)	33
Mittelstand (50 bis 249 Beschäftigte)	39
Großunternehmen (mehr als 250 Beschäftigte)	18

**Quelle:** ifo Unternehmensumfrage zur Beschäftigung von Flüchtlingen, Oktober 2015  
ifo Schnelldienst 22/2015 – 68. Jahrgang – 26. November 2015

Die Befragung zeigt, dass im Baugewerbe die Chancen Flüchtlinge auszubilden höher sind und sie im Verarbeitungsgewerbe eher besteht als Helfer einzustellen. Die befragten Unternehmen bewerteten folgende Voraussetzungen als Hindernissen: Die Sprachkenntnisse wurden mit 92% als höchste Hürde eingestuft, fehlende

Qualifikationen und rechtliche Hindernisse mit 71% und 59% als mittlere und der Mindestlohn mit nur 32% auch hier als geringste.

In diesem Zusammenhang fügte Battisti wie folgt: „ *Große Unternehmen schätzten die fehlenden Sprachkenntnisse noch höher ein als kleine Unternehmen und der Mindestlohn ist eine größere Hürde bei kleinen Unternehmen.*<sup>39</sup>“

Als wichtige Voraussetzung für Beschäftigung fordern neun von zehn Arbeitgebern eine Aufenthaltserlaubnis. Fast alle fordern auch gute Deutschkenntnisse, eine Berufsausbildung oder Schulbildung voraus. Die Unternehmen bewerteten hier die undurchschaubare Rechtslage und die Unsicherheit über das Qualifikationsniveau als größte Hürden, dann die kulturellen Unterschiede und bürokratischen Hindernisse. Der Mindestlohn stellt für die Unternehmen keine große Hürde da.

Die Ifo Institut hat eine zweite Befragung durchgeführt, diese umschließt etwa 1000 Personalleiter. 7% von diesen Personalleitern haben zwischen 2015 und 2017 Flüchtlinge im Unternehmen eingestellt. Am meisten Erfahrung mit der Beschäftigung von geflüchteten haben Unternehmen aus dem Gastgewerbe, der Nahrungsmittelindustrie, der Holz- und Papierwarenherstellung und der Metallerzeugnisherstellung. Bis auf die Gastronomie sind das Branchen mit eher großen Unternehmen.

In diesem Sinne fügt Battisti hinzu:“ *Bei Unternehmen die schon Erfahrung mit der Einstellung von Flüchtlingen gemacht haben besteht eine größere Bereitschaft Flüchtlinge einzustellen. Bei den Hindernissen wurden die Sprachkenntnisse auch hier mit 97% als höchste Hürde angesehen. 81% gaben rechtliche Hürden und 89% die Qualifikationen als kleine oder große Hürde an.*<sup>40</sup>“

Die Unternehmen mit Erfahrung bei der Einstellung von Flüchtlingen beurteilen die Hindernisse etwas anders. Rechtliche Hindernisse werden als höheres Hindernis angesehen als bei Firmen ohne Erfahrung. Bürokratische Hürden hingegen als weniger relevant.

---

<sup>39</sup>Vgl. Battisti: Arbeitsmarktchancen, ifo sd 2016, S. 22 ff

<sup>40</sup>Ebenda

Battisti erklärt, dass: „*Qualifikationen sind bei Unternehmen mit Erfahrung ein weniger großes Hindernis und die Sprache wird als noch höheres Problem angegeben. Außerdem wollen nur etwa die Hälfte der Unternehmen, die planen Flüchtlinge einzustellen, in eine Qualifizierung dieser investieren.*“<sup>41</sup>“

## **1.6. Umgang mit der „Flüchtlingswelle“**

Seit der Flüchtlingskrise von 2015 gilt die Flüchtlingspolitik als besonders polarisierendes Thema. Angesichts der Not der Flüchtlinge stellen sich die Fragen, ob Deutschland sich so viel Rechtsunsicherheit überhaupt noch leisten kann.

Über das Thema, das im Herbst 2015 das Land spaltete, herrscht heute in einem entscheidenden Punkt Einigkeit: Es darf nie wieder passieren. "Die Wiederholung der Situation will niemand, auch ich nicht", sagt Angela Merkel, die damals die Grenzen nicht schloss für Hunderttausende Flüchtlinge aus Syrien, dem Irak, Afghanistan, Pakistan.

"Wenn wir jetzt nicht handeln, droht sich die Situation zu wiederholen", sagt Martin Schulz.

"Die teilweise ungeordneten Zustände von damals dürfen sich nicht wiederholen", sagt auch Katrin Göring-Eckardt von den Grünen.

Die wichtige und zentrale Frage, die die Politiker und die Soziologen zurzeit beschäftigt, dreht sich gar nicht um Statistik, sondern um die sozialpolitische Zielsetzung: Was ist eigentlich gut und was schlecht für die Flüchtlinge? Welchen Wohnstandard will und kann der deutsche Staat Asylbewerbern, anerkannten Flüchtlingen und alteingesessenen (deutschen) Arbeitslosen finanzieren?

Sind alle Bedürftigen gleich bedürftig? Haben alteingesessene Arbeitslose den gleichen Bedarf wie neuankommende Flüchtlinge? Oder mehr - oder weniger? Kommt es durch die Flüchtlingskrise zu einer neuen Konkurrenz um soziale Leistungen?

Angesichts der massiven Angriffe in der Silvesternacht 2015/16 in Köln, Hamburg und Stuttgart, bei denen es zu sexuellen Übergriffen auf Frauen und zu einer Vielzahl von

---

<sup>41</sup> Ebenda

Diebstählen durch Männer mit Migrationshintergrund kam, sowie den Terroranschlägen von Berlin, Ansbach und Würzburg stieg die Verunsicherung in der Bevölkerung. Gleichzeitig griffen rechtsextreme Deutsche Flüchtlingsheime an. In den sozialen Medien verbreiten Gegner der Flüchtlingspolitik Lügen, sogenannte Fake News, und Hass.

Einige Medien sowie Politikerinnen und Politiker stellten die Gesellschaft in Deutschland so dar, als gäbe es nur Befürworter der Flüchtlingspolitik und radikale Gegner. Alle Umfragen zeigen, dass die Gesellschaft keineswegs in zwei unversöhnliche Gruppen von vehementen Befürwortern und Gegnern in der Flüchtlingsfrage gespalten ist.

Die Umfrageergebnisse der Studie aus dem Jahr 2017 legen nahe, dass die Mehrheit der Deutschen keine eindimensionale Meinung hinsichtlich der ankommenden Flüchtlinge hat. Vielmehr spiegeln die Antworten der Befragten im Hinblick auf die Flüchtlingskrise eine komplexe Mischung aus Verantwortungsgefühl und Empathie, aber auch Skepsis und Sorgen wider.

So unterscheiden sich die Meinungen, wie pluralistisch die deutsche Kultur sein sollte, und ob der Arbeitsmarkt und die Wirtschaft gegenüber externen Einflüssen wie Schutzsuchenden und Zuwanderung offen sein sollte.

Eine große Mehrheit der Deutschen glaubt prinzipiell, dass Menschen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen, in Deutschland Schutz finden sollen. Allerdings gibt es Bedenken hinsichtlich der Integration von Flüchtlingen, der Einwanderung generell und des Islams.

Mit den sinkenden Flüchtlingszahlen hat sich die Lage etwas entspannt, doch die Frage nach dem Umgang mit Flüchtenden, dem Umgang mit der Abschottung Europas und der Seenotrettung im Mittelmeer ist nach wie vor in der Diskussion. Allerdings gibt es Bedenken hinsichtlich der Integration von Flüchtlingen und gegenüber der Religion Islam, die sowohl von gemäßigten Gegnern als auch von radikalen Gegnern ausgedrückt werden. Es existieren Ängste gegenüber Fremden und die mögliche Anziehungskraft, die eine Aufnahme Schutzsuchender auf weitere Menschen in anderen Ländern hat. Die Probleme, die die Einwanderungsgesellschaft Deutschland ohnehin schon habe

(Parallelgesellschaften, Ehrenmorde, Salafismus), würden durch die neuen, mehrheitlich muslimischen Zuwanderer massiv verstärkt.

*In diesem Zusammenhang schreibt Jutta Aumüller, dass: „In der Ausprägung des bürgerschaftlichen Engagements für Flüchtlinge ist die Haltung in der örtlichen Bevölkerung fast immer dreifach geteilt: Es gibt die Gruppe derjenigen, die kompromisslos gegen Zuwanderung sind und die in dieser Haltung kaum beeinflusst werden können, und es gibt – komplementär dazu – die Gruppe derjenigen Menschen, die grundsätzlich offen für die Zuwanderung auch von Flüchtlingen sind. Auch in letzterer Gruppe benötigen manche Menschen zunächst eine gezielte Ansprache, um sich für Flüchtlinge zu engagieren<sup>42</sup>“.*

## ❖ **Statistik des Jobcenters Landkreis Ludwigsburg in Baden-Württemberg**

### **.Methodik der Statistik**

Im Rahmen dieser Doktorat Arbeit wurde eine Statistik des Jobcenters Ludwigsburg dargestellt. Die Statistik wurde mit Hilfe der Software „OPEN PROSOZ“ erstellt, der in den Jobcenter eingesetzt wird. Die Stadt Ludwigsburg ist prinzipiell einem guten Beispiel zu nehmen, da es in der Stadt eine geringe Arbeitslosenquote gibt. Die wichtigen Jobcenter in der Region findet man selbstverständlich in Ludwigsburg und Stuttgart, da sie die Flüchtlinge auf denselben Arbeitsmarkt vermitteln. Viele Personen aus Ludwigsburg arbeiten in Stuttgart und andersherum. Daher ist es dennoch sinnvoll die beiden Jobcenter zu vergleichen.

Bei der Statistik wurden nur Flüchtlinge aus den nicht europäischen Asylozugangsländern – also Afghanistan, dem Irak, dem Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien – berücksichtigt, deren SGB II-Leistungen zwischen dem 01.November 2015 und dem 31. Dezember 2017 begonnen haben.

### *Auswertung der Statistik*

*Seit 2015 sind rund 9200 Menschen in den Kreis Ludwigsburg gekommen. Aktuell leben 2300 Flüchtlinge in 113 Sammelquartieren, die sich auf 35 Städte und Gemeinden im*

---

<sup>42</sup> Vgl. Aumüller, Flüchtlingszuwanderung und bürgerschaftliches Engagement 2016, S. 24



*Kreis verteilen. Diese sind alle beim Jobcenter angemeldet und ziehen sie haben eine Leistung bewilligt worden.*

*Allein 24 Unterkünfte mit mehr als 800 Plätzen in 18 Kommunen wurden dieses Jahr schon aufgelöst oder an Kommunen abgegeben. Bis zum Jahresende sollen weitere 22 weitere Heime mit knapp 540 Plätzen folgen. Finanziell ist der Kreis trotzdem gefordert: Die Kosten, die im Zusammenhang mit den geflüchteten Menschen zu berappen sind, sinken nicht, sondern steigen.*

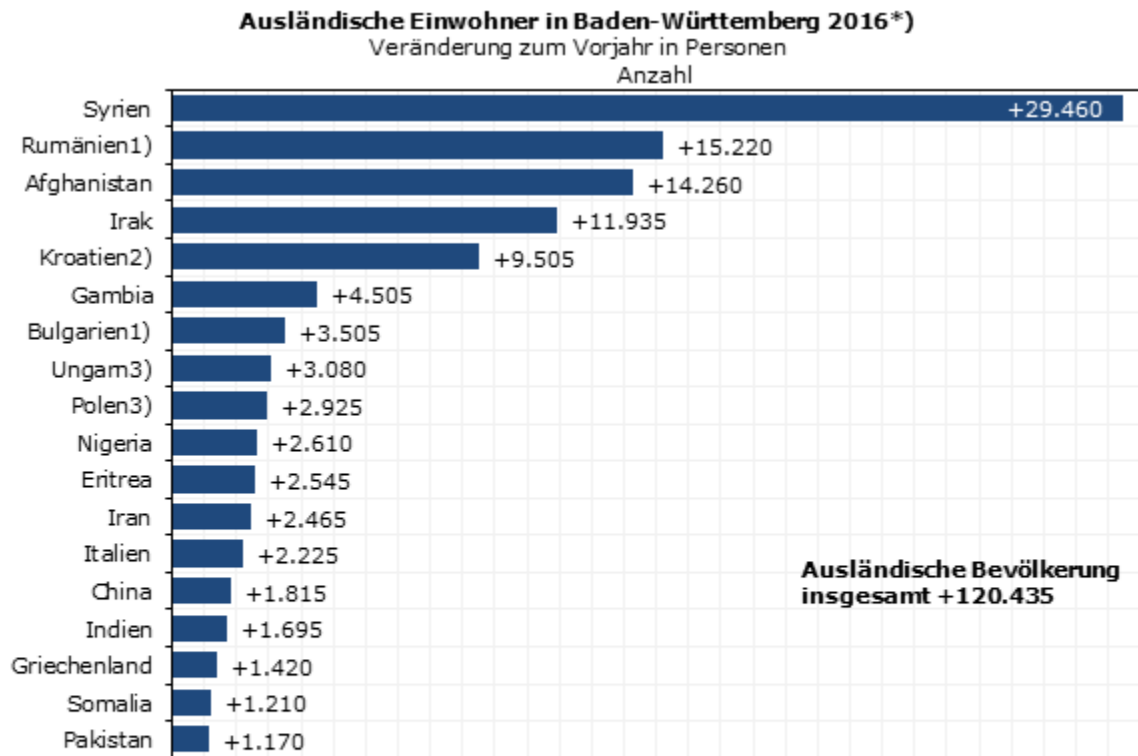
*In Stuttgart lebten Ende Mai 2017 rund 7700 geflüchtete Menschen in 125 Flüchtlingsunterkünften in allen 23 Stadtbezirken. Dies stellt einen leichten Rückgang im Vergleich zum Vorjahr dar.*

*Aktuell rechnet die Stadt für die Jahre 2017 und 2018 mit 125 Zuweisungen und 200 Auszügen pro Monat aus den Gemeinschaftsunterkünften. Im Vorjahr waren es noch 150 Zuweisungen von Flüchtlingen und 150 Auszüge.*

*Zum Vergleich: Im Jahr 2016 suchten 280.000 Menschen in Deutschland Zuflucht, im Jahr zuvor waren es 890.000. Ende August 2016 lebten in Stuttgart 8117 Flüchtlinge, fast doppelt so viele wie im Jahr 2015. Die Landeshauptstadt nimmt entsprechend ihrer Bevölkerungszahl 6,47 Prozent der nach Baden-Württemberg zugewiesenen Flüchtlinge auf. Aktuell sind vor allem Geflüchtete aus Syrien (2383), dem Irak (1359), Afghanistan (1201), Nigeria (335) und Eritrea.*

## Abbildung.6:

- ❖ Ausländische Einwohner in Baden-Württembergs 2016 - Veränderung zum Vorjahr



\*) Stichtag jeweils 31. Dezember.

1) EU-Beitritt 2007; Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 1.1.2014.

2) EU-Beitritt 2013; Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 1.7.2015.

3) EU-Beitritt 2004; Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 1.5.2011.

Datenquelle: Ausländerzentralregister.

© Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2017

Die Auswertung der Beschäftigung der Flüchtlinge ist nicht abschließend konkret, da sich die Statistik auf Daten beruft, die die Mitarbeiter der Jobcenter in den Werdegang eintragen. Hier können durchaus Daten fehlen. Die tatsächliche Zahl liegt also vermutlich etwas höher. Auch Maßnahmen, in denen die Flüchtlinge möglicherweise sind, werden hier nicht genau aufgeführt

### Abbildung.7:

Integrationen gesamt und mit Staatsangehörigkeit Afghanistan, Eritrea, Irak, Somalia (ab Januar 2016) und Syrien

Monat	Gesamte Integrationen	dar. Aus Afg/ Irak Eritrea/Somalia/Syrien		Berufsausbildung Afg/SOM/SY/ERIT/Irak	Berufspraxis Afg/SOM/SY/ERIT	Selbständigkeit Afg/SOM/SY/ERIT	Status
		absolut	Anteil				
2016	282	12	4%	1	10	0	fest
2017	411	41	10%	5	36	1	fest
2018	378	72	19%	8	63	1	vorläufig
Auswertung aus Open	Datenstand: 0102.2019	Status	vorläufig: innerhalb von 3 Monaten vor Zählmonat				
			fest: Erhebung nach 3 Monaten				

Im Jobcenter Ludwigsburg haben, von den in der Statistik berücksichtigten Flüchtlingen, im Jahr 2016 zehn eine voll sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit begonnen und ein Flüchtling hat einen Ausbildungsplatz gefunden. Im Jobcenter Stuttgart hat, von den oben genannten Flüchtlingen, sogar 36 eine voll sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit begonnen. Zehn Flüchtlinge sind einer geringfügigen Beschäftigung nachgegangen und zwei haben sich selbständig gemacht. Die Abbildung 7 zeigt eine Übersicht der beschäftigten Flüchtlinge in Jobcenter Ludwigsburg.

In der Tabelle in Abbildung 8 sind die Sprachkurse dargestellt. Im Jobcenter Ludwigsburg wurden etwa 651 Flüchtlinge in einen Sprachkurs vermittelt und im Jobcenter Stuttgart 1.518. Hierzu zählen keine Sprachkurse, die schon während dem Asylverfahren begonnen wurden. Bei dieser Statistik des Jobcenters sind die Sprachkurse

nicht abschließend aufgeführt, da nicht jeder Fallmanager oder Arbeitsvermittler dies im Werdegang des Flüchtlings einträgt.

**Abbildung.8:**

Gesamte ausgestellte Berechtigung & Verpflichtung in Baden-Württemberg		<b>23.581</b>	
Gesamte Kurseintritte in Baden-Württemberg		<b>16.179</b>	
<b>Ludwigsburg</b>		<b>Stuttgart</b>	
Gesamte ausgestellte Berechtigung	<b>651</b>	Gesamte ausgestellte Berechtigung	<b>1.518</b>
Gesamte Kurseintritte	<b>566</b>	Gesamte Kurseintritte	<b>1.175</b>
<b>1. Quartal</b>			
ausgestellte Berechtigung	<b>126</b>	ausgestellte Berechtigung	<b>187</b>
Verpflichtung	<b>02</b>	Verpflichtung	<b>2</b>
Kurseintritte	<b>76</b>	Kurseintritte	<b>115</b>
<b>2. Quartal</b>			
ausgestellte Berechtigung	<b>43</b>	ausgestellte Berechtigung	<b>166</b>
Verpflichtung	<b>0</b>	Verpflichtung	<b>1</b>
Kurseintritte	<b>33</b>	Kurseintritte	<b>118</b>
<b>3. Quartal</b>			
ausgestellte Berechtigung	<b>83</b>	ausgestellte Berechtigung	<b>206</b>
Verpflichtung	<b>0</b>	Verpflichtung	<b>1</b>
Kurseintritte	<b>39</b>	Kurseintritte	<b>113</b>
<b>4. Quartal</b>			
ausgestellte Berechtigung	<b>65</b>	ausgestellte Berechtigung	<b>143</b>
Verpflichtung	<b>01</b>	Verpflichtung	<b>0</b>
Kurseintritte	<b>60</b>	Kurseintritte	<b>131</b>

Agentur für Arbeit und Jobcenter nach Bezirk in Baden-Württemberg

- **Kurzanalyse zur Sozialstruktur der Antragstellenden**

Die wesentlichen Ergebnisse:

Die meisten volljährigen Asylantragstellenden im ersten Halbjahr 2017 kamen aus Syrien, Irak und Afghanistan und waren im Alter von 18 bis 29 Jahren; die Hälfte war ledig und 66 % waren Männer. Der Frauenanteil ist gegenüber dem Jahr 2016 um 3 Prozentpunkte gestiegen. Bemerkenswert ist die im Vergleich zum Vorjahr deutlich ausgeglichener Geschlechterverteilung bei syrischen und irakischen Antragstellern. Dagegen ging der Frauenanteil unter den afghanischen Antragstellern wieder etwas zurück.

\* 34 % der Auskunft gebenden nannten als höchste besuchte Bildungseinrichtung eine Mittelschule, danach folgen Gymnasium und Grundschule mit jeweils knapp 20 %. 16 % besuchten eine Hochschule und 12 % hatten keine formelle Schulbildung. Frauen gingen seltener zur Schule als Männer.

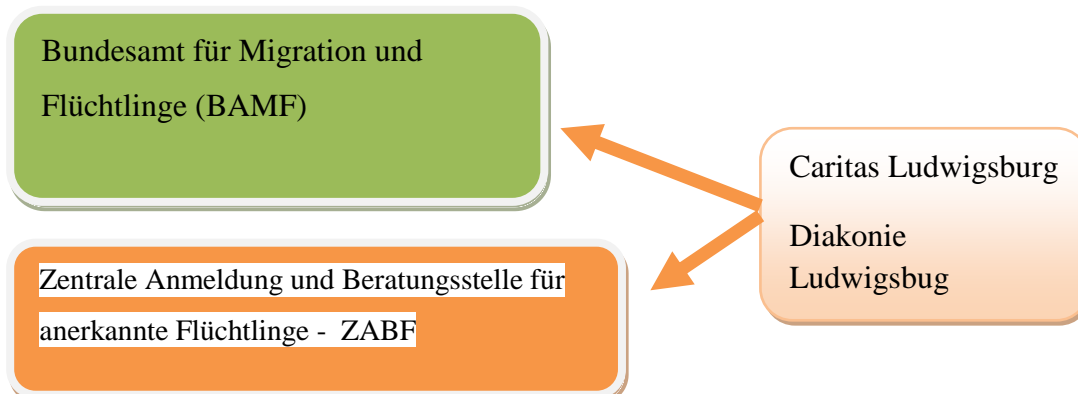
\* Etwa jeder zwölfte Asylerantragstellende im ersten Halbjahr 2017 hat im Herkunftsland zuletzt im Handwerksbereich gearbeitet. Damit war dies der wichtigste Tätigkeitssektor, gefolgt von Hilfstätigkeiten und Dienstleistungen.

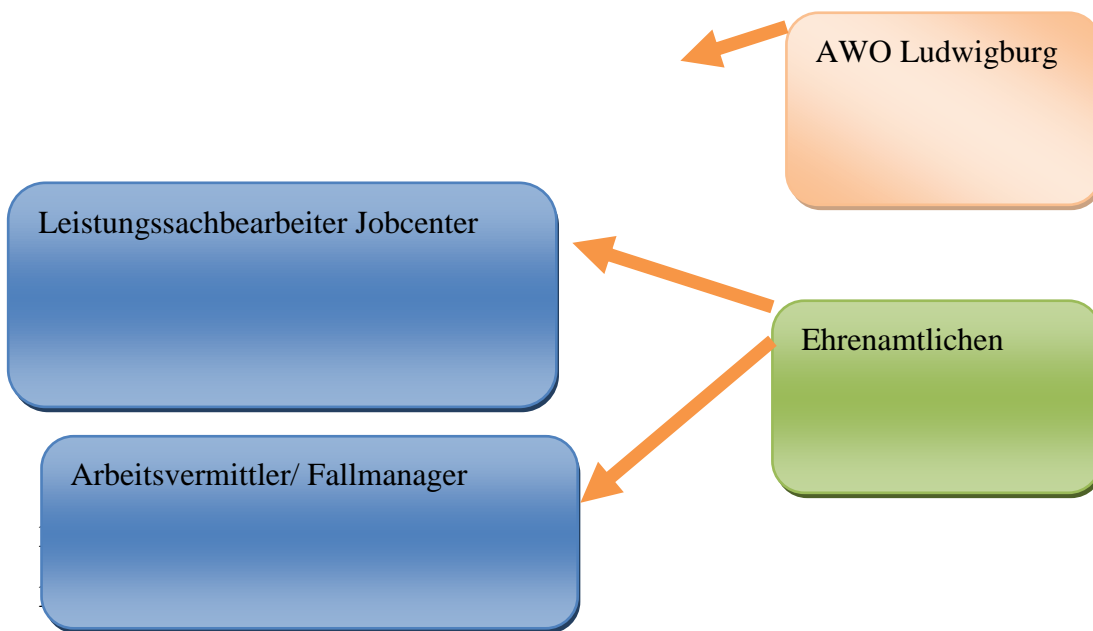
\* Die durchschnittlich höchste Bildung hatten die Antragstellenden, deren zuletzt ausgeübte Tätigkeit in die Kategorie "Lehrende Berufe" fällt. Die niedrigste Bildung hat Antragstellende, die zuletzt in der Landwirtschaft oder als Hilfskraft tätig waren.

### 1.7. Abläufe im Landratsamt Ludwigsburg

Im Folgenden werden die aktuellen Abläufe im Jobcenter Ludwigsburg dargestellt. Eine Übersicht über den Umgang mit den Flüchtlingen im Jobcenter Ludwigsburg ist in Abbildung zu sehen.

**Abbildung: 9** Abläufe Jobcenter Ludwigsburg





### 1.7.1. Amt für Migration und Flüchtlinge

Das Amt für Migration und Flüchtlinge gibt eine schriftliche Mitteilung an das Jobcenter, sobald die Flüchtlinge anerkannt wurden. Diese enthält die wichtigsten Daten, um sich im Jobcenter auf die Flüchtlinge vorbereiten zu können. Die Mitteilungen sind in den meisten Fällen im Jobcenter bevor die Flüchtlinge dort auftauchen, um einen Antrag zu stellen. Das Vorgehen soll die Anlaufstelle des Jobcenters, vor allem zu Öffnungszeiten, entlasten.

### 1.7.2. Anlaufstelle des Jobcenters

Die Anlaufstelle bekommt die Mitteilungen des Amtes für Migration und Flüchtlinge und legt außerhalb der Öffnungszeiten die Akte der Bedarfsgemeinschaft an und trägt die ersten Daten in die Software des Jobcenters ein. Der Flüchtling kann nun jederzeit während den Öffnungszeiten einen Antrag stellen, allerdings ist hierfür eigentlich eine andere Regelung eingeführt worden. Die Flüchtlinge sollen zu einem Sammeltermin, sogenannten Gruppen Info. zusammen mit Mitarbeitern des Vereins „Diakonie, Caritas oder einen Ehrenamtlichen Betreuer zur Unterstützung, kommen. So können die Angelegenheiten und offenen Fragen erfahrungsgemäß schneller geklärt werden. Der ganze Prozess nimmt somit weniger Zeit in Anspruch als wenn die Flüchtlinge einzeln ohne Hilfe ins Jobcenter kommen.

### **1.7.3. Die Einrichtungen Diakonie und Caritas e.V.**

Die Einrichtungen Diakonie und Caritas e.V.“ haben es sich zur Aufgabe gemacht, mit so viel Hilfe wie nötig und so wenig Hilfe wie möglich, die Menschen im Landkreis Ludwigsburg und in Stuttgart bei der sozialen und beruflichen Teilhabe zu fördern und zu unterstützen. Dafür stehen circa 450 Mitarbeiter und zusätzlich viele Honorarkräfte und Ehrenamtliche zur Verfügung. Ein Teil des Vereins kümmert sich um Flüchtlinge.

Für das Jobcenter ist das eine große Entlastung, da sich nur drei, für unterschiedliche Bereiche des Enzkreises zuständige, Mitarbeiter um die Angelegenheiten der Flüchtlinge kümmern. So werden erforderliche Unterlagen zusammengetragen und gesammelt im Jobcenter abgegeben. Die Leistungen können dadurch deutlich schneller bewilligt werden. Diese Institutionen helfen außerdem beim Ausfüllen des Antrags auf SGB II Leistungen, was zur Folge hat, dass die Anträge richtig und meist auch schon vollständig ausgefüllt sind. An den außerhalb der Öffnungszeiten liegenden Sammelterminen kommen die Mitarbeiter von diesen Einrichtungen zusammen mit den Flüchtlingen, die eine Angelegenheit im Jobcenter regeln müssen, ins Jobcenter und helfen beim Übersetzen und Klären aller Angelegenheiten.

### **1.7.4. Ehrenamtlichen Betreuer**

Darüber hinaus kann sich das Jobcenter, bei fehlenden Unterlagen oder Fragen zur Klärung, direkt an die jeweiligen Ehrenamtlichen Betreuer wenden. Im Idealfall kommen die Betreuer an einem gesonderten, wöchentlichen Termin mit jeweils einem Flüchtling der Bedarfsgemeinschaft, allen erforderlichen Unterlagen und den fertig ausgefüllten Anträgen in die Anlaufstelle des Jobcenters. Diese Menschen sind eine große Entlastung für die Anlaufstelle und bringen eine deutliche Zeitersparnis für die Flüchtlinge und das Jobcenter mit sich.

### **1.7.5. Leistungssachbearbeiter/ Info Punkt ZABF**

Die LSB bekommen die neu erstellte Akte von der Anlaufstelle und prüfen, ob sie den Antrag bewilligen können. Falls noch etwas fehlt werden diese Unterlagen angefordert. In manchen Fällen ist noch ein Termin mit den Flüchtlingen bei den LSB notwendig. Wenn alle erforderlichen Unterlagen vorhanden sind wird der Antrag im Normalfall bewilligt. Die LSB geben dann über die Software des Jobcenters eine Meldung an die FM.

Nicht selten muss die Bewilligung sehr schnell gehen, da die Flüchtlinge manchmal schon eine Weile ohne Geldleistungen sind bevor sie ins Jobcenter kommen. Dann ist in manchen Fällen auch eine Barauszahlung notwendig. Hierbei ist die Kasse des Landratsamtes involviert.

### **1.7.6. Arbeitsvermittler/ Fallmanager**

Die Arbeitsvermittler und die Fallmanager laden nach der Meldung der LSB die Flüchtlinge zu einem Erstgespräch ein. Hierbei geht es in erster Linie darum herauszufinden, wie der Bildungsstand und die Qualifikationen der Flüchtlinge sind und die Flüchtlinge weiter zur Koordinierungsstelle für einen Sprachkurs zu leiten. Eine Eingliederungsvereinbarung muss auch unterschrieben werden, weswegen bei diesem Gespräch ausreichende Deutschkenntnisse oder ein Übersetzer notwendig sind. Dieser Übersetzer kann auch ein Bekannter des Flüchtlings sein und muss nicht vereidigt werden.

Weitergehend wird bei diesem Gespräch das Jobcenter erklärt und vor allem die Verpflichtungen, wie zum Beispiel die Mitwirkungspflicht, verdeutlicht. Auch die Sanktionen bei Verstoß gegen die Pflichten werden den Flüchtlingen bewusst gemacht.

Über die Zukunft und die beruflichen Vorstellungen wird in den meisten Fällen nur kurz gesprochen, um einen ersten Eindruck zu gewinnen. Wie wichtig ein Sprachkurs ist, um in Deutschland eine Beschäftigung zu finden wird den Flüchtlingen auch vermittelt.



## **1.8. Geplante Maßnahmen im Jobcenter Ludwigsburg**

Zu den bestehenden, gut durchdachten Abläufen und Maßnahmen sind noch weitere Verbesserungen der Situation geplant.

In Zukunft soll es nicht nur in Infogruppen geben, sondern auch in den Ersten und Folgegespräch beim Arbeitsvermittler. Hier ist geplant mit einem qualifizierten Übersetzer und mit vielen Flüchtlingen gemeinsam den Ersttermin beim Arbeitsvermittler durchzuführen. Die Flüchtlinge sollen die Grundzüge des Jobcenters vermittelt bekommen, also die Pflichten, die Sanktionen, die mögliche Hilfe des Arbeitsvermittlers und die Weitervermittlung zum Integrationskurs und Sprachmaßnahmen. Die Gruppeninfos hätten den Vorteil, dass ein qualifizierter Übersetzer dabei sein kann, der die Informationen sicher an die Flüchtlinge bringt, sodass sie auch verstanden werden. Eine Zeitersparnis kann sich so für den Arbeitsvermittler auch ergeben.

Außerdem sollen Übersichts- und Informationsblätter auf Arabisch erstellt werden oder wurden teilweise auch schon erstellt. Diese können bei Terminen beim ZAFB, bei Leistungssachbearbeiter oder bei Gruppeninfos zur Information herausgegeben werden. Sie sind möglichst leicht formuliert und so verständlich wie möglich geschrieben, um die wichtigen Informationen gut zu vermitteln.

Eine weitere Maßnahme, die wohl in allen Jobcentern notwendig ist, ist die Einstellung von mehr Personal. Zwar werden vorrangig Sachbearbeiter eingestellt aber auch Arbeitsvermittler werden gebraucht.

### **1.8.1. Industrie- und Handelskammern**

Die IHKs fungieren bundesweit und regional als Vermittlungsstellen zwischen Unternehmen und Flüchtlingen. Der Dachverband „Deutsche Industrie- und Handelskammertag“ steht bundesweit über den regionalen IHKs. Während sich die regionalen IHKs hauptsächlich vor Ort um die Vermittlung und Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt kümmern, setzt sich der Dachverband landes- und bundespolitisch für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt ein.

Für die praktische Arbeit in Baden-Württemberg wurden im Rahmen des Programms „Integration durch Ausbildung - Perspektiven für Flüchtlinge“ landesweit etwa 40 neue Stellen geschaffen: Die sogenannten „Kümmerer“ haben laut Herrn Kalus: *„dem Kümmerer der IHK Nordschwarzwald, die Aufgabe, junge Flüchtlinge mit Bleibeperspektive und entsprechendem Sprachniveau zu finden und sie in Praktika und Ausbildungsplätze zu vermitteln.“*<sup>92</sup> Auch die Betreuung danach und als Ansprechpartner für Betriebe zu dienen gehört zu den Aufgaben <sup>43</sup>. Das Projekt läuft vom 01.01.2016 bis zum 31.12.2017 und hat nach Kalus das Ziel dass: *„die jungen Flüchtlinge rasch eine berufliche Perspektive und die Betriebe, die sie ausbilden, eine Unterstützung“*<sup>93</sup> erhalten. Im Zeitraum von April bis Ende Juni konnten in der IHK Nordschwarzwald schon fünf von sieben überstellten Flüchtlinge in Praktika vermittelt werden, wovon zwei voraussichtlich zu einer geförderten Ausbildung führen <sup>44</sup>.

#### **Die Aufgaben des Kümmerers sind:**

- Informationsveranstaltungen zum Thema betriebliche Ausbildung zum Beispiel in den Flüchtlingsklassen der beruflichen Schulen sowie in den Vorbereitungsklassen der allgemein bildenden Schulen und in den Integrations- und Sprachklassen von Bildungsträgern - Identifizierung sprachlich geeigneter Jugendlicher und Erstellung einer Kompetenzanalyse - Unterstützung bei der Berufswahlentscheidung, Matching von persönlichen Interessen, Fähigkeiten und Ausbildungsplätzen - Erarbeitung einer Bewerbungsstrategie, Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche - Gewinnung von Praktikums- und Ausbildungsplätzen - Passgenaue Vermittlung in Praktika und Ausbildung, insbesondere in Einstiegsqualifizierungen - Betreuung während der Praktika, sowie für maximal sechs Monate während der Ausbildung - Unterstützung bei der Beantragung von Förderungen (Berufsausbildungsbeihilfen, ausbildungsbegleitende Hilfen etc.) und bei Behördengängen - Ansprechpartner für Praktikums- und Ausbildungsbetriebe

Dabei entsteht auch eine enge Zusammenarbeit mit den Bundesagenturen und den Jobcentern.

---

<sup>43</sup> Experteninterview: Herr Kalus, Kümmerer der IHK Nordschwarzwald (Anlage 13).

<sup>44</sup> Experteninterview: Herr Kalus, Kümmerer der IHK Nordschwarzwald (Anlage 13).

Die sächsischen IHKs fügen den allgemeinen Aufgaben der IHK noch die Information und Beratung von Mitgliedsunternehmen und die Beratung zur Qualifikationsanerkennung hinzu. Die IHKs bieten außerdem Kurse zur Verbesserung der interkulturellen Kompetenzen für Unternehmen, Mitarbeiter und Lehrkräfte an. Gefördert werden kann bei der IHK eine Eingliederung durch eine Einstiegsqualifizierung (EQ) und durch Maßnahmen beim Arbeitgeber (MAG). Außerdem ist eine Teilqualifizierung (TQ) als Ergänzung zu beruflichen Vorkenntnissen mit Bildungsträgern möglich.

## **1.9. Bundesweite Lösungsansätze**

Ein Lösungsweg, um vor allem der Sprachbarriere bei jungen Flüchtlingen entgegen zu wirken, wäre ein neues Berufsausbildungsmodell.

So könnte man sich beispielsweise eine Berufsausbildung vorstellen, die hauptsächlich praktisch stattfindet, der theoretische Teil begrenzt ist und vor allem keine schriftlichen Prüfungen notwendig sind. Diese teilqualifizierende Ausbildung sollte auch eine kürzere Ausbildungsdauer haben, da der Druck schnell Geld zu verdienen hoch und das Verständnis für eine Ausbildung eher gering ist. In diesem Zusammenhang fügte Wößmann, dass: *„Diese Berufsausbildungen könnten weniger wert sein als eine gewohnte duale Ausbildung. Im Beruf des Altenpflegers gibt es so eine Teilqualifikation bereits“*<sup>45</sup>.

In diesem Sinne fügt Battisti hinzu *Zusätzlich sollten die Flüchtlinge während der Ausbildung von Ausbildungsbegleitern besser begleitet werden, um einen Abbruch der Ausbildung vorzubeugen*<sup>46</sup>.

Darüberhinaus betonte Wößmann, dass: *„Die deutsche Sprache würde mit diesem Ausbildungsmodell nicht als primäre Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt gemacht werden“*<sup>47</sup>.

### **1.9.1. Gesetzliche Änderungen**

---

<sup>45</sup> Vgl. Wößmann: Bildung als Schlüssel zur Integration, ifo sd 2016, S.21 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Flack: Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen, ifo sd 2016, S. 83 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Wößmann: Bildung als Schlüssel zur Integration, ifo sd 2016, S.21 ff.

Am 01.03.2015 trat eine Neuregelung des AsylbLG in Kraft. Hierdurch entstand ein schnellerer Übergang von Leistungen nach dem AsylbLG zu SGB II-Leistungen, da die Zuständigkeiten für die verschiedenen Aufenthaltstitel geändert wurden. Neue Kunden für das Jobcenter entstanden aus Gruppen, die bisher Leistungen aus dem AsylbLG bekamen und voraussichtlich längerfristig in Deutschland bleiben. *„So ist zur besseren Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung ein Übergang zum Jobcenter sinnvoll für diese Gruppen<sup>48</sup>“*.

Zum 01.08.2016 wurde das SGB II geändert. Es gab zahlreiche Änderungen, die zur Entlastung der LSB führen sollen, wie zum Beispiel die Verlängerung des Bewilligungszeitraumes von sechs Monaten auf ein Jahr. Durch eine Entlastung der Leistungssachbearbeiter kann der Fokus mehr auf den Arbeitsvermittler gelegt werden.

Die Vorrangprüfung wurde nach und nach gelockert. So wurden zum 01.01.2015 einzelne qualifizierte Gruppen von der Vorrangprüfung befreit. Auch die Vorrangprüfung bei den anderen Asylbewerbern und Geduldeten wurde verkürzt. Nach der verkürzten Zeit ist im Zustimmungsverfahren nur noch eine Arbeitsmarktprüfung notwendig. Am 06.08.2016 trat das neue Integrationsgesetz und eine Verordnung dazu in Kraft, die zum Beispiel Vorrangprüfung für drei Jahre überall – außer in manchen Bezirken in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern – ausgesetzt. Ein Zustimmungsverfahren gibt es trotzdem noch, denn die Arbeitsmarktprüfung, die die Beschäftigungsbedingungen prüft, wird weiterhin durchgeführt. Auch eine Tätigkeit als Leiharbeiter steht den Flüchtlingen jetzt offen.<sup>101</sup> Während einer Ausbildung haben die geduldeten Flüchtlinge nun eine Duldung, die mindestens bis zum Ende der Ausbildung befristet ist. So ist die Gefahr der plötzlichen Abschiebung während der Ausbildung gebannt. Fördermaßnahmen zur Ausbildung sollen nach dieser Gesetzesänderung früher an junge Flüchtlinge gehen.

In diesem Sinne fügte das Bundesamt für Flüchtlinge und Migration hinzu: *„Die Kapazität der Integrationskurse und die der frühzeitigen Arbeitsmaßnahmen ohne Beschäftigungserlaubnis wurden erhöht. Eine weitere Maßnahme, die beschlossen*

---

<sup>48</sup>Max Weber Stiftung: Interview Knuth Onlinequelle, Abruf: 20.08.2017. um1 4:36

wurde, ist die Wohnsitzauflage. Demnach können die Länder den Flüchtlingen in den ersten drei Jahren einen Wohnsitz zuweisen, der eine gleichmäßigere Verteilung gewährleisten soll<sup>49</sup>“.

Die Bundesregierung ergänzt, dass: „Eine Wohnsitzauflage ist so lange keine Gefährdung der Integration in den Arbeitsmarkt, wie ein Umzug wegen einer sicheren Beschäftigungsaufnahme erlaubt wird<sup>50</sup>“.

Die Vermeidung von Asylverfahren durch eine Arbeitsaufnahme oder einen Spurwechsel von einem Asylverfahren zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeitsaufnahme gesetzlich möglich zu machen, wäre eine Lösungsmöglichkeit, die eine frühzeitige Beschäftigung von Qualifizierten mit sich bringt. In Schweden ist dies bereits erfolgreich durchgesetzt worden.

Eine Erteilung von Aufenthaltstiteln rein zum Zweck der Beschäftigung ist bei unerlaubt eingereisten Flüchtlingen gesetzlich nicht möglich. Genauso wenig ist der Wechsel vom Asylverfahren zu einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung erlaubt. Die Flüchtlinge müssten für diesen Wechsel zurück in ihr Heimatland und ein Visum beantragen. Als Lösung könnte man es per Gesetz möglich machen, von einem Asylverfahren zu einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung zu wechseln. Auch könnte man per Gesetz einführen, dass in Ausnahmefällen – zum Beispiel bei Fachkräften – sofort eine Beschäftigung in Deutschland aufgenommen werden kann und der Aufenthaltstitel zum Zwecke der Beschäftigung an qualifizierte Flüchtlinge ohne Asylverfahren vergeben werden kann.

Die Beschleunigung des Asylverfahrens kann auch ein Lösungsweg sein. Erste Versuche werden hierzu auch schon durchgeführt. Zum Beispiel gibt es in Bonn ein „Ankunftszentrum“ des BAMF, in dem das Asylverfahren innerhalb von 48 Stunden abgeschlossen werden soll. Im Ankunftszentrum finden alle für das Asylverfahren notwendigen Schritte unter einem Dach statt und verkürzen durch die kurzen Wege die Zeit bis zur Erteilung oder Versagung einer Aufenthaltserlaubnis. Diese Verkürzung des Asylverfahrens sollte ausgeweitet werden, denn sie fördert auch die

---

<sup>49</sup>Integrationsgesetz Onlinequelle, Abruf: 20.08.2017 16:25

<sup>50</sup>Vgl. Bundesregierung: Integrationsgesetz Onlinequelle, Abruf: 20.08.2017 um16:45

Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge. Mit einer Aufenthaltsgenehmigung ist es deutlich leichter eine Beschäftigung zu finden, da mehr Sicherheit für den Arbeitgeber besteht.

### **1.9.2. Integrationskurse**

Es gibt mit den allgemeinen Integrationskursen, den Alphabetisierungskursen, den Eltern- und Frauenkursen, den Förderkursen, den Intensivkursen und den Jugendintegrationskursen zahlreiche Angebote. Der Großteil dieser Kurse sind die allgemeinen Integrationskurse.“ *Ein Defizit der aktuellen Situation, trotz der unterschiedlichen Arten von Integrationskursen, ist die Nichtanpassung der Integrationskurse an die Heterogenität der Flüchtlinge. Möglich ist, dass von Kommunen und Landkreisen organisierte Integrationskurse besser auf die einzelnen Flüchtlinge abgestimmt werden können, als die des BAMF<sup>51</sup>“.* Speziellere und besser angepasste Förderung würde das Lernen der Sprache erleichtern und somit die Integrationschancen erhöhen.

Seit Oktober 2015 sind Integrationskurse bei verfügbaren Plätzen auch schon für Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive offen. Durch die große Anzahl der Flüchtlinge werden tatsächlich nur sehr wenige Asylsuchende aus Syrien, Eritrea, dem Irak und dem Iran zu Integrationskursen zugelassen. Eine großzügigere und frühzeitigere Zulassung wäre sinnvoll. Nach Ende des Integrationstests kann das Sprachniveau A2 oder B1 erreicht werden. Bei einer bestandenen Abschlussprüfung erhält der Flüchtling ein Zertifikat, das ausreichende Deutschkenntnisse und Grundkenntnisse der deutschen Gesellschaft und Lebensverhältnisse.

bescheinigt. Eine Prüfung wird nur bei einmaliger Wiederholung vom BAMF gefördert. Besteht man die Prüfung nicht, erhält man eine Bescheinigung über den aktuellen Sprachstand. „*Sinnvoll wäre in bestimmten Fällen eine Förderung weiterer Sprachkurse durch die Jobcenter und BAs, um ein noch besseres Sprachniveau zu erreichen*“<sup>52</sup>.

### **1.9.3. Lösungsansätze im Jobcenter Ludwigsburg**

---

<sup>51</sup>Vgl. Wech: ifo Migrationsmonitor: Rückgang der Zahl, ifo sd 2016, S. 71-72.

<sup>52</sup>Vgl. Sußmann: AufenthG § 43 Integrationskurs, 2016, Rn 43.4.17

Im Jobcenter Enzkreis werden schon jetzt viele Maßnahmen zum Umgang mit Flüchtlingen getan. Natürlich sind die bundesweiten Lösungsvorschläge auch für den Enzkreis interessant. Zwei weitere Lösungsvorschläge, die sich aus der Befragung der Unternehmen in der Region ergaben sind:

Kommunikation zwischen Arbeitgebern und Jobcenter verbessern

Ein Wunsch der an der Umfrage teilnehmenden Unternehmen war eine Informationsveranstaltung für Unternehmen zum Thema Beschäftigung von Flüchtlingen. Die Unternehmen wollen darüber informiert werden, wie eine Beschäftigung von Flüchtlingen gefördert werden kann und was man als Arbeitgeber dabei beachten muss. Interessierten Unternehmen sollen so viele Informationen wie möglich gegeben werden, weshalb eine Informationsveranstaltung für Arbeitgeber oder auch Informationen über eine Homepage und Infoblätter sinnvoll wäre.

Manchen Unternehmen in der Region fehlt der Ansprechpartner, wenn sie einen Flüchtling beschäftigen wollen. Sie wissen nicht, wie sie einen passenden Flüchtling für ihr Unternehmen finden sollen. Hier wäre ein Ausbau des AGS denkbar, um in Kontakt zu mehr Unternehmen zu treten. Die Internet-Jobbörse „Workeer“ bietet die Möglichkeit, als Arbeitgeber einen geeigneten Flüchtling zu finden. Das könnte man sich auch im Enzkreis und in Pforzheim vorstellen. So gäbe es eine Datenbank um unter arbeitswilligen Flüchtlingen nach einem auf die Anforderungen passenden Flüchtling zu suchen. Die Landesärztekammer Hessen hat im Mai 2016 eine Medizinerdatenbank ins Leben gerufen, in der sich Ärzte mit Migrationshintergrund und Hospitationsplätze eintragen lassen, um die Vermittlung von Hospitationsplätzen an Flüchtlinge möglich zu machen. So eine Datenbank wäre auch im Enzkreis möglich und zum Beispiel an den AGS anzugliedern. Eine mobile Berufsberatung zur Aufklärung – zum Beispiel in den Flüchtlingswohnheimen – wäre eine Möglichkeit viele der Flüchtlinge gemeinsam zu erreichen. Sozialen Arbeitsmarkt ausbauen und zahlreiche Maßnahmen schaffen da hauptsächlich für Geringqualifizierte nicht genug freie Stellen auf dem Arbeitsmarkt vorhanden sein werden, ist es wichtig, Alternativen zu schaffen und die Flüchtlinge zu beschäftigen, um eine Integration zu erleichtern. Die Flüchtlinge zu beschäftigen steigert die Motivation und die Eingliederungschancen und darüber hinaus wird die Sprache bei einer Beschäftigung auch schneller gelernt. Durch die Schaffung von

Arbeitsgelegenheiten und Maßnahmen kann außerdem ein Abrutschen in die Langzeitarbeitslosigkeit verhindert und unerlaubte Schwarzarbeit vorgebeugt werden. Die Maßnahmen sollten zahlreich und zielgruppengerecht geschaffen werden. Für das Jobcenter Enzkreis bedeutet das eine großzügige Schaffung neuer Maßnahmen und Arbeitsgelegenheiten zur Überbrückung, bis eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt möglich ist.



# Kapitel 2

## ❖ Kapitel 2. Das Flüchtlingsthema in den Medien von 2015 bis 2017

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Flüchtlingszuwanderung in Deutschland keine so außerordentliche Brisanz mehr gehabt wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Die stark ansteigenden Asyl-bewerberzahlen und die damit verbundenen Aufgaben der Antragsbearbeitung, Unterbringung und Versorgung bringen Politik und Behörden zum Teil deutlich an die Grenzen ihrer Kapazitäten. Ähnlich wie in den 1990er Jahren hat diese Situation eine intensive gesellschaftliche Debatte zum Umgang mit humanitärer Zuwanderung und zur (Neu-)Ausrichtung der Flüchtlingspolitik ausgelöst. Anders als vor 20 Jahren denken die Politik und eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure heute stärker über eine Verbesserung des Aufnahme- und Versorgungssystems sowie die Möglichkeit frühzeitiger gesellschaftlicher Teilhabe nach. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels werden zudem vermehrt die Potenziale von Flüchtlingen in den Blick genommen. Anders als in den 1990er Jahren trifft die derzeitige Flüchtlingszuwanderung auf breite Unterstützung und ein hohes Maß an Hilfsbereitschaft und Engagement in der Bevölkerung, auch wenn parallel in steigendem Maße fremdenfeindliche und zum Teil gewalttätige Reaktionen zu verzeichnen sind.

Neben den immensen Herausforderungen bietet die gegenwärtige Situation auch eine Chance, die Flüchtlingspolitik und die grundlegende Haltung von Politik und Gesellschaft gegenüber Fluchtzuwanderung zu diskutieren und neu zu gestalten. Für eine solche Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik und die Entwicklung entsprechender passgenauer Maßnahmen und Projekte ist jedoch belastbares Wissen über die Lebens- und Bedarfslagen von Flüchtlingen in Deutschland erforderlich. In den meisten öffentlichen Debatten fehlt bisher besonders eine Perspektive – die der Flüchtlinge selbst. Die Erforschung der Lebenssituation von Flüchtlingen stellt bislang nur ein Randphänomen sozialwissenschaftlicher Migrationsforschung in Deutschland dar.<sup>53</sup>

Vor diesem Hintergrund hat der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) in Kooperation mit der Robert Bosch

---

<sup>53</sup>Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration (Januar 2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Robert Bosch Stiftung. Deutschland. Seite 08.

Stiftung eine Machbarkeitsstudie zur empirischen Erfassung der Lebenslage von Flüchtlingen durchgeführt. Dazu wurden gemeinsam mit Experten aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zunächst Erkenntnisinteressen identifiziert und Forschungsfragen entwickelt. Darauf aufbauend wurden verschiedene qualitative und quantitative Varianten einer Befragung von Flüchtlingen geprüft. Im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie wurde die vorliegende Expertise in Auftrag gegeben, um den bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand zur Lebenslage von Flüchtlingen in Deutschland zu analysieren und entsprechende Forschungsdesiderate zu identifizieren. Die Expertise fokussiert dabei auf folgende Themenbereiche:

- strukturelle Integration: Zugang zu Arbeitsmarkt, Bildungssystem, sozialstaatlichen Leistungen und Gesundheitsversorgung
- soziokulturelle Integration: Kontakte zur Mehrheitsbevölkerung und Einbindung in zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine, Zugang zur Sprache, identifikatorische Bindungen
- Bildungsniveau und Qualifikationsstruktur: formale und nichtformale Kompetenzen
- Erwartungen, Wünsche und Aspirationen der Flüchtlinge in Bezug auf ihr Leben in Deutschland
- rechtliche, strukturelle und soziale Rahmenbedingungen der Lebenslage von Flüchtlingen
- physische und psychische Gesundheit von Flüchtlingen vor dem Hintergrund ihrer Lebenslage in Deutschland In die Analyse des Forschungsstands wurden Untersuchungen zu allen relevanten Flüchtlingsgruppen in Deutschland einbezogen.

Vor dem Hintergrund der spezifischen Ausrichtung des geplanten Forschungsvorhabens und mit Blick auf die Komplexität des Themas wurde die Literatur zu irregulären Zuwanderern<sup>1</sup> ausgeklammert. Ein spezifischer Fokus liegt zudem auf Studien zu erwachsenen Flüchtlingen. Die vergleichsweise umfangreichere Forschung zu minderjährigen Flüchtlingen wurde zwar berücksichtigt, findet aber nur am Rande und in verkürzter Form Erwähnung. Die Expertise basiert auf der Sichtung der

Forschungsliteratur zum Stand Mai 2015. Bis Redaktionsschluss erfolgte aufenthaltsrechtliche bzw. flüchtlingspolitische Änderungen sowie neu erschienene wissenschaftliche Publikationen wurden nach Möglichkeit noch berücksichtigt.<sup>54</sup>

## **2.1. Ein kurzer Überblick: der Forschungsstand zu Flüchtlingen in Deutschland**

Ein belastbarer Gesamtüberblick über die Lebenslagen bzw. die Integration von Flüchtlingen in Deutschland liegt nicht vor. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass die einschlägigen amtlichen Statistiken, die darauf beruhenden Berichte sowie die zahlreichen Studien der allgemeinen Migrationsforschung ausschließlich nach Personen mit und ohne Migrationshintergrund oder -erfahrung bzw. nach Personen mit und ohne deutschen Pass unterscheiden. Dies gilt zum Beispiel für das Sozioökonomische Panel (SOEP), die Bildungsstatistik sowie einschlägige Lageberichte wie den Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, die Migrationsberichte und Integrationsreporte des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (BMAS 2013), den Kinder-Migrationsbericht des Deutschen Jugendinstituts, den Kinder- und Jugendbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013) und den Kinder- und Jugendgesundheitsurvey KiGGS des Robert Koch-Instituts (2012). Gleiches gilt für die Bildungsberichterstattung im Rahmen der PISA-, TIMSS- und IGLU-Studien. Flüchtlinge werden in den genannten Fällen nicht gesondert ausgewiesen bzw. wurden aus unterschiedlichen Gründen gar nicht erst erfasst. Erkenntnisfortschritte lassen sich ggf. im Rahmen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe erwarten, einer seit dem Jahr 2013 jährlich stattfindenden Befragung von etwa 5.000 Personen mit Migrationshintergrund, in der Flüchtlinge mit 15 Prozent vertreten sind (vgl. Brücker et al. 2014: 1126).

Statistiken, die sich spezifisch auf Flüchtlinge beziehen, fokussieren in der Regel auf Wanderungsbewegungen, Asylantragstellungen und Schutzquoten und somit auf Fragestellungen, die im Rahmen der vorliegenden Expertise eher nachrangig sind. Andere relevante Statistiken beziehen sich ausschließlich auf bestimmte Flüchtlingsgruppen. So veröffentlicht das Statistische Bundesamt Zahlen zu Empfängern

---

<sup>54</sup> Ebenda. Seite 8, 9.

von Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), aufgeschlüsselt u. a. nach Alter und Art der Unterbringung (Statistisches Bundesamt 2013). Durch die Fokussierung dieser Statistik auf Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG werden jedoch nicht alle Gruppen von Flüchtlingen erfasst; es liegen zum Beispiel keine vergleichbaren Daten zu anerkannten Flüchtlingen vor. Vorhandene Statistiken sind zudem meist nicht vergleichbar, da sie sich z. B. hinsichtlich der Art der Erfassung bzw. der zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Rechtsnormen unterscheiden.<sup>55</sup>

Umfangreiche sozialwissenschaftliche quantitative und qualitative Studien mit dezidiertem Bezug auf Flüchtlinge, etwa zu Lebenslagen, Bildungsverläufen und -abschlüssen, beruflichen Qualifikationen, struktureller und soziokultureller Integration oder zur Gesundheit, stehen weitgehend aus. Vorliegende Untersuchungen weisen häufig einen deutlichen Regionalen Bezug auf und/oder fokussieren auf einzelne Flüchtlings- oder Altersgruppen. Obwohl einige empirische Studien auf heterogenen Stichproben mit Flüchtlingen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus basieren, überwiegen Untersuchungen zu Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsgestattung oder Duldung) sowie zu minderjährigen Flüchtlingen. In der Regel werden Einzelaspekte bzw. Einzelschicksale thematisiert, während ein Gesamtüberblick fehlt. Insgesamt betrachtet ist die Forschung zu Flüchtlingen in Deutschland also unterentwickelt. Quantitative und qualitative Daten und Befunde liegen nur bruchstückhaft vor, lassen sich nicht oder nur schwer aufeinander beziehen und sind aufgrund des Regionalbezugs (und der damit verbundenen bundeslandspezifischen rechtlichen Regelungen) häufig nur begrenzt verallgemeinerbar. In der Regel fehlen Differenzierungen zwischen Flüchtlingsgruppen sowie Vergleiche zu anderen Zuwanderergruppen bzw. zu Personen ohne Migrationshintergrund, aus denen belastbare empirische Hinweise auf für Flüchtlinge spezifische Lebensumstände abgeleitet werden könnten. Dies unterscheidet die Flüchtlingsforschung erheblich von der allgemeinen Migrationsforschung, die mittels entsprechender verfügbarer Daten solche Vergleiche in der Regel vornimmt.<sup>4</sup>Die theoretischen Konzepte, die den berücksichtigten Studien zugrunde liegen, fallen sehr heterogen aus. Nur in wenigen Fällen wird dezidiert auf das Konzept der Integration Bezug genommen. Einige Autoren

---

<sup>55</sup> Ebenda. Seite 11, 12.

bevorzugen z. B. das Konzept der Inklusion, andere weisen einen anderweitigen theoretischen Bezugspunkt auf (z. B. Lebenslagen, Diskriminierung, Lebensführung, psychiatrische und psychologische Konzepte).<sup>56</sup>

## **2.2. Strukturelle Integration von Flüchtlingen**

Die strukturelle Integration, d. h. die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und das Ausbildungs-system sowie die Stellung und hierarchische Position, die Menschen darin innehaben, aber auch der Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen sind zentral für den Status und die Teilhabe-möglichkeiten von Mitgliedern einer Gesellschaft. Dieses Kapitel stellt zu den folgenden Bereichen struktureller Integration von Flüchtlingen zunächst die einbezogenen Studien vor und fasst anschließend zentrale Forschungsergebnisse zusammen:

- **Zugang zum Arbeitsmarkt**
- Zugang zu Bildung und Ausbildung
- Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen
- Zugang zu Wohnraum
- Zugang zur Gesundheitsversorgung.<sup>57</sup>
- **Arbeitsmarktzugang: wenig Teilhabe, meist im Niedriglohnssektor**

Im Hinblick auf den Forschungsstand zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen lassen sich Analysen der rechtlichen Rahmenbedingungen einerseits sowie Statistiken und empirische Studien andererseits unterscheiden. Insbesondere liegt eine Reihe von rechtspolitischen Analysen vor, die die geltenden rechtlichen Bestimmungen einer kritischen Betrachtung unterziehen. Hierbei ist zu beachten, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für Asylsuchende und Flüchtlinge in den letzten Jahren mehrfach geändert und die entsprechenden Analysen teilweise rasch an Aktualität verloren haben. So sind z. B. im November 2014 einige Verbesserungen für Asylsuchende und Flüchtlinge mit Duldung und Aufenthaltsgestattung in Kraft getreten. Dazu gehört u. a. eine Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylsuchende auf nunmehr drei Monate. Seit Ende Oktober 2015 besteht gleichzeitig ein Arbeitsverbot für Asylsuchende aus sicheren

---

<sup>56</sup> Ebenda. Seite 13.

<sup>57</sup> Ebenda. Seite 13,14.

Herkunftsstaaten, außerdem wurde die maximale Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen auf sechs Monate erhöht, für die ebenfalls Arbeitsverbot herrscht (Deutscher Bundestag 2015). Die Auswirkungen dieser aktuellen Veränderungen sind noch nicht sozialwissenschaftlich untersucht, jedoch liegen erste Einschätzungen vor. Insbesondere gilt es zu prüfen, ob Bevorzugungen von Personengruppen mit hohen Anerkennungsquoten und verwertbaren Qualifikationen sowie Benachteiligungen von Herkunftsgruppen mit niedrigen Anerkennungsquoten und einem in der Regel niedrigen Qualifikationsniveau (z. B. Staatsangehörige der Westbalkanstaaten) bestehen bleiben oder sich weiter verschärfen.<sup>58</sup>

Im Bereich der Statistiken liegen insbesondere Daten des Statistischen Bundesamts auf der Basis des Ausländerzentralregisters sowie der Bezugsstatistik für Leistungen nach dem AsylbLG vor. Letztere beziehen sich jedoch nur auf eine Teilgruppe von Flüchtlingen (z. B. sind darunter keine anerkannten Flüchtlinge, da diese nach dem Sozialgesetzbuch leistungsberechtigt sind). Es existieren nur wenige aktuelle quantitative und qualitative Untersuchungen, die auf die Frage des Arbeitsmarktzugangs und der Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen fokussieren. Die aktuellste Analyse stammt von Brücker, Hauptmann und Vallizadeh (2015). Die Autoren des IAB beschreiben die Veränderung der Beschäftigungsquoten von Zuwanderern als Folge der aktuellen Fluchtzuwanderung. Die Untersuchung von Lukas (2011) stellt auf der Basis der Daten des Ausländerzentralregisters, der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie der zweiten Befragungswelle des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) Berechnungen zur Beschäftigung von erwerbsfähigen Geduldeten und Bleibeberechtigten zwischen 15 und 64 Jahren im deutschen Niedriglohnsektor an. Hadeed (2006) befragt 260 hoch qualifizierte jüdische Kontingentflüchtlinge und anerkannte Flüchtlinge in Niedersachsen zu ihrer Erwerbstätigkeit. Hohmanns (2004) Untersuchung zu Erfahrungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse basiert auf einer Befragung von 25 fachqualifizierten Flüchtlingen (6 Frauen und 19 Männer), darunter 15 Personen mit Flüchtlingsanerkennung, 7 mit humanitärem Aufenthaltsstatus und 3 mit kurzfristiger Duldung. Eine kommunenbezogene Studie von Aumüller und Bretl (2008a) in Berlin, München, Jena und Schwäbisch Hall basiert auf Experteninterviews und Gesprächen mit

---

<sup>58</sup> Ebenda. Seite 14.

Flüchtlingen mit heterogenem Aufenthaltsstatus und tangiert dabei auch Fragen der Erwerbstätigkeit. Eine weitere qualitative Studie von Daumann et al. (2015) evaluiert das an Asylsuchende adressierte Projekt Early Intervention und basiert auf einer Befragung von Projektvermittlungskräften so-wie Fachkräften aus Bleiberechtsnetzwerken und aus dem Betreuungsumfeld von Asylsuchenden in den sechs Modellagenturen des Projekts. Im Rahmen der Untersuchung von Englmann und Müller (2007) zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufsausbildungen werden sowohl Experten aus Anerkennungsstellen (164 Fragebögen und 66 Interviews) als auch Zuwanderer (152 standardisierte Fragebögen) befragt. Unter den befragten Zuwanderern befinden sich einzelne anerkannte Asylsuchende, deren Erfahrungen bei der Anerkennung von Abschlüssen im Rahmen von Falldarstellungen aufbereitet werden. Eine auf einen europäischen Vergleich ausgerichtete Machbarkeits- bzw. Pilotstudie von Kraler et al. (2014) analysiert die Möglichkeiten der Untersuchung von Erwerbsverläufen regularisierter Flüchtlinge. Als Basis dienen 100 qualitative Interviews in 13 europäischen Städten mit insgesamt 64 regularisierten und 36 irregulären Zuwanderern.<sup>59</sup>

In Deutschland wurden 15 Interviews geführt. Schroeder und Seukwa (2007) evaluieren die EQUAL-Entwicklungspartnerschaft<sup>6</sup> „FLUCHTort Hamburg“ unter Verwendung einer Kombination aus quantitativen und qualitativen Ansätzen. Eine weitere Evaluation des „ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ stammt von Mirbach, Triebel und Farrokhzad (2013) sowie von Mirbach und Triebel (2010). Die Autoren präsentieren u. a. Ergebnisse einer Befragung von rund 11.000 Teilnehmenden der Projekte des ESF-Programms. Auch Diarra (2014) beschreibt ein Projekt der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „FLUCHTort Hamburg“, wobei die methodische Grundlage der Evaluation (Selbst- oder Fremdevaluation) unklar bleibt. Zusätzlich in die vorliegende Expertise einbezogene Arbeiten von Kühne (2009) sowie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013) beruhen auf einer Kombination aus rechtlichen Analysen und Synopsen von Befunden Dritter. Aus weiteren Studien liegen, zumeist auf der Basis von Fallstudien, nicht verallgemeinerbare Hinweise in Bezug auf Aspekte der Arbeitsmarktintegration vor. So führt Täubig (2003; 2009) qualitative Interviews mit

---

<sup>59</sup> Ebenda. Seite 15.



sechs asylsuchenden bzw. geduldeten Männern in Gemeinschaftsunterkünften bzw. einem Mann mit Aufenthaltsgestattung und einer geduldeten Frau durch. Hentges und Staszczak (2010) interviewen fünf Personen in bzw. nach einem Bleiberechtsverfahren. Die vorhandenen Studien sind bezüglich Methodik (Experteninterviews vs. Interviews mit Flüchtlingen), einbezogenem Personenkreis (Asylsuchende, Geduldete, anerkannte Flüchtlinge) und Fragestellung (bestimmte Arbeitsmarktsektoren, Anerkennung beruflicher Abschlüsse etc.) sehr disparat angelegt und häufig auf spezifische Projekte, Regionen oder Kommunen bezogen. Meist wird auf eine insgesamt eingeschränkte Datenlage und Reichweite verwiesen; teilweise sind nur Schätzungen möglich (Hohmann 2004: 9). Der Fokus der Untersuchungen liegt insgesamt eher auf Flüchtlingsgruppen mit prekärem Aufenthaltsstatus (Asylsuchende und Geduldete) und weniger auf anerkannten Flüchtlingen.<sup>60</sup>

Die Erwerbstätigenquote von asylsuchenden und geduldeten ebenso wie von anerkannten Flüchtlingen in Deutschland ist niedrig. Die Daten des Statistischen Bundesamts zu Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG zeigen, dass zum Stichtag 31. Dezember 2013 von insgesamt 224.993 Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG 219.606 Personen nichterwerbstätig waren. Rechnet man die erfassten Personen unter 18 sowie über 65 Jahren heraus, waren von 151.837 erwerbsfähigen Leistungsempfängern 146.538 nicht beschäftigt.<sup>8</sup> Die (offizielle) Erwerbstätigenquote der Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG betrug somit 3,5 Prozent. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer verbessern sich die Zahlen allerdings. Brücker, Hauptmann und Vallizadeh (2015) haben die IAB-SOEP-Migrantenstichprobe hinsichtlich der Erwerbstätigkeitsquoten ausgewertet und fanden bei 15- bis 64-jährigen Flüchtlingen einen Anstieg der Beschäftigungsquote von 8 Prozent im Zuzugsjahr auf 50 Prozent nach 5 Jahren. Im Zuge der stark gestiegenen Zahl von Flüchtlingen im Jahr 2015 sei trotzdem zunächst mit einer steigenden Arbeitslosenquote bei den Flüchtlingen zu rechnen. Zugleich wird auf ein großes Potenzial der Flüchtlinge mit niedrigem Durchschnittsalter verwiesen, das durch Investition in Bildung und Ausbildung genutzt werden kann. Lukas (2011) fokussiert in seiner Studie auf geduldete sowie bleibeberechtigte Menschen (nach den verschiedenen Altfallregelungen). Er geht von der Hypothese aus, dass

---

<sup>60</sup> Ebenda. Seite 16.

Beschäftigungs-möglichkeiten hauptsächlich im Niedriglohnsektor<sup>9</sup> bestehen. Auf der Basis der Zahl erwerbsfähiger Geduldeter in Deutschland zwischen 15 und 64 Jahren geht er zum Stichtag 30. Juni 2010 von einem Potenzial von 61.048 im Niedriglohnsektor beschäftigten Personen aus. Von diesen hatten sich nach Angaben der BA 8.234 Personen um eine Zustimmung zu einer Beschäftigung bemüht und sie zu ca. 75 Prozent erhalten, in der Mehrzahl in Form einer befristeten Zustimmung. Addiert man diejenigen Geduldeten, die zustimmungsfrei tätig sind, beträgt der Anteil der Arbeitstätigen an den erwerbsfähigen Geduldeten 10,9 Prozent. Die Anzahl der Erwerbstätigen steigt mit längerer Aufenthaltsdauer; dies spiegelt die gesetzlichen Rahmenbedingungen wider. 76 Prozent der geduldeten Beschäftigten sind Männer.<sup>61</sup>

Die regionale Verteilung spiegelt gemäß Lukas die wirtschaftliche Entwicklung in West- und Ostdeutschland wider: Rund 92 Prozent aller berufstätigen Geduldeten sind in Westdeutschland gemeldet. Von diesen lebt der höchste Prozentsatz (knapp 38 %) in Nordrhein-Westfalen. Bezüglich der Herkunft machen Iraker mit 15,9 Prozent die größte Gruppe der erwerbstätigen Geduldeten aus, danach folgen Geduldete aus dem Kosovo (8,2 %) sowie aus der Türkei. Wenig aussagekräftig erscheint das Bild im Hinblick auf die Berufe und Wirtschaftszweige, in denen die Geduldeten tätig sind: Rund 52 Prozent der Zustimmungen der BA konnten keiner Berufsgruppe zugeordnet werden. Auffällig ist zugleich, dass Berufszweige, die eine qualifizierte Ausbildung voraussetzen, mit nur sehr geringen Anteilen (meist unter einem halben Prozentpunkt) vertreten sind. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Wirtschaftszweigen: Knapp 69 Prozent der erteilten Zustimmungen der BA waren im betrachteten Zeitraum keinem Wirtschaftsbereich zuzuordnen. Den größten Wirtschaftsbereich machte mit 14,4 Prozent die Gastronomie aus. Lukas schließt auf dieser Basis auf einen eher unterstützenden Charakter der Tätigkeiten von Geduldeten; Arbeiten, die eine qualifizierte Ausbildung voraussetzen, sind kaum vertreten. Er weist zudem darauf hin, dass mit der Gastronomie eine stark konjunkturabhängige Branche dominiert. Auch andere Studien kommen zu dem Schluss, dass Flüchtlinge, insbesondere Geduldete, vorrangig im Niedriglohnsektor beschäftigt sind. Im Hinblick auf Bleibeberechtigte ist die Datenlage so schwach, dass das Ausmaß der Erwerbs-tätigkeit nicht erfasst werden kann. Feststellbar ist lediglich, dass 81,0

---

<sup>61</sup> Ebenda. Seite 17.

Prozent der Bleibeberechtigten in Westdeutschland gemeldet sind. Die wissenschaftliche Begleitung der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „FLUCHTort Hamburg“ konnte den Verbleib der in der ersten Förderphase der „Gemeinschaftsinitiative EQUAL“ ausgebildeten Flüchtlinge (Asylsuchende und Geduldete) nur begrenzt erfassen. Die verfügbaren In-formationen deuten aber darauf hin, dass nur wenigen die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt gelungen ist.<sup>62</sup>

Zwei Drittel der 260 hoch qualifizierten jüdischen Kontingentflüchtlinge und asylberechtigten Flüchtlinge aus der Befragung von Hadeed (2006) in Niedersachsen befanden sich zum Zeit-punkt der Befragung in (teilweise langjähriger) Arbeitslosigkeit; nur 34 Prozent waren erwerbs-tätig. Demgegenüber waren 86 Prozent der Befragten vorab im Herkunftsland berufstätig gewesen. Von den Erwerbstätigen verfügten wiederum nur 19,4 Prozent über eine Vollzeitbeschäftigung. Die Analyse der Einkommens- und Lebensverhältnisse zeigt, dass selbst diejenigen, die durch Erwerbstätigkeit für ihren Unterhalt aufkommen können, nur über ein geringes Netto-Einkommen verfügen. Auffällig ist, dass die untersuchte Gruppe vielfach keinen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt findet, obwohl sie über ein breites Qualifikationsprofil und vielfältige Erfahrungen verfügt, teilweise auch in Fachrichtungen, für die in Deutschland ein Fachkräftebedarf besteht (vgl. hierzu auch Hohmann 2004: 14f.): So verfügen 8,1 Prozent der Befragten über Qualifikationen in medizinischen Berufen, 6,8 Prozent über Qualifikationen im EDV-Bereich (Hadeed 2006: 21). Kraler et al. (2014: 7f.) konstatieren im Rahmen ihrer Machbarkeitsstudie zur Untersuchung der Erwerbsverläufe regularisierter Flüchtlinge, dass eine Regularisierung den befragten vormals irregulären Flüchtlingen zwar deutlich bessere Möglichkeiten für Weiterqualifizierung bzw. Um-schulung eröffnet, der tatsächliche Zugang zum Arbeitsmarkt aber stark von ihren formalen Qualifizierungen, der Anerkennung ihrer Abschlüsse sowie erfahrener Unterstützung abhängt. Nicht alle Erwartungen der Betroffenen in Bezug auf Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und Charakteristika der Arbeit haben sich mit der Regularisierung erfüllt. Im Widerspruch zu den oben zitierten Studien geht aus einer von Thränhardt (2015: 23) zitierten Vorabinformation vom 28. Oktober 2014 zu Ergebnissen aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe hervor, dass Flüchtlingen und

---

<sup>62</sup> Ebenda. Seite 18.

Asylsuchenden<sup>12</sup> der Einstieg in den Arbeitsmarkt in vielen Fällen gelingt, wenn auch zumeist unter ihrer Qualifikation. Danach sind 15 Prozent der befragten in Deutschland erwerbstätigen Zuwanderer nach Deutschland geflohen; 50 Prozent der Flüchtlinge in Deutschland sind erwerbstätig.<sup>13</sup> Damit läge die Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen zwar unterhalb derer anderer Migrantengruppen, wäre aber dennoch höher, als die weiter oben zitierten Studien erwarten lassen. In qualitativen Fallstudien finden sich nicht repräsentative Hinweise auf prekäre Arbeitsbedingungen und Niedriglöhne im Rahmen von Schwarzarbeit, jedoch auch innerhalb legaler Beschäftigungen. Lange und unflexible Arbeitszeiten können wiederum eine Teilnahme an Deutschkursen und Weiterqualifizierungsangeboten erschweren oder verhindern.<sup>63</sup>

Hoch qualifizierte Flüchtlinge erleben vielfach einen massiven Bruch in der beruflichen Laufbahn. Zwar ist die Gruppe derjenigen, die im Herkunftsland akademische bzw. Fachqualifikationen und/oder berufliche Erfahrung erworben haben, nicht seriös bezifferbar, viele Studienergebnisse deuten aber auf einen Statusverlust und substantielle Brüche in der Berufs- bzw. Erwerbsbiografie hin (Bretl 2008: 36, 40). Vielfach gelingt der Einstieg in den Arbeitsmarkt gar nicht, nur nach langen Wartezeiten oder nicht im Bereich des ursprünglich ausgeübten Berufs. 86 Prozent der 260 befragten hoch qualifizierten Flüchtlinge in der Studie von Hadeed (2006) waren im Herkunftsland berufstätig, 72 Prozent im erlernten Berufsfeld. In Deutschland war demgegenüber nur 34 Prozent der Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt gelungen. In der Ergebnisdarstellung bleibt zugleich offen, inwieweit die Beschäftigung in Deutschland im erlernten Berufsfeld stattfindet. In einer weiteren Befragung von 25 fachqualifizierten Flüchtlingen (Hohmann 2004), die im Herkunftsland eine Ausbildung oder Arbeitserfahrungen im Sozial-, Gesundheits- oder Informations- und Kommunikationstechnologiebereich gemacht haben, geben nur vier Personen an, in ihrer aktuellen Beschäftigung ihre im Herkunftsland erworbenen Fähigkeiten voll nutzen zu können. Elf Fachqualifizierten ist dies gar nicht möglich. Der Autor folgert ebenfalls, dass fachqualifizierte Flüchtlinge mit nur geringer Wahrscheinlichkeit in Deutschland ein Arbeitsangebot im erlernten Beruf erhalten (Hohmann 2004: 20, 21). Zu vergleichbaren Schlüssen kommen Kraler et al. (2014: 8) und einzelne befragte Experten in der Untersuchung von Aumüller in

---

<sup>63</sup> Ebenda. Seite 19.

Schwäbisch Hall (2008a: 122). Zu Geschlechtsunterschieden im Hinblick auf Erwerbstätigkeit unter Flüchtlingen liegen nur punktuelle Erkenntnisse vor. Der Studie von Lukas (2011: 50) zufolge sind geduldete Männer wesentlich häufiger erwerbstätig als geduldete Frauen. Weitere Studien deuten auf eine geringe Anzahl von geflüchteten (alleinerziehenden) Frauen in Weiterbildungskursen bzw. der Arbeitsvermittlung hin (Diarra 2014: 202; Mirbach/Triebel/Farrokhzad 2013: 22f.; Schroeder/Seukwa 2007: 103, 109). Zudem konnten Männer im Rahmen des „ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ häufiger in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden als Frauen (Mirbach/Triebel/Farrokhzad 2013: 21). Erklärungen hierfür werden u. a. in einer noch zu geringen Passfähigkeit der Angebote z. B. für Frauen mit Kindern sowie in deren spezifischer Lebenssituation gesucht (Diarra 2014: 202f.). Zugleich wird berichtet, dass Frauen, die aufgrund einer geringeren schulischen oder beruflichen Qualifikation einfache Tätigkeiten ausführen wollen, größere Chancen bei der Arbeitsmarktintegration (z. B. als Reinigungskräfte oder Küchenhelferinnen) haben (Diarra 2014).<sup>64</sup>

Alle zitierten Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass den aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland eine gewichtige Rolle als Erklärungsfaktor für niedrige Erwerbstätigkeitsraten von Flüchtlingen bzw. für die häufige Beschäftigung im Niedriglohnsektor zukommt. Bei asylsuchenden und geduldeten Personengruppen zeigen sich die Auswirkungen des anfänglichen Arbeitsverbots, der Vorrangprüfung, der Zustimmungspflichten der Ausländerbehörde sowie der Residenzpflicht und Wohnsitzauflage. Die Tatsache, dass häufig nur befristete Zustimmungen erteilt werden (Lukas 2011: 47), bzw. der insgesamt befristete Status einer Duldung entmutigen viele Arbeitgeber, dem entsprechenden Personenkreis eine Arbeitsstelle anzubieten, zumal mit einer Einstellung oder Vertragsverlängerung ein hoher bürokratischer Aufwand verbunden ist (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2013: 239; Bretl/Kraft 2008: 66; Aumüller 2008b: 93). Befristete Zustimmungen erschweren überdies einen Wechsel des Arbeitgebers (z. B. für das Erlangen einer besser dotierten oder qualifizierten Stelle), da die Zustimmung nur auf die Dauer der laufenden Beschäftigung befristet ist (Lukas 2011: 45). Zudem stehen Asylsuchenden und Geduldeten keine Eingliederungshilfen zu.

---

<sup>64</sup> Ebenda. Seite 20.

Auch der Zugang zu Sprachkursen ist lediglich eingeschränkt bzw. gar nicht gegeben (s. Abschnitt 4.2).<sup>14</sup>Eine Reihe weiterer struktureller Aspekte kann sich bei allen Flüchtlingsgruppen negativ auf die Arbeitsmarktintegration auswirken. So bewirken Phasen langer Wartezeiten und Arbeitslosigkeit einen Kompetenzverlust und entwerten Qualifikationen (Lukas 2011: 45; Mirbach/Triebl 2010: 18; Bretl 2008: 36, 43; Diarra 2014: 202). Lange Wartezeiten und die Erfahrung erfolgloser Versuche der Arbeitsmarktintegration demotivieren und verringern die Suchintensität (Lukas 2011: 45; Bretl 2008: 39). Erschwerend hinzu kommen nicht flächendeckende Beratungs- und Vermittlungsleistungen durch die Agentur für Arbeit (Hohmann 2004) sowie nicht ausreichende, zumeist programm- und projektgeförderte Angebote zur beruflichen Integration von Flüchtlingen (Bretl 2008: 43f.; Mirbach/Triebl/Farrokhzad 2013: 26). Ein flächendeckendes, konstantes Angebot fehlt. Eine Reihe von Untersuchungen thematisiert das Problem der gleichwertigen Anerkennung von Abschlüssen aus dem Herkunftsland. Eine Anerkennung erfolge vielfach nicht oder nur teilweise (Hohmann 2004: 22; Bretl 2008: 35; Englmann/Müller 2007: 192, 195; Ha-deed 2006: 21). In der Befragung von Hadeed (2006: 21) geben 35 Prozent der teilnehmenden Hochqualifizierten an, eine Anerkennung der im Heimatland erworbenen Qualifikationen erreicht zu haben; in 38 Prozent der Fälle wurde eine Anerkennung verweigert, 27 Prozent hatten bis dato keinen Versuch einer Anerkennung unternommen.<sup>65</sup>

In der Befragung von 11.060 Teilnehmenden von ESF-Projekten zur arbeitsmarktlichen Unterstützung von Flüchtlingen hatten von 255 Hochschulabsolventen, die im Heimatland eine akademische Position innehatten, nur 11 eine qualifikationsadäquate Beschäftigung in Deutschland gefunden (Mirbach/Triebl 2010: 18). Auch Hohmann (2004: 22f.) kommt zu dem Ergebnis, dass zahlreiche Befragte nur Beschäftigungen in ganz anderen Arbeitsfeldern als denen, für die sie ursprünglich ausgebildet wurden, gefunden haben. Alle zitierten Studien liegen allerdings im Zeitraum vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes (Bundesgesetzblatt I, 2011/63, S. 2515). Die Auswirkungen dieser verbesserten Regelungen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse sind bisher nur begrenzt untersucht (BMBF 2015; Englmann/ Müller-Wacker 2014). Englmann und Müller-Wacker (2014) resümieren u. a., dass die neuen geltenden Bestimmungen zwar

---

<sup>65</sup> Ebenda. Seite 21.

Verbesserungen brächten, in der Praxis aber noch nicht ausreichend umgesetzt seien. In der Untersuchung von Hohmann (2004: 25) werden Diskriminierungserfahrungen am Arbeitsmarkt bzw. bei der versuchten Integration in den Arbeitsmarkt als einflussreicher Faktor thematisiert: 15 der 25 befragten Flüchtlinge berichten von Vorurteilen und Diskriminierung am Arbeitsmarkt und sehen nicht selten in ihrer Herkunft den ausschlaggebenden Grund für eine nicht erfolgte Einstellung (vgl. auch Mirbach/Triebl/Farrokhzad 2013: 26). Einzelne Studien weisen übereinstimmend darauf hin, dass vor allem in strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland wenig Chancen auf nachhaltige Beschäftigung insbesondere für Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus bestehen (Lukas 2011: 51; Aumüller 2008b: 93). Aufseiten der Flüchtlinge kommen einige Merkmale erschwerend hinzu, etwa nicht ausreichende Sprachkenntnisse (Hadeed 2006: 22; Hohmann 2004: 24; Brahim/Flach/Krause 2014: 167f.; Mirbach/Triebl/Farrokhzad 2013: 24), fehlendes finanzielles Kapital z. B. für Weiterqualifizierungen (Hohmann 2004: 25), Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit aufgrund körperlicher und vor allem psychischer Beeinträchtigungen und Krankheiten (Lukas 2011: 45; Aumüller 2008b: 93; 2008a: 122; Mirbach/Triebl/Farrokhzad 2013: 24, 28), fortgeschrittenes Alter (Lukas 2011: 45; Aumüller 2008a: 122) sowie Mangel an Arbeitserfahrung und Kenntnis des deutschen Arbeitsmarkts (Daumann 2015: 25; Mirbach/Triebl/Farrokhzad 2013: 24). Arbeit im Niedriglohn-sektor ist zudem die Folge der Anforderung, einen gefestigten aufenthaltsrechtlichen Status zu erhalten. Lukas (2011) kommt im Rahmen seiner Untersuchung zu dem Schluss, dass viele Flüchtlingsgruppen mit prekärem Aufenthalt (vor allem „Bleibeberechtigte auf Probe“) unter dem Druck stehen, über eine möglichst rasche Arbeitsaufnahme ihren Lebensunterhalt zu finanzieren und hierüber ihre Chancen auf einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland zu sichern.<sup>66</sup>

Die Betroffenen machen hierdurch häufig einen geringeren Anspruchslohn geltend (Lukas 2011: 4; vgl. übergreifend auch Mirbach/Triebl/Farrokhzad 2013: 25). Eine

---

<sup>66</sup> Ebenda. Seite 22

weitere Rolle spielen finanzielle Verpflichtungen gegenüber im Heimatland zurückgebliebenen Verwandten (Lukas 2011: 44; Daumann et al. 2015: 14f.).<sup>67</sup>

## **Fazit**

Ein nach Flüchtlingsgruppen differenzierender Gesamtüberblick über die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden, Geduldeten, Bleibeberechtigten sowie anerkannten Flüchtlingen steht noch aus. Ggf. kann das SOEP diese Forschungslücke schließen. Die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse deuten auf eine niedrige Erwerbstätigenquote von Asylsuchenden und Geduldeten ebenso wie von anerkannten Flüchtlingen in Deutschland hin. Beschäftigungen finden zumeist im Niedriglohnsektor statt. Gründe für die Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration sind insbesondere die strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, niedrige Anerkennungsquoten für im Herkunftsland erworbene Abschlüsse, Dequalifizierungsprozesse während langer Zeiten der Erwerbslosigkeit sowie mangelnde Sprachkenntnisse.

- **Bildung und Ausbildung: Auswirkungen des erleichterten Zugangs nicht bekannt, Unterstützungsstrukturen optimierbar**

Die Frage der Bildungsintegration ist äußerst vielschichtig und umfasst sowohl allgemeinbildende Schulen und den Bereich schulischer und betrieblicher Ausbildung als auch sprachliche und berufliche Weiterqualifizierung. Aufgrund des Expertisefokus auf erwachsene Flüchtlinge wird hier der Schwerpunkt auf die berufliche Ausbildung und die sprachliche sowie berufliche Weiterqualifizierung von Flüchtlingen gelegt. Es existieren eine Reihe rechtspolitischer Publikationen, in deren Rahmen insbesondere die rechtlichen Restriktionen des Zugangs zum (Aus-)Bildungssystem für Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus beleuchtet werden (u. a. Juretzka 2014: 102–105; Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2013; Schwaiger/Neumann 2014: 61ff.; Schroeder/Seukwa 2007: 243–259; Cremer 2010; Peter 2001; 2003; Rieger 2007: 22–27). Punktuell liegen empirische Studien bzw. daten-gestützte Experteneinschätzungen mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten vor. Ein Fokus liegt z. B. auf schulischen

---

<sup>67</sup> Ebenda. Seite 23.



Erfahrungen von jungen Flüchtlingen. So erheben Barth und Guerrero- Meneses (2012) im Rahmen ihrer Studie die Wahrnehmungen und Selbsteinschätzungen von 27 Flüchtlingsjugendlichen hauptsächlich mit prekärem Aufenthaltsstatus in ausgewählten westdeutschen Bundesländern. Niedrig (2002; 2005) befragt 73 unbegleitete Minderjährige teils unbekanntem Alters und vorrangig mit prekärem Aufenthaltsstatus in Hamburg. Erhebungsgrundlage der Studie von 2002 waren ein standardisierter Fragebogen sowie ergänzende Kurzinterviews; abgefragt wurde die Selbsteinschätzung der Jugendlichen. Im Rahmen der Studie aus dem Jahr 2005 wurden ergänzend weitere qualitative Interviews sowie teilnehmende Beobachtungen einbezogen, außerdem wurde eine Verbleibstudie durchgeführt. Darüber hinaus liegen Antworten auf parlamentarische Anfragen vor, aus denen relevante Regionaldaten zur Beschulung von Flüchtlingen hervorgehen (z. B. Senat Bremen 2015). Eine aktuelle systematische Übersicht über die Einbindung zugewanderter Kinder und Jugendlicher in das deutsche Schulsystem gibt eine Studie des Mercator-Instituts für Sprachförderung in Ko-operation mit der Universität Köln (Massumi et al. 2015). Eine Reihe von Studien fokussiert auf Evaluationen bzw. Untersuchungen berufsvorbereitender bzw. arbeitsmarktlicher Unterstützungsprogramme. Gag und Schroeder (2014: 29–48) befragen Schulleitungen, Lehrkräfte und weitere Experten qualitativ zu Erfahrungen mit zwei flüchtlings-spezifischen berufsvorbereitenden Bildungsgängen am Übergang Schule–Beruf. Gottschalk (2014: 219–235) fokussiert auf die begleitende Projektarbeit dieser Bildungsgänge, ohne dass die empirische Basis in allen Fällen offengelegt wird. Beide Studien beziehen sich auf den Untersuchungsraum Hamburg. Feige (2014), Diarra (2014), Behrensen und Landmeyer (2007) sowie Schroeder und Seukwa (2007) evaluieren bzw. untersuchen arbeitsmarktvorbereitende, vermittlungsorientierte und fachliche Weiterqualifizierungskurse. Auch diese Studien beziehen sich (mit Ausnahme der Untersuchung von Behrensen und Landmeyer) auf die Stadt Hamburg. Es handelt sich (mit Ausnahme der systematischen Evaluation der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „FLUCHTort Hamburg“ durch Schroeder/Seukwa 2007) um datengestützte Darstellungen von Weiterqualifizierungskursen und ihren Ergebnissen. Die Rolle der Autoren (externe Evaluation oder Einschätzung als beteiligte Fachkräfte) bleibt, wiederum mit Ausnahme der Evaluationsstudie von Schroeder und Seukwa,

vielfach unklar. Brehm, Flach und Krause (2014: 164–175) sowie Beckmann-Schulz (2014: 176–185) liefern datengestützte Einschätzungen von Deutschkursen, Erstere ebenfalls für Hamburg. Überdies können qualitative Einzelbefunde aus einer Studie von Feldhoff, Kleineberg und Knopf (1991) herangezogen werden, die auf Expertengesprächen und Fallstudien zu vier Flüchtlingsfamilien in Bielefeld beruhen. Auch die bereits genannte, kommunenbezogene und qualitative Untersuchung von Aumüller und Bretl (2008a) in Berlin, München, Jena und Schwäbisch Hall liefert Teilbefunde.<sup>68</sup>

Insgesamt ist ein Primat von Evaluationen bzw. Veröffentlichungen zu sonderprogrammgeförderten Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Weiterqualifizierung von Flüchtlingen, insbesondere im Rahmen der „Gemeinschaftsinitiative EQUAL“, zu verzeichnen. Dieser Befund verweist u. a. auf das weitgehende Fehlen von entsprechenden Regelangeboten bzw. ihrer Evaluation. Auch die Konzentration von auf Hamburg bezogenen Studien steht mit EQUAL-Förderungen (sowie engagierten Hamburger Evaluations- und Praxisnetzwerken) in Verbindung.<sup>69</sup>

Quantitativ basierte Gesamtüberblicke zu Flüchtlingen an allgemeinbildenden Schulen fehlen (vgl. u. a. Senat Bremen 2015: 8). Zwar lässt sich die Zahl der minderjährigen Asylsuchenden bundesweit beziffern, es existieren jedoch keine Zahlen darüber, wie viele davon an welchen Schulen in welchem Bundesland einen Platz haben (Massumi et al. 2015). Eine gesetzliche Schulpflicht für minderjährige Asylbewerber, die an keine Voraussetzungen geknüpft ist, besteht derzeit nur in Berlin und im Saarland (Massumi et al. 2015: 37). Einige Daten deuten auf teilweise lange Wartezeiten für Beschulung hin; Übergangszeiten werden z. T. durch außerschulische Deutschkurse „aufgefangen“. Massumi et al. (2015: 64) empfehlen, die Schulpflicht bundesweit einheitlich und unabhängig vom Aufenthaltsrechtlichen Status für alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland von Anfang an festzulegen. Auch die Form der Beschulung (z. B. Vorbereitungsklassen/Migrationsklassen‘ vs. Regelbeschulung) fällt regional sehr unterschiedlich aus (Massumi et al. 2015: 43ff.). Eine lange Verweildauer in spezifischen, in der Regel sehr heterogen zusammengesetzten Migrationsklassen kann

---

<sup>68</sup> Ebenda. Seite 24.

<sup>69</sup> Ebenda. Seite 25.

Integration erschweren (Barth/Guerrero Meneses 2012: 6ff.). Ein weiteres Problem ist die Residenzpflicht; z. B. muss die Ausländerbehörde der Teilnahme an Klassenfahrten bzw. Schulausflügen zustimmen, wobei jeder Einzelfall geprüft wird. Eine besonders benachteiligte Gruppe bilden junge Flüchtlinge, die spät (mit 16 oder 17 Jahren) nach Deutschland eingereist sind und bei denen i. d. R. kein Einstieg in allgemeinbildende Schulen mehr möglich ist (Schwaiger/Neumann 2014: 68, 71; Barth/Guerrero Meneses 2012: 21).<sup>70</sup>

Auch im Hinblick auf berufliche Qualifizierung sind in der jüngsten Vergangenheit einige gesetzliche Änderungen in Kraft getreten, die Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus den Zugang erleichtern sollen. So besteht jetzt für diese Gruppe zum Beispiel Aufenthaltssicherheit während einer beruflichen Ausbildung (vgl. Thränhardt 2015: 7). Die Wirkungen dieser Änderungen sind bisher nicht untersucht. Studien zur beruflichen Qualifizierung vor deren Inkrafttreten existieren nur in Bezug auf Flüchtlinge mit prekärer Aufenthaltssituation. Zu anerkannten Flüchtlingen, die die regulären Eingliederungshilfen (z. B. ausbildungsbegleitende Hilfen) in Anspruch nehmen können, liegen keine systematischen Untersuchungen vor. Zentrale Befunde im Hinblick auf Bildungsgänge zeigen, dass Jugendliche und junge Erwachsene mit prekärem Aufenthaltsstatus bisher aufgrund rechtlicher Regelungen und Erschwernisse kaum Chancen auf eine betriebliche Ausbildung hatten (Niedrig 2005: 265), sodass schulische Ausbildung häufig die einzige Option darstellte. Die Untersuchung zweier berufsvorbereitender Bildungsgänge für bildungsbenachteiligte Jugendliche mit Migrationshintergrund in Hamburg (ein Berufsvorbereitungsjahr für Zu-wanderer sowie ein Vorbereitungsjahr für Schüler, die zunächst temporär in Deutschland leben) thematisiert das Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit sowohl spezifischer Förderung von Flüchtlingen als auch deren gleichwertiger Integration. So ist zum einen eine spezifische Unterstützung von Flüchtlingen unter Einschluss sozialpädagogischer und anderweitiger Begleitung nötig, zum anderen können Sonderprogramme aber auch Segregationserscheinungen verstärken. Dies gilt umso mehr, wenn die Programme nicht adäquat ausgestattet sind (Gag/Schroeder 2014: 38; vgl. zu diesem Aspekt auch Kap. 8).  
Arbeitsmarktvorbereitende, vermittlungsorientierte sowie fachliche

---

<sup>70</sup> Ebenda. Seite 25.

Weiterqualifizierungsmaßnahmen für Flüchtlinge mit prekärem Aufenthalt sind häufig programm- und projektgefördert und somit zeitlich begrenzt (s. u. a. Bretl 2008: 43). Schroeder und Seukwa (2007) machen deutlich, dass die ESF-geförderte „Gemeinschaftsinitiative EQUAL“ zwar erstmals die systematische Einbeziehung von Asylsuchenden und Geduldeten in Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration ermöglichte, die Programmumsetzung jedoch von zahlreichen Widersprüchen durchsetzt war. Neben Unterschieden zwischen europäischen und nationalen (deutschen) Interessen in Bezug auf asyl- und ausländerrechtliche Fragen zeigten sich Widersprüche vor allem zwischen den Zielen und Interessen der Entwicklungspartner (Integration in den regionalen deutschen Arbeitsmarkt) und dem Fokus des Förderprogramms (Rückkehrförderung über Qualifizierung) sowie den restriktiven rechtlichen Rahmenbedingungen. Entsprechende Unterschiede bestanden auch in den Zielsetzungen der Entwicklungspartnerschaften und der deutschen Programmleitung: Längerfristige Beschäftigungen von Flüchtlingen mit prekärem Aufenthalt blieben seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) genauso umstritten wie das Ansinnen, über EQUAL Ausbildungen für Asylsuchende und Geduldete zu ermöglichen. Dies zeigt, dass auch in spezifischen Programmen, die den Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeit eröffnen sollen, aufgrund der Rechtslage und Verwaltungspraxis Zugangsprobleme bestehen bleiben, die durch den fehlenden Anspruch auf ausbildungsbegleitende Hilfen noch verschärft werden.<sup>71</sup>

Die EQUAL-Evaluationsergebnisse zeigen, dass (insbesondere in der ersten Förderphase) am ehesten die Vermittlung von Praktika sowie die Inanspruchnahme von überbetrieblichen Sonderausbildungen gelang, es jedoch bedeutend schwieriger war, in Lehrstellen am ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, in denen reguläre duale Ausbildungen absolviert werden konnten (Schroeder/Seukwa 2007: 78). Das Spannungsverhältnis zwischen dem ungesicherten Aufenthaltsstatus und der (Aus-)Bildung der teilnehmenden Flüchtlinge blieb somit bestehen (Schroeder/Seukwa 2007: 120). In Bezug auf Deutschkurse machen zahlreiche Publikationen auf den Umstand aufmerksam, dass mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz Neuzuwanderer mit auf Dauer angelegtem Aufenthalt in Deutschland zwar einen Anspruch auf bzw. teilweise sogar die

---

<sup>71</sup> Ebenda. Seite 26.27.

Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen zur Vermittlung von Sprache, Rechtsordnung, Geschichte und Kultur haben, geflüchtete Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus aber von dieser Förderung ausgeschlossen sind. Inzwischen haben sich teilweise Sonderregelungen etabliert: So wurde in Hamburg z. B. über ein Programm ein begrenzter Zugang zu Integrationskursen für länger in Deutschland lebende Flüchtlinge geschaffen, um Personen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus den Erwerb grundlegender Deutschkenntnisse zu ermöglichen (Brahim/Flach/Krause 2014: 165). Das BAMF offeriert seit 2012 ESF-geförderte Deutschkurse für Flüchtlinge, die einen mindestens nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Die ESF-BAMF-Kurse sind jedoch nicht allgemeinsprachlich, sondern dezidiert berufsbezogen ausgerichtet (Beckmann-Schulz 2014: 177; GGUA 2014). Sprachkurse werden teilweise auch in Gemeinschaftsunterkünften angeboten; ihre Häufigkeit und Qualität kann jedoch nicht eingeschätzt werden (Bretl 2008: 32). Gerade auf dem Land bestehen für Asylsuchende und Geduldete häufig keinerlei Chancen auf die Teilnahme an einem Sprachkurs.<sup>72</sup>

Die ESF-BAMF-Kurse eröffnen somit praktisch die einzige Möglichkeit für Flüchtlinge (mit mindestens nachrangigem Arbeitsmarktzugang), einen Sprachkurs zu besuchen. Allerdings ist das für die Teilnahme erforderliche Sprachniveau hoch und kann durch den Stand, der in allgemein-sprachlichen Deutschkursen in der Praxis erworben wird, teilweise nicht erreicht werden. Zudem bestehen oft lange Wartezeiten.<sup>73</sup>

Die vorhandenen Untersuchungen beziehen sich auf unterschiedliche Bereiche des deutschen Bildungs- und Ausbildungssystems, weisen häufig einen starken Regionenbezug auf und spiegeln somit unterschiedliche regionale Regelungen und Umsetzungen wider. Ein sozialwissenschaftlich basierter Gesamtüberblick, der die im November 2014 verabschiedeten arbeitsmarktrechtlichen Erleichterungen berücksichtigt, steht aus. Die bisher vorliegenden Befunde verdeutlichen übergreifend den starken Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Möglichkeiten des Zugangs zum (Aus-)Bildungssystem für Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus, der in der Vergangenheit selbst im Rahmen von Sonderprogrammen zur Vorbereitung einer Arbeitsmarktintegration nicht vollständig durchbrochen werden konnte. Der Zugang zu

---

<sup>72</sup> Ebenda. Seite 27.

<sup>73</sup> Ebenda. Seite 28.

allgemeinsprachlichen Angeboten ist für erwachsene Asyl-suchende und Geduldete begrenzt bis verstellt. Das daraus resultierende Problem nicht ausreichender Deutschkenntnisse kann sich auch langfristig in allen Bereichen struktureller, kultureller und sozialer Integration sehr negativ auswirken.

### **2.3. Sozialstaatliche Leistungen: Asylbewerberleistungsgesetz birgt Armutsrisiken**

Im Hinblick auf den Zugang von Flüchtlingen zu sozialstaatlichen Leistungen liegen vor allem rechtspolitische Analysen vor, die auf Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus (Asylsuchende und Geduldete) sowie auf das AsylbLG fokussieren. Dazu gehören z. B. die rechtlichen Analysen von Classen (2000; 2008) und Voigt (2010) sowie die Bestandsaufnahmen von Müller (2013) und Wendel (2014) zu rechtlichen Regelungen und zur Unterbringung von Asylsuchenden. Des Weiteren dokumentiert das Statistische Bundesamt die Zahl der Leistungsempfänger nach dem AsylbLG, die Form der Leistung sowie die Art der Unterbringung (z. B. Statistisches Bundesamt 2013). In mehreren flüchtlingspezifischen empirischen Untersuchungen wird das Thema der eingeschränkten Sozialleistungen für asylsuchende und geduldete Flüchtlinge und ihrer Auswirkungen gestreift, sodass zahlreiche Teil- und Nebenbefunde vorrangig qualitativer Natur vorhanden sind. So haben Behrens und Groß (2004) im Rahmen einer EQUAL-Regionalanalyse in Osnabrück 24 Einzelinterviews und zwei Gruppeninterviews mit Asylsuchenden zum Thema Gesundheit geführt, ergänzt durch 15 teilnehmende Beobachtungen sowie Interviews mit Mitarbeitenden in Behörden und Gesundheitseinrichtungen. Von Balluseck (2003a, 2003b) befragt 19 Kinder und Jugendliche, Eltern sowie Lehrer und Sozialarbeiter qualitativ. Zudem können die bereits vorgestellten Studien von Aumüller und Bretl (2008a), Täubig (2009) und Niedrig (2002; 2005) herangezogen werden. Eine umfassende Synopse von Untersuchungsbefunden Dritter von Butterwegge (2010), die Flüchtlinge in Unterkapiteln jeweils spezifisch ausweist, fokussiert auf das Thema Kinderarmut und wird daher an dieser Stelle nur am Rande berücksichtigt. Übergreifend ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2012 die Leistungen nach dem AsylbLG, die seit 1993 nicht angehoben worden waren, als „evident unzureichend“ zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums und als verfassungswidrig eingeordnet hat

(Bundesverfassungsgericht 2012). Seitdem gelten höhere Leistungssätze. Aktuelle empirische Untersuchungen, die diese veränderte Ausgangssituation und ihre (erwartbar positiven) Auswirkungen auf Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus berücksichtigen, stehen aus.<sup>74</sup>

In Deutschland haben anerkannte Flüchtlinge Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII), Flüchtlinge mit prekärem Aufenthalt jedoch nur Zugang zu Leistungen nach dem AsylbLG.<sup>19</sup> Beim AsylbLG handelt es sich um ein spezifisch auf diese Gruppe aus-gerichtetes Sondergesetz, bei dem die sozialrechtlichen Grundsätze von SGB I und SGB X bis zum Jahr 2012 keine Anwendung fanden (s. z. B. Classen 2008: 13, 19). Die Leistungen nach dem AsylbLG lagen bis zum Jahr 2012 unter dem Niveau des SGB XII. Zum Stichtag 31. Dezember 2013 erhielten 224.993 Personen mit prekärem Aufenthalt Leistungen nach dem AsylbLG, in der Mehrzahl Personen mit Aufenthaltsgestattung (127.668 Personen). Von den insgesamt 188.624 Personen, die Grundleistungen nach dem AsylbLG bezogen, erhielt die Mehrzahl die Leistung in Form von Geld (152.703 Personen), jedoch 94.030 Menschen auch in Form von Sachleistungen und 25.294 Personen in Form von Wertgutscheinen.<sup>75</sup>

Die vorliegenden Studien zeigen vergleichsweise übereinstimmend die hohen Armutsrisiken von asylsuchenden und geduldeten Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG auf. Oft liegen Risiken einer multiplen Deprivation vor. Sie werden zentral mit den gekürzten Sozialleistungen und dem ebenfalls im AsylbLG verankerten eingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung, aber auch mit weiteren interagierenden asyl- und ausländerrechtlichen Restriktionen (Arbeitsverbote, nachrangiger Arbeitsmarktzugang, Residenzpflicht) in Verbindung gebracht (Butterwegge 2010: 153ff.; Voigt 2010: 51ff.; Täubig 2009: 24ff.). Armut und Deprivation (z. B. eingeschränkter Zugang zu beruflicher Weiterqualifizierung und mangelnde adäquate Gesundheitsversorgung) wiederum können sich auf Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen auswirken (Barth/Guerrero Meneses 2012: 22, 24; Butterwegge 2010). Ebenso gibt es Hinweise auf Auswirkungen auf das familiale Gefüge: Eine (erzwungene) Erwerbslosigkeit und

---

<sup>74</sup> Ebanda. Seite 29.

<sup>75</sup> Ebanda. Seite 30

Abhängigkeit von eingeschränkten Sozialleistungen der Eltern bzw. der Väter kann zu Rollenveränderungen und massiven Änderungen im familialen Beziehungsgeflecht führen (Bretl 2008: 40; von Balluseck 2003a: 98; 2003b: 103, 110). Die sozio-ökonomische Benachteiligung kann Schamgefühle und Gefühle des Ausgegrenztseins auslösen, insbesondere beim Bezug von Sachleistungen, die zudem als zu teuer und nicht bedarfsgerecht eingeschätzt werden (Täubig 2003: 52, 65; 2009: 231f.; Bretl/Kraft 2008: 90, 97; Aumüller 2008a: 121; Behrensen/Groß 2004: 35–41, 47). Die geringen finanziellen Leistungen in Verbindung mit einem Arbeitsverbot erhöhen zudem das Kriminalisierungspotenzial, z. B. die Wahrscheinlichkeit, aufgrund fehlender Alternativen Schwarzarbeit anzunehmen.<sup>76</sup>

## **Fazit**

Im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen fehlt es an einer sozialwissenschaftlichen Aufarbeitung der veränderten Ausgangslage seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012. Wenig Beachtung fand bisher zudem die Versorgung von anerkannten Flüchtlingen mit Sozialleistungen. Die vorliegenden Ergebnisse empirischer Studien zeigen, dass die früheren Leistungen nach dem AsylbLG zu Armutsrisiken, Segregationserscheinungen und eingeschränktem Zugang zur Gesundheitsversorgung führen und insbesondere im Fall von Sachleistungen negative Auswirkungen auf das Selbstwertgefühl sowie die Aufrechterhaltung eigener Handlungsfähigkeit haben können.

### **2.4. Unterbringung: Gemeinschaftsunterkünfte erschweren Integration**

Neben einer aktuellen rechtlichen und statistischen Bestandsaufnahme der bundesweiten Formen der Unterbringung von Asylsuchenden (Müller 2013; Wendel 2014) liegen Teil- und Nebenbefunde aus einzelnen, in Bezug auf ihre methodischen Grundlagen bereits vorgestellten empirischen Studien vor, die u. a. die Unterbringungsbedingungen in Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende und Geduldete sowie ihre Folgen untersuchen (Aumüller /Bretl 2008a; Täubig 2003; 2009; Behrensen/Groß 2004). In Bezug auf die Situation von Flüchtlingen in individuellen Wohnungen ist wenig

---

<sup>76</sup> Ebanda. Seite 30.



bekannt (vgl. Butterwegge 2010: 189f.), wobei vereinzelt empirische Hinweise vorliegen (Aumüller/Bretl 2008a; Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991). Übergreifend mangelt es an Untersuchungen zum Zugang anerkannter Flüchtlinge zum Wohnungsmarkt sowie zu ihrer Wohnsituation. Laut Müller (2013) existieren vier Typen von Unterbringungseinrichtungen für Asylsuchende. Für die Dauer des Asylverfahrens ist auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) zu-nächst der Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen in örtlicher Nähe zur für das Asylverfahren zuständigen BAMF-Zweigstelle verpflichtend (bis zu sechs Wochen bzw. längstens bis zu drei Monaten).<sup>20</sup> Ist das Asylverfahren nach Ablauf dieser Zeit nicht abgeschlossen, erfolgt eine Anschlussunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Einzelwohnungen. Daneben existieren Unterbringungseinrichtungen für besonders schutzbedürftige Gruppen (z. B. traumatisierte Personen). Oftmals existieren Fristen, ab wann ein Auszug aus einer Gemeinschaftsunterkunft möglich ist. Während der Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen weitgehend bundesrechtlich geregelt ist, erfolgt die Anschlussunterbringung nach länderspezifischen Regelungen, sodass sich hier deutliche Unterschiede in Bezug auf Aufnahmestandards, Wohnflächen, Betreuungsrelationen sowie Vorgaben für Lage, Infrastruktur und Qualifikation von Betreuungspersonal abzeichnen (Müller 2013: 12f., 22, 27; Wendel 2014). Laut Statistischem Bundesamt (2013: 5) lebten zum 31. Dezember 2013 von insgesamt 224.993 Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG 26.140 Personen in Aufnahmeeinrichtungen, 89.562 in Gemeinschaftsunterkünften und 109.291 in Wohnungen. Systematisch erhobene, bundeslandübergreifende empirische Daten zu den konkreten Lebensbedingungen in Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften sowie zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer dort fehlen weitgehend. Aus den vorliegenden qualitativen (Teil-)Studien gehen die ungünstigen Bedingungen jedoch hinlänglich hervor (vgl. u. a. Aumüller 2008a: 119; Butterwegge 2010: 190ff.; Täubig 2003; 2009: 205ff.). So sind Gemeinschaftsunterkünfte häufig durch einen schlechten baulichen Zustand (Baracken, Container), eine dezentrale Lage, äußerst beengte Räumlichkeiten, Gemeinschaftstoiletten und -duschen, mangelnde Spiel- und Rückzugsmöglichkeiten, ‚Lageratmosphäre‘ sowie das Zusammenleben alleinreisender Männer und Frauen mit Familien auf engstem Raum gekennzeichnet (Bretl/Kraft 2008: 59; Aumüller 2008b: 90;

2008a: 119). Häufig liegt ein belastend hoher Lärmpegel vor (Täubig 2009: 196). Vielfach als problematisch wahrgenommen werden die hygienischen Verhältnisse (Täubig 2003: 61; 2009; Aumüller 2008a: 120; Groß/Behrens 2004: 44); das enge Zusammenleben befördert eine schnelle Ausbreitung von Infektionen (Jung 2011: 6). Den Bedarfen von Personen mit körperlichen und/oder psychischen Beeinträchtigungen wird oftmals nicht Rechnung getragen (Täubig 2009: 196). Die soziale Enge begünstigt zudem Konflikte zwischen ethnischen Gruppen (Bretl/Kraft 2008: 58f.; Aumüller 2008a: 120; Täubig 2009: 182f.). Spannungen zwischen Unterkunftsbewohnern können auch daraus resultieren, dass Gruppen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus und daraus resultierenden unterschiedlichen rechtlichen Ansprüchen zusammenleben (Aumüller 2008b: 89). Übergriffe, Polizeirazzien und Abschiebungen von Bewohnern der Unterkünfte können (re-)traumatisierende bzw. stark belastende Erfahrungen darstellen (Täubig 2003: 66). Langfristig leistet die spezifische Form der Unterbringung Segregation und Gefühlen des Ausgegrenztseins Vorschub, teilweise auch der Scham im Hinblick auf die Unterbringungsbedingungen (Behrens/Groß 2004: 43f.; Bretl 2008: 39, 41). Abhängigkeitsverhältnisse, z. B. bezogen auf das Heim- oder Wachpersonal, können eigene Problemlösungskompetenzen reduzieren (Behrens/Groß 2004: 94ff.). In Bezug auf die Situation von Flüchtlingen in Wohnungen ist vergleichsweise wenig bekannt (vgl. Butterwegge 2010, 189f.). Es liegen jedoch Hinweise auf mögliche Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche aufgrund psychischer Beeinträchtigungen (z. B. Mangel an Energie, Depression; Butterwegge 2010: 189), unsicherer Aufenthaltsperspektiven und Lebensverhältnisse sowie durch Vorurteile von Vermietern vor (Butterwege 2010; Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991: 88).<sup>77</sup> Flüchtlinge berichten zudem von langwierigen Wohnungssuchen (Bretl/Kraft 2008: 60) und beengten oder schlechten Wohnverhältnissen (von Balluseck 2003a: 96; 2003b: 114; Behrens/Groß 2004: 53f.). Verfügbare Wohnungen liegen oft am Stadtrand und in Gebieten mit geringer Wohnumfeldqualität (Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991: 88). Einzelne Studienergebnisse deuten darauf hin, dass Wohnungen insbesondere über das eigene soziale Netzwerk von Flüchtlingen sowie über Flüchtlingsberatungsstellen und Sozialarbeiter gefunden werden (Bretl 2008: 33). Die Befragungen von Aumüller und

---

<sup>77</sup> Ebanda. Seite 31. 32.

Bretl (2008a: 33, 58, 60, 91) zeigen zugleich, dass Umzüge aus Gemeinschaftsunterkünften in eigene Wohnungen immer mit einem gesteigerten Wohlbefinden der Flüchtlinge einhergingen.<sup>78</sup>

## **Fazit**

Ein belastbarer Überblick zur Dauer des Aufenthalts in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sowie zum Zugang zum Wohnungsmarkt und zur Wohnsituation von Flüchtlingen in individuellen Wohnungen fehlt. Diese Forschungslücke gewinnt derzeit vor dem Hintergrund steigender Zahlen von Asylsuchenden in Verbindung mit einem häufig konstatierten Wohnraummangel an Bedeutung. Auch zur Unterbringungssituation von Flüchtlingen mit körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen ist vergleichsweise wenig bekannt. Die wenigen vorliegenden Befunde verdeutlichen die negativen Auswirkungen insbesondere langer Aufenthalte in Gemeinschaftsunterkünften, die häufig durch bauliche Mängel, schlechte infrastrukturelle Lage, räumliche Enge und das Zusammenleben vieler Menschen mit unterschiedlichen nationalen, ethnischen und religiösen Hintergründen geprägt sind. Es liegen Hinweise darauf vor, dass die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften segregierend wirkt und Kontakte zwischen Flüchtlingen und Einheimischen erschwert bzw. verhindert. Die Unterbringung in Wohnungen erhöht, auch wenn teilweise mit großen Schwierigkeiten der Wohnraumsuche verbunden, in der Wahrnehmung der meisten befragten Flüchtlinge deutlich die Lebensqualität.

### **2.5. Gesundheitsversorgung: Asylbewerberleistungsgesetz nur eine der Hürden**

Der Forschungsstand zur physischen und psychischen Gesundheit von Flüchtlingen sowie zu ihrem subjektiven Gesundheitsempfinden wird in dieser Arbeit ausführlich dargestellt. Die Arbeit behandelt den Zugang von Flüchtlingen zum Gesundheitswesen. Hier liegen zunächst rechtspolitische Betrachtungen vor, die sich vorrangig auf die eingeschränkten medizinischen Leistungen für Asylsuchende und Geduldete auf der Grundlage des AsylbLG beziehen (Müller 2013: 25; Classen 2000; 2008; vgl. hierzu auch Kap. 4.3). Darüber hinaus existieren punktuell empirische Studien, die Teilbefunde

---

<sup>78</sup> Ebanda. Seite 33.

im Bereich des Zugangs zu Gesundheitsversorgung enthalten. Hierzu gehören neben den bereits vorgestellten Publikationen von Butterwegge (2010: 227), Aumüller und Bretl (2008a) sowie Behrensen und Groß (2004) maßgeblich die Untersuchungen von Jung (2011) sowie Brune und Fischer-Ortmann (2014). Jung (2011) hat auf der Basis des Bremer Gesundheitsprogramms im Zeitraum 2001–2008 Gesundheitsdaten von 2.341 Flüchtlingen so-wie (zu einem kleinen Teil) Spätaussiedlern in Bremer Gemeinschaftsunterkünften erfasst und durch Experteninterviews ergänzt. Brune und Fischer-Ortmann (2014) fokussieren auf das Thema Trauma und basieren ihre Publikation auf Fallbeispiele aus ihrer psychotherapeutischen Praxis.<sup>79</sup>

Für Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus, die unter das AsylbLG fallen, ist die Gesundheitsversorgung auf die Behandlung akut behandlungsbedürftiger und schmerzhafter Erkrankungen sowie auf Behandlungen, die zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind, beschränkt. Darüber hinaus werden sonstige Leistungen bei Schwangerschaft und Entbindung, für amtlich empfohlene Impfungen sowie medizinisch gebotene Vorsorgeleistungen erbracht (Classen 2008: 115ff.; Müller 2013: 25; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2014: 21). Nach 15 Monaten des Leistungsbezugs besteht ein Anspruch auf Leistungen, die den Regeln der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechen; vor 2014 galt dies erst nach 48 Monaten (vgl. Classen 2008: 116). Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthalts-status sind hingegen gesetzlich versichert (Bretl 2008: 37). Die wenigen empirischen Untersuchungen deuten auf Probleme des Zugangs zum Gesundheits-system aufgrund von Ängsten, Unkenntnis, Kommunikationsschwierigkeiten oder einer mangelnden interkulturellen Sensibilisierung von Gesundheitsämtern oder behandelnden Ärzten hin (Butterwegge 2010: 227; Jung 2011: 29f.). Auch ein kulturell unterschiedliches Verständnis von Krankheit sowie Scham insbesondere hinsichtlich psychischer bzw. psychiatrischer Erkrankungen können die Kommunikation und den Zugang zu Behandlungen erschweren (Brune/Fischer-Ortmann 2014: 207f., 210f.; Jung 2011: 29f.; für die USA auch Haines 2010: 44). Es existieren einzelne Hinweise, dass die Restriktionen im Hinblick auf medizinische und psychologische Leistungen (im

---

<sup>79</sup> Ebanda. Seite 34.

Zusammenhang mit den genannten weiteren Herausforderungen) teilweise zu Übermedikamentierung führen können (Aumüller 2008a: 124).<sup>80</sup>

## **2.6. Gesamtfazit zur strukturellen Integration von Flüchtlingen**

Insgesamt zeigen die vorliegenden Befunde im Bereich der strukturellen Integration von Flüchtlingen übereinstimmend die Auswirkungen der rechtlichen Restriktionen für Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus auf, deren Langzeitfolgen sich auch bei möglichen Aufenthaltsverfestigungen weiter auswirken (z. B. schleichende Dequalifizierung im beruflichen Bereich, mangelnde Deutschkenntnisse, Resignation und Demotivation). Allerdings fehlt bisher ein belastbarer Gesamtüberblick zur Arbeitsmarktintegration unterschiedlicher Flüchtlingsgruppen genauso wie ein Überblick zu Zugängen zum deutschen (Aus-)Bildungssystem, der sowohl regionalen Besonderheiten als auch den heterogenen Flüchtlingsgruppen Rechnung trägt. Notwendig sind zudem Untersuchungen, die die Folgewirkungen der im November 2014 verabschiedeten arbeitsmarkt-rechtlichen Erleichterungen erfassen. Ähnliches gilt für den Zugang zu Sozial- und Gesundheitsleistungen; hier fehlt es aktuell an Untersuchungen, die die Veränderungen seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2012 sowie die Auswirkungen weiterer rechtlicher Änderungen sozialwissenschaftlich untersuchen. Bezüglich der Frage nach Unterbringungsformen und dem Zugang zum Wohnungsmarkt wäre ein belastbarer Überblick über die Wohndauer in Gemeinschaftsunterkünften, die regional verschiedenen Formen der Unterbringung sowie die Integration in den Wohnungsmarkt wünschenswert.<sup>81</sup>

## **2.7. Soziokulturelle Integration: die wenigen Studien deuten auf Barrieren hin**

Soziokulturelle Integration umfasst u. a. den Erwerb von Kompetenzen, die für das Leben in einem Einwanderungsland notwendig sind, die Veränderung von Werten, Normen und Einstellungen, die Herausbildung persönlicher Beziehungen (interethnische Freundschaften, Partnerschaften und Eheschließungen, Einbindung in zivilgesellschaftliche Vereine und Organisationen etc.) sowie die Teilhabe am

---

<sup>80</sup> Ebenda. Seite 34.

<sup>81</sup> Ebenda. Seite 35.

allgemeinen gesellschaftlich-kulturellen Leben. Identifikative Integration beschreibt das Zugehörigkeitsgefühl zugewanderter Menschen zu ihrem Einwanderungsland. Der Forschungsstand zur soziokulturellen Integration und insbesondere zur identikativen Integration von Flüchtlingen ist sehr eingeschränkt. Punktuell liegen vor allem qualitative Untersuchungen vor, die der Teilfrage nach Kontakten und Freundschaften nachgehen. Hierzu zählen die Untersuchungen von Aumüller und Bretl (2008a), Täubig (2003; 2009), Barth und Guerrero Meneses (2012) und Butterwegge (2010) sowie die quantitative und qualitative Untersuchung von unbegleiteten Minderjährigen Flüchtlingen von Weiss, Enderlein und Rieker (2001). Eingeschränkt können auch die Untersuchungen von Hentges und Staszczak (2010) und Niedrig (2002) herangezogen werden. Insbesondere Studien, die der Frage nach Freundschaften systematisch nachgehen, beziehen sich dabei vorrangig auf junge Flüchtlinge. Eine repräsentative Befragung der Robert Bosch Stiftung (1.503 Personen ab 16 Jahren) liefert quantitative Ergebnisse zu Kontakten der deutschen Bevölkerung mit Asylsuchenden (Robert Bosch Stiftung 2014). In Bezug auf binationale Partnerschaften liegen lediglich Untersuchungen zu binationalen Ehen unter Zuwanderern vor (u. a. Haug 2010), spezifizierende Untersuchungen zu binationalen Partnerschaften und Eheschließungen von Flüchtlingen fehlen aber weitgehend (zu Hinweisen auf der Basis von Fallstudien s. Täubig 2009). Zugleich handelt es sich um ein sehr sensibles Untersuchungsfeld. Das Thema Teilhabe am allgemeinen gesellschaftlich-kulturellen Leben ist bislang in den Sozialwissenschaften sehr vernachlässigt worden. Auch hier liegen nur Teil- bzw. Nebenbefunde aus einzelnen Untersuchungen vor (Niedrig 2002; Täubig 2009). Meier (2010) legt auf der Basis theoretischer Überlegungen und der Auswertung der Befunde Dritter eine Publikation zu den Integrationspotenzialen von Sport und Spiel vor. Ähnliches gilt für den Forschungsstand zur Einbindung von Flüchtlingen in Organisationen und Vereinen. Vereinzelt Hinweise ergeben sich aus vorrangig qualitativen Studien oder Eigendarstellungen von Selbsthilfeorganisationen (vgl. die interviewbasierte Darstellung der Initiative „Jugend ohne Grenzen“ von Ousman/Mamadou 2014 sowie die Studien von Aumüller/Bretl 2008a; Niedrig 2003 und Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991). U. a. die fallbeispielbasierte Darstellung von Alazar, Kleinekathöfer und Tietje (2014) weist auf Gefühle der Zugehörigkeit zu Kirchen und

Moscheen hin, ohne dass hier eindeutig von offiziellen Mitgliedschaften gesprochen werden kann. Eine vergleichs-weise höhere Aufmerksamkeit wird dem Aspekt von Sprache als Voraussetzung für die Aufnahme von sozialen Kontakten gewidmet (Niedrig 2005; Täubig 2003; 2009; Hentges/Staszczak 2010). Nur wenige Untersuchungen beschäftigen sich unmittelbar mit den Aspekten Identifikation und Zugehörigkeit von Flüchtlingen. Hier liegen bruchstückhafte Befunde von Aumüller und Bretl (2008a), Weiss, Enderlein und Rieker (2001), Niedrig (2005), Täubig (2009) sowie Hentges und Staszczak (2010) vor. Brücker et al. (2014) liefern auf der Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe Erkenntnisse zu Bleibeabsichten unterschiedlicher Migrantengruppen.<sup>82</sup>

Übergreifend wird häufig konstatiert, dass Flüchtlingskinder und -jugendliche aufgrund der Kontaktmöglichkeiten insbesondere in der Schule leichter Kontakt zu Einheimischen finden als Erwachsene (Bretl 2008: 38; Aumüller 2008b: 99). In der Studie von Weiss, Enderlein und Rieker (2001) geben von den befragten unbegleiteten Minderjährigen Flüchtlingen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in Brandenburg (24 Personen 1995, 25 Personen 1996) die meisten an, über Freundschaften zu verfügen. Die nationale Herkunft der Freunde hat dabei für sie eine vergleichsweise geringe Bedeutung. 75,0 (1995) bzw. 88,0 Prozent (1996) der Jugendlichen begrüßen das Zusammenleben mit jungen Flüchtlingen anderer Herkunft in ihrer Einrichtung. Andere Jugendliche aus dem eigenen Herkunftsland weisen dennoch für viele der Befragten eine hohe Relevanz auf (1995: 79,0 %, 1996: 72,0 %). Als Gründe hierfür werden gemeinsame Sprache, Interessen, Lebenseinstellungen sowie das Gefühl, sich unter Landsleuten zu Hause zu fühlen und Probleme zu teilen, angegeben. 62,5 (1995) bzw. 68,0 Prozent (1996) der Befragten geben an, deutsche Freunde außerhalb der Unterkunft zu haben. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass bei der Wahl der Freunde nicht die ethnische oder kulturelle Nähe im Vordergrund steht, sondern Sympathie, gemeinsame Interessen bzw. das gemeinsame Schicksal (Weiss/Enderlein/Rieker 2001: 49, 52, 53). Barth und Guerrero Meneses (2012) kommen in ihrer Untersuchung von 27 jugendlichen Flüchtlingen mit überwiegend prekärem Aufenthaltsstatus in ausgewählten westdeutschen Bundesländern teilweise zu anderen Ergebnissen: Die befragten

---

<sup>82</sup> Ebenda. Seite 36.

Jugendlichen haben überproportional häufig Kontakt zu Landsleuten oder anderen Asylsuchenden bzw. Zuwanderern. Alle befragten Jugendlichen geben Kontakte zu anderen Zuwanderern und Landsleuten an, nur sieben Jugendliche verfügen über Bekannte oder Freunde, die in Deutschland geboren sind. Es handelt sich bei der letztgenannten Gruppe ausschließlich um Flüchtlingsjugendliche, die regelbesucht werden oder in Vereinen aktiv sind. Wichtige Orte des Kennenlernens sind dabei der Wohnort, die Schule sowie Vereine (für Jungen hauptsächlich Sportvereine) und anderweitige Treffpunkte (Barth/Guerrero Meneses 2012: 12f.). Die qualitativen Fallstudien, die Täubig (2009) in Gemeinschaftsunterkünften für erwachsene Flüchtlinge durchgeführt hat (sechs Männer mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung), zeigen ein ähnliches Bild: Freundschaften bestehen hauptsächlich zu Landsleuten innerhalb und außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft. Flüchtlinge anderer Herkunft in den Unterkünften werden teils gemieden, teils bestehen aufgrund von Verständigungsproblemen oder Konflikten nur oberflächliche Kontakte, in wenigen Fällen Freundschaften. Drei Befragte haben überdies schon Unterstützungsleistungen für andere Bewohner der Unterkunft erbracht bzw. können sich ein entsprechendes Engagement vorstellen. Nur in Einzelfällen wird von Kontakten oder Freundschaften zu einheimischen Personen berichtet. Diese bestehen hauptsächlich außerhalb des Wohnorts in größeren Städten, die im Vergleich zu den häufig kleineren Kommunen als kosmopolitisch wahrgenommen werden. Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge zur Segregation beitragen und Kontakte und Freundschaften zwischen Einheimischen und zugewanderten Flüchtlingen strukturell behindern bzw. verhindern (Täubig 2009: 246, 151f., 167, 171, 216). Aumüller und Bretl (2008a) kommen in ihrer kommunenbezogenen Untersuchung in Berlin, München, Schwäbisch Hall und Jena zu dem Schluss, dass lokal jeweils eher ein Nebeneinander als ein Miteinander, in Ausnahmefällen auch ein zeitweise angespanntes Verhältnis zwischen Flüchtlingen und Einheimischen besteht (Bretl 2008: 40; Bretl/Kraft 2008: 69; Aumüller 2008b: 97). Zwar werden in einzelnen Gemeinschaftsunterkünften von Bewohnern durchaus Kontakte zu Einheimischen berichtet (Aumüller 2008a: 126). Andere Befragte verweisen jedoch darauf, dass z. B. Flüchtlingskinder ihre Freunde aus Schamgefühl oder wegen Platzmangel nicht in die Unterkünfte einladen (Bretl/Kraft 2008: 69; Aumüller 2008a:



119). Persönliche Freundschaften bestehen eher zu anderen Flüchtlingen, Flüchtlingsfrauen sind häufig stark auf ihre Familie konzentriert (Aumüller 2008b: 94f., 99). Die Autorinnen betonen, dass soziale Kontakte und Freundschaften mit Einheimischen neben der Wohnsituation und dem Vorhandensein einer örtlichen Herkunftsgemeinschaft auch von der Eigeninitiative und Handlungsfähigkeit der jeweiligen Person abhängen (Bretl/Kraft 2008: 67; Aumüller 2008b: 86; 2008a: 127). Nur 5 Prozent der Teilnehmenden der repräsentativen Befragung der Robert Bosch Stiftung (2014: 15) geben an, über enge persönliche Kontakte zu Asylsuchenden zu verfügen. Auch binationale Partnerschaften und Ehen können ein Indikator für das Verhältnis zwischen zwei Gruppen sein (Haug 2010: 18). Die wenig repräsentative Studie von Täubig (2009) deutet darauf hin, dass die Frage von Partnerschaft, Eheschließung und Familiengründung für einen großen Teil der im Rahmen der Untersuchung befragten Männer biografisch von hoher Bedeutung ist. Dies hängt auch mit dem Alter der Befragten zusammen (20–40 Jahre). Ein Teil der sechs Befragten ist über interethnische Partnerschaften in dem Sinne integriert, dass die jeweiligen Frauen Deutsche sind bzw. über einen gesicherten Aufenthalt verfügen. Ungeklärt bleibt, inwieweit bei der Partnerwahl neben privaten Zielen und Wünschen auch der prekäre Aufenthaltsstatus, der über Heirat gefestigt werden kann, eine Rolle spielt.<sup>83</sup>

Der Bereich des Alltags von minderjährigen Flüchtlingen ist bislang in den Sozialwissenschaften stark vernachlässigt worden. Es liegen daher nur Teilbefunde auf der Basis von Fallstudien und Experteneinschätzungen vor. Barth und Guerrero Meneses (2012) weisen im Rahmen ihrer Untersuchung auf die vielfältigen Freizeitinteressen und Aktivitäten der befragten Minderjährigen hin (Sport, Musik und Kunst, Freunde treffen, Kochen, Lesen). Sie kommen zu dem Schluss, dass sich die Freizeitinteressen nicht von denen deutscher Gleichaltriger unterscheiden. Entsprechende systematische, größere Untersuchungen fehlen jedoch. Vereinzelt Befunde zeigen, dass Flüchtlingskinder mit prekärem Aufenthaltsstatus aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen (Residenzpflicht, eingeschränkte materielle Versorgung) teilweise nicht an Klassenfahrten teilnehmen können und dass es an Urlaubserholung mangeln kann (Feige 2014: 192). Die Situation in den Gemeinschaftsunterkünften verhindert oftmals ein

---

<sup>83</sup> Ebenda. Seite 37.38.

freies, unbelastetes Spiel. Einzelbefunde deuten darauf hin, dass minderjährige Flüchtlinge familiäre Aufgaben übernehmen (z. B. Übersetzungsleistungen für die eigene Familie, Begleitung zu Ämtern), die ihre Freizeitaktivitäten einschränken (Carstensen 1998: 67). Meier (2010: 171) weist übergreifend auf die förderlichen Auswirkungen von Sport und Spiel auf motorische und kognitive Kompetenzen von Flüchtlingskindern hin. Ebenso leisten interkulturelle Begegnungen und Freundschaften einen potenziellen Beitrag zur Stärkung von Resilienz (vgl. hierzu auch Barth/Guerrero Meneses 2012: 12f.). Dies gilt nach Selbstaussagen auch für erwachsene Flüchtlinge, denen sportliche Aktivitäten wie Fitness oder Boxen beim Stress- und Aggressionsabbau helfen (Bretl 2008: 39). In Bezug auf erwachsene Flüchtlinge liegen fallstudienbezogene Erkenntnisse von Täubig (2009) vor, die sich auf sechs Männer mit prekärem Aufenthaltsstatus (Duldung oder Aufenthaltsgestattung) im Alter von 20 bis 40 Jahren und mit einem Wohnsitz in Gemeinschaftsunterkünften beziehen: Aufgrund der Erwerbslosigkeit verfügen die Befragten über einen hohen Anteil an Freizeit. Dieser kann jedoch u. a. aufgrund der Residenzpflicht, eingeschränkter finanzieller Mittel und eingeschränkter bzw. fehlenden Zugangs zu Sprachkursen kaum produktiv genutzt werden. Zum Tätigkeitsrepertoire der Männer gehören Essen, Schlafen, Freunde besuchen, Fernsehen (meist hoher Fernsehkonsum), Spaziergehen und Einkaufen, Sport (meist individuell und ohne Sportvereinsanbindung), Gänge zur Ausländerbehörde, Besuche von Freunden und Verwandten, Kartenspiele und Rauchen. Die Autorin nimmt an, dass es sich in den meisten Fällen um Beschäftigungen handelt, die von Langeweile, vom Nichtstun und von der Wohn- und Lebenssituation ablenken sollen (Täubig 2009: 205ff., 223, 224f.). In einigen Fällen wird von ehrenamtlichem Engagement der Flüchtlinge (z. B. Begleitung zu Ämtern, Übersetzungen, Babysitting, Angeboten für andere Mitbewohner) berichtet (Täubig 2003: 62ff.; 2009: 172, 182, 185). Zu vergleichbaren Ergebnissen im Hinblick auf „verordnetes Rumhängen“ gelangt Bretl.<sup>84</sup>

Zur Einbindung von Flüchtlingen in Vereine, Initiativen und Organisationen liegen keine systematischen Untersuchungen vor. Einzelfallbezogene Untersuchungen begrenzen sich u. a. auf interviewbasierte Darstellungen der Jugendorganisation „Jugend ohne Grenzen“, die Vernetzungs-, Kampagnen- und politische Lobbyarbeit betreibt (Ousman/Mamadou

---

<sup>84</sup> Ebenda. Seite 39. 40.

2014: 156–163), bzw. auf Einzelfalldarstellungen erwachsener Flüchtlinge, die versuchen, im Herkunftsland begonnene politische Arbeit in Deutschland fortzusetzen (Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991: 110). Aus einigen Fallbeschreibungen gehen deutliche positive Effekte des jeweiligen Engagements und der Selbsthilfeaktivitäten hervor, z. B. gestärktes Selbstvertrauen, erweiterte Handlungs- und Problemlösekompetenzen oder weniger Einsamkeitsgefühle (Ousman/Mamadou 2014: 159, 160f., 163). Vorliegende Studien verdeutlichen teilweise eine individuelle, nicht quantifizierbare Bedeutung von Kirchen und Moscheen (Alazar/Kleinekathöfer/Tietje 2014: 256; Täubig 2009: 168, 171; Barth/Guerrero Meneses 2012: 12; Hentges/Staszczak 2010: 143f.; Carstensen 1998: 70). Religion und Religionsausübung werden dabei häufig als stabilisierend bzw. orientierend empfunden (Carstensen 1998: 143f.; Täubig 2009: 170f.; Weiss/Enderlein/Rieker 2001: 20). Auch Sportvereine kristallisieren sich als potenziell wichtige Orte für gesellschaftliche Teilhabe heraus (Niedrig 2002: 12f.; Täubig 2009), wengleich Aumüller (2008a: 124) auf der Basis allgemeiner Beobachtungen durch Experten zu dem Ergebnis kommt, dass nur wenige Asylsuchende von den Angeboten örtlicher Sportvereine erfahren oder motiviert sind, daran teilzunehmen.

Die Bedeutung deutscher Sprachkenntnisse für die soziale, kulturelle und strukturelle Integration wird in einer Reihe von Studien sowohl von Experten und Fachkräften als auch von befragten Flüchtlingen selbst hervorgehoben (u. a. Bretl 2008: 34f.; Täubig 2009: 151, 171). Die jeweiligen Einzelbefunde weisen darauf hin, dass eines der zentralen Motive des Spracherwerbs von Flüchtlingen die verbesserte Kommunikation mit der Mehrheitsbevölkerung ist bzw. der Spracherwerb erst die Kontaktaufnahme ermöglicht (Niedrig 2002: 19f.; Hentges/Staszczak 2010: 127). Mündliche Sprachkenntnisse fallen insbesondere bei Personen, die keine regulären Sprachkurse besuchen, in der Regel deutlich höher aus als Kenntnisse der Schriftsprache (Diarra 2014: 197f.; Niedrig 2002: 12). Das Erlernen der deutschen Sprache ist ein sehr zeitaufwändiger Prozess, der die Bildungslaufbahn von jungen Flüchtlingen häufig verlangsamt (Niedrig 2002: 22ff.). Ebenso kann der aufwändige Prozess des Spracherwerbs die Arbeitsmarktintegration erwachsener Flüchtlinge verlangsamen bzw. verhindern (Hadeed 2006: 22; Brahim/Flach/Krause 2014: 167f.; Hohmann 2004: 24) und die Vermittlung in weiterführende, z. B. berufsbezogene Sprachkurse erschweren

(Brahim/Flach/Krause 2014: 167f.). Befragte junge Flüchtlinge aus weiter entfernten Herkunftsländern (in diesem Fall afrikanischen Staaten) waren teilweise bestürzt über den hohen Stellenwert der deutschen Sprache in Bildung, Ausbildung, Beruf und Gesellschaft in Deutschland (Niedrig 2002: 19). Zudem kann Demotivation entstehen, wenn das erfolgreiche Erlernen der Sprache nicht zu den erwünschten Chancen insbesondere in den Bereichen Ausbildung und Beruf führt (Niedrig 2002: 24f.) Insgesamt fehlen größer angelegte Studien zu Sprachkenntnissen und Spracherwerb von Flüchtlingen.

Zur Identifikation von Flüchtlingen mit Deutschland sowie zur Veränderung von Werten und Normen in Deutschland liegen keine systematischen Studien vor. Auch in diesem Bereich existieren hauptsächlich Teil- und Nebenbefunde vorrangig qualitativer Untersuchungen, die vielfach auf Fallstudien beruhen und daher keinen repräsentativen Anspruch erheben. Die einzigen betrachteten Untersuchungen, die der Frage der identikativen Selbstverortung bzw. positiven und negativen Aspekten des Lebens in Deutschland im Rahmen einer Teilfragestellung systematischer nachgehen, stammen von Weiss, Enderlein und Rieker (2001), Brücker et al. (2014) sowie Aumüller und Bretl (2008a). Weiss, Enderlein und Rieker sind der Frage nachgegangen, ob unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (24 Personen 1995, 25 Personen 1996) in Einrichtungen der Jugendhilfe in Brandenburg ihre Zukunft in Deutschland sehen. Durchschnittlich 67 Prozent der Jugendlichen bejahen dies, mit einem Anstieg von 58 auf 76 Prozent von 1995 zu 1996. Die Studie lässt jedoch keine Schlüsse dahingehend zu, inwieweit sich die Befragten auch mit ihrem Herkunftsland identifizieren und wie sie ggf. diese identifikative Mehrfachverortung erleben. Brücker et al. (2014: 1134) kommen auf der Grundlage der IAB-SOEP-Migrantenstichprobe zu dem Ergebnis, dass die Bleibeabsichten bei Asylsuchenden und Flüchtlingen stärker ausgeprägt sind als bei Zuwanderern, die auf dem Weg des Familiennachzugs nach Deutschland gekommen sind. Aumüller und Bretl (2008a) haben Gruppen von hauptsächlich erwachsenen Flüchtlingen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus in Berlin, München, Jena und Schwäbisch Hall nach negativen und positiven Erfahrungen in Deutschland gefragt. Zu den häufigen genannten negativen Erfahrungen gehören Anonymität und Distanz der Deutschen, Perfektionsstreben und Reglementierung, Fokussierung materieller Güter und

Ausländerfeindlichkeit. Zu den vielfach genannten positiven Aspekten des Lebens in Deutschland gehören Höflichkeit, Offenheit und Ehrlichkeit, Arbeitsmoral, Zielstrebigkeit und Pünktlichkeit sowie Gleichheit vor dem Gesetz, rechtliche und persönliche Sicherheit, Religionsfreiheit, Rechte der Frauen sowie das deutsche Schulsystem (s. Aumüller/Bretl 2008a: 42, 69, 101, 133). Aus weiteren, bruchstückhaft vorliegenden Teilbefunden lassen sich die nachfolgenden, durch weitere Studien zu überprüfenden Tendenzen ableiten: Die meisten Befragten sehen ihre Zukunft in Deutschland. Es liegt jedoch ein weites Spektrum von Identifikationen vor, die teilweise deutlich von Ambivalenzen gekennzeichnet sind. Dabei zeigt sich in Tendenzen eine Generationenabhängigkeit: Personen, die im Erwachsenenalter selbst geflohen sind, äußern eher Rückkehrwünsche als ihre Kinder, die das Herkunftsland der Eltern teilweise gar nicht kennen bzw. nicht bewusst erlebt haben (Hentges/Staszczak 2010: 145ff.; Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991: 109, 125ff.; Aumüller/Bretl 2008a: 42, 134). Dies kann zu Konflikten in der Familie führen (Hentges/Staszczak 2010: 145f.). Identifikation kann auch vom Verbleib anderer Familienmitglieder abhängen. Berichtet werden teilweise stark ausgeprägte Sorgen um Familienmitglieder im Herkunftsland, die Identifikations- und Integrationsprozesse in Deutschland erschweren. Mit der Existenz von Familie im Herkunftsland sind häufig Wiedersehens-, ggf. auch Rückkehrwünsche verbunden (Hentges/Staszczak 2010: 140, 145ff.). Abhängig von der politischen Situation im Herkunftsland und eigenen Erfahrungen von Verfolgung ist eine Rückkehr für einige Befragte prinzipiell nicht vorstellbar (Hentges/Staszczak 2010: 155; Bretl 2008: 42; Bretl/Kraft 2008: 70; Aumüller 2008a: 134) oder kommt höchstens im Fall einer Verbesserung der Bedingungen im Herkunftsland in Frage (Aumüller 2008c: 145ff.; Täubig 2009: 137). Zudem scheint ein Gefühl der Zugehörigkeit zum Aufnahmeland auch vom ursprünglich angestrebten Zielland und vom Aufenthaltsort von exilierten Verwandten abzuhängen. Befragte, die ursprünglich ein anderes Zielland angestrebt hatten und/oder Verwandte/Bekannte in anderen Ländern haben und die ihre Chancen in Deutschland als niedrig einschätzen, äußern Weiterwanderungswünsche. Zugleich schätzen sie die Realisierbarkeit der Weiterwanderungswünsche realistisch ein (Täubig 2009: 159f., 174f., 221; s. Kap. 6). Des Weiteren beeinflussen die wahrgenommenen bzw. tatsächlichen Chancen auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus

und ein ‚normales Leben‘ sowie Erfahrungen von Ausgrenzung bzw. Unterstützung zumindest die gedankliche Verortung der befragten Flüchtlinge. Kettenduldungen, wiederholte Frustrationen und die Wahrnehmung von Ablehnung führen teilweise zu deutlichen Gefühlen von Enttäuschung und Resignation in Bezug auf Deutschland (Hentges/Staszczak 2010: 134f., 154f., 158, 109f., 115f.; Aumüller 2008b: 101; 2008a: 134). Häufig stimmen das ursprüngliche Deutschlandbild und die wahrgenommene Realität nicht überein, was z. T. massive Enttäuschung verursacht (Bretl/Kraft 2008: 69). Brücker et al. (2014: 1134) finden auf der Basis der IAB-SOEP-Migrantenstichprobe unter Zuwanderern allgemein stark positive Zusammenhänge von Bleibeabsichten und Lebenszufriedenheit mit der Abwesenheit von Diskriminierung. In mehreren Studien finden sich Hinweise auf Weiterwanderungen bzw. sog. Untertauchen<sup>21</sup> im Zusammenhang mit Abschiebungsdrohungen. Zugehörigkeitsgefühle von Flüchtlingen scheinen zudem von Orten und Personen abhängig zu sein. Aus einigen Studien geht hervor, dass sich die Befragten mit ausgewählten Orten (z. B. größeren, weltoffenen Städten) in Deutschland identifizieren, während andere Orte (z. B. die Region, in der sich die Gemeinschaftsunterkunft befindet) abgelehnt werden. Ähnliches gilt für Erfahrungen mit einzelnen Personen oder Gruppen bzw. unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen in Deutschland (Täubig 2009: 220, 246f., 248f.). Ein Teil der Befragten in den einbezogenen Studien gibt an, sich sehr intensiv mit Werten und Normen des Herkunfts- und des Aufnahmelandes bzw. mit wahrgenommenen kulturellen Unterschieden zwischen Deutschland und dem Herkunftsland zu beschäftigen. Diese beziehen sich je nach Fragestellung der Untersuchung auf Themen wie die Bedeutung deutscher Sprachkenntnisse bzw. allgemein von Bildung in Deutschland und Europa, Erziehungsvorstellungen, als normal angesehene Aspekte des Alltags und bei alltäglichen Kontakten, den Umgang der Generationen miteinander oder die Lebenslagen und die Lebensführung von Frauen (Täubig 2003: 64; 2009: 147, 245f.; Hentges/Staszczak 2010: 141, 147, 153; Barth/Guerrero Meneses 2012: 6; Niedrig 2002: 21; Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991: 112). Aus manchen Fallstudien geht ein deutlicher Wunsch nach Emanzipation von Traditionen des Herkunftslands bzw. nach einer entsprechenden neuen Lebensführung hervor (Täubig 2003: 64; 2009: 147; Hentges/Staszczak 2010: 141ff.). Andere Fallbeispiele zeigen eher eine intensive abwägende bzw. ambivalente Reflexion von

Normen und Werten (Feldhoff/Kleineberg/Knopf 1991: 112). 5.3Fazit Die soziale und kulturelle Integration von Flüchtlingen ist wissenschaftlich bisher weitgehend unbearbeitet. Im Hinblick auf Freundschaften und soziale Kontakte lässt sich aus den wenigen disparaten Befunden vorläufig schließen, dass soziale Kontakte und die Entstehung von Freundschaften neben der individuellen Eigeninitiative zentral von Gelegenheitsstrukturen abhängen (vgl. hierzu auch Heckmann 2015: 182f.). Je segregierter die Orte sind, an denen sich Flüchtlinge aufhalten (z. B. Flüchtlingsunterkünfte, spezifische Vorbereitungs- oder Migrationsklassen) und je weniger sie am Arbeitsmarkt bzw. an anderen relevanten Gesellschaftsbereichen teilnehmen, umso geringer fallen in der Regel die Kontakte zu und persönliche Beziehungen mit Mitgliedern der Mehrheitsbevölkerung aus. Die vereinzelt Hinweise zur Alltagsgestaltung zeigen zudem, dass insbesondere Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus und eingeschränkten finanziellen Mitteln ihre Freizeit subjektiv als vergeudete Lebenszeit empfinden. Die erzwungene Freizeit kann nicht konstruktiv genutzt werden und stellt eher eine Belastung dar. Von besonderer Bedeutung sind soziale Kontakte zu Personen der eigenen Herkunftsgruppe. Auch zur Einbindung in politische, religiöse, sportbezogene oder soziokulturelle Vereine und Organisationen fehlt ein Gesamtüberblick. Es kann aber angenommen werden, dass diese geringer ausfällt als bei anderen Zuwanderergruppen bzw. der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Dies scheint insbesondere auf Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus zuzutreffen. Auch im Hinblick auf Sprachkenntnisse und die Bedeutung der Sprache für die Integration von Flüchtlingen fehlen umfassende Forschungsergebnisse. Vereinzelt verfügbare Studien deuten auf starke Ambivalenzen hinsichtlich des Gefühls von Zugehörigkeit zum Herkunftsland und zu Deutschland hin. Diese stehen vermutlich im Zusammenhang mit den transnationalen Bezügen der Flüchtlinge, mit unklaren Zukunftsperspektiven und fehlenden Wahlfreiheiten sowie mit Erfahrungen im Herkunftsland und in Deutschland. Es scheint wichtig, die Selbstverortung von Flüchtlingen nicht eindimensional zu betrachten, sondern transnationale Räume und Bezüge sowie die Rahmenbedingungen innerhalb Deutschlands bei der zukünftigen Forschung zu berücksichtigen (vgl. hierzu auch Berry 2012: 6f.). Insgesamt sollte zukünftige Forschung die verschiedenen Aspekte der soziokulturellen Integration von Flüchtlingen genauer untersuchen.

Aufgrund der aktuellen Krisen und Kriege um Europa, hat sich die Zahl der Flüchtlinge deutlich erhöht und bestimmt die politische, aber auch wissenschaftlich-fachliche Diskussion. Deutschland ist insbesondere von den Krisen in Syrien, Afghanistan und im Irak betroffen, von wo inzwischen die Mehrzahl der Flüchtlinge kommt. Laut UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR 2016) sind trotz der politischen Anstrengungen, die Balkanroute zu schließen, zum Zeitpunkt der Ausschreibung des vorliegenden Projektes von Januar bis April 2016 alleine 154.661 Flüchtlinge auf dem Seeweg aus der Türkei nach Griechenland gekommen und 27.267 Flüchtlinge auf dem Seeweg nach Italien. Im Jahr 2015 waren dies 856.723 bzw. 153.842 Personen, wobei selbst Deutschland Probleme hatte überhaupt korrekte Registrierungen durchzuführen. Von den nach Griechenland gekommenen Flüchtlingen waren 38% Kinder, 22% Frauen und 40% Männer. Obwohl nicht alle Flüchtlinge in Deutschland Asyl beantragen wollen, verzeichnete Deutschland die höchste Zahl neuer Asylanträge im Jahr 2015 seit der Registrierung in der Internationalen Organisation für Migration (IOM 2016) und die ca. 476.000 Anträge beinhalten noch nicht einmal die ebenfalls hohe Zahl von nicht offiziell registrierten Flüchtlingen. So wird angenommen, dass weit mehr als eine Million Flüchtlinge ins Land angekommen seien, die im "EASY"-System vorläufig gezählt wurden, bevor sie Asylanträge stellten (Bundesregierung 2016). Die Flüchtlinge werden nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt, der sich nach Bevölkerungszahl und Steueraufkommen richtet (Landeszentrale für politische Bildung MV 2015). Aufgrund dieser Situation war es sinnvoll, über die DGZMK in Kooperation mit der KZVBV, BZÄK und Wrigley, ein Projekt zur Untersuchung der Mundgesundheit bei Flüchtlingen in Deutschland auszuschreiben, dass im Folgenden dargestellt wird.

## **2.8. Demografische Daten der Flüchtlinge**

### **2.8.1. Länder-, Alters- und Geschlechtsstruktur**

Nachdem die Zuzugsmöglichkeiten, Anerkennungsraten und Abschiebungen von Flüchtlingen aus den Balkanländern fast keinen Verbleib in Deutschland mehr ermöglichen, machen Syrer, Iraker und Afghanen die größten Gruppen von Flüchtlingen aus.



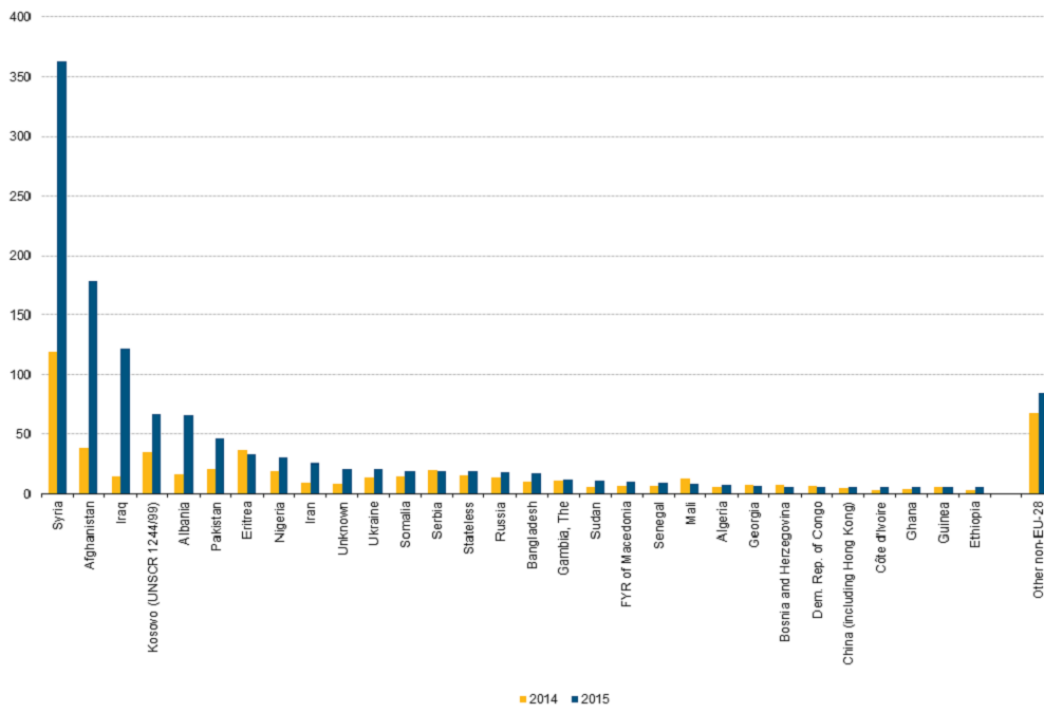


Abb. 10: Länderverteilung von Flüchtlingen (Erstmalige Asylbewerber in Tsd.) in Deutschland 2014-2015 (Eurostat 2016).

Flüchtlinge aus Afrika spielen in Deutschland zur Zeit eine untergeordnete Rolle, so kamen 2015 nur ca. 55.000 Flüchtlinge von dort (Eurostat 2016). Da das Dublin Abkommen wieder angewendet wird, müssen Flüchtlinge aus Afrika, die über das westliche Mittelmeer kommen, in Italien oder Spanien bleiben.

Im ersten Halbjahr 2016 wurden 387.675 Erstanträge vom Bundesamt entgegen genommen. Die meisten Erstanträge im Jahr 2016 wurden aus den folgenden drei Ländern erfasst:

- Syrien mit 170.581 Erstanträgen (44,0 % aller Erstanträge),
- Afghanistan mit 60.398 Erstanträgen (15,6 % aller Erstanträge) und
- Irak mit 56.110 Erstanträgen (14,5 % aller Erstanträge).

Im Vergleichszeitraum des Vorjahres (2015) wurden 159.927 Erstanträge gestellt. Dies bedeutet einen Anstieg der Antragszahlen um 142,4 % für 2016 im Vergleich zum Vorjahr. Die Zahl der Folgeanträge halbierte sich im ersten Halbjahr 2016 gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreswert (19.110 Folgeanträge, -51,5 %) auf

9.272 Folgeanträge. Damit nahm das Bundesamt insgesamt 396.947 Asylanträge im Halbjahr 2016 entgegen. Im Vergleich zum Vorjahr mit 179.037 Asylanträgen bedeutet dies eine Erhöhung der Antragszahlen um +121,7 %. Insgesamt wurden 283.236 Erst- und Folgeanträge im ersten Halbjahr entschieden, davon:

- Syrien mit 136.975 Entscheidungen (Gesamtschutzquote: 98,2 %),
- Albanien mit 24.676 Entscheidungen (Gesamtschutzquote: 0,4 %) und
- Irak mit 16.396 Entscheidungen (Gesamtschutzquote: 79,7 %).

### Hauptherkunftsländer im Zeitraum Januar - Juni 2016

Gesamtzahl der Erstanträge: 387.675

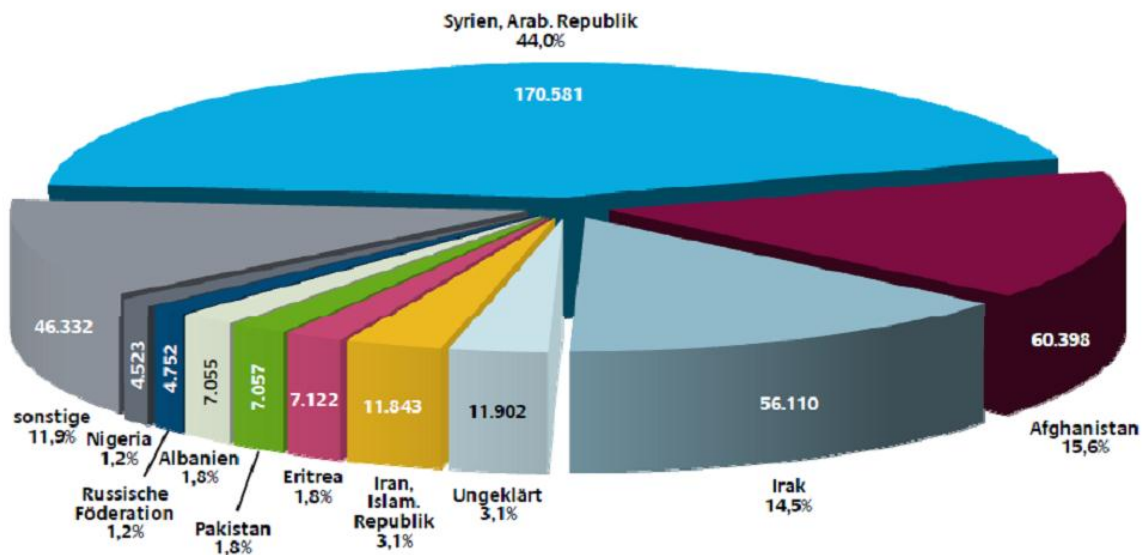


Abb. 11: Länderverteilung von Flüchtlingen in Deutschland 2016 (BAMF 2016)

Tab. 1: Alters- und Geschlechtsverteilung von Flüchtlingen in Deutschland 2015 (Eurostat 2016)

Jahr	Geschlecht		Alter in Jahren					Gesamt
	Männlich	Weiblich	0-13 J.	14-17 J.	18-34 J.	35-64 J.	+ 65 J.	
<b>2015</b>	325.585	150.050	113.590	34.580	236.560	89.090	2.690	476.510

Tab. 2: Alters- und Geschlechtsverteilung von Flüchtlingen (erstmalige Asylbewerber) in Deutschland im ersten Halbjahr (Januar - Juni) 2016 (BAMF 2016)

Altersgruppen	Asylerstanträge						prozentualer Anteil männlicher Antragsteller innerhalb der Altersgruppen	prozentualer Anteil weiblicher Antragsteller innerhalb der Altersgruppen
	insgesamt	Aufteilung der männlichen Antragsteller nach Altersgruppen		Aufteilung der weiblichen Antragsteller nach Altersgruppen				
bis unter 4 Jahre	35.636	9,2%	18.395	7,1%	17.241	13,3%	51,6%	48,4%
von 4 bis unter 6 Jahre	15.091	3,9%	7.997	3,1%	7.094	5,5%	53,0%	47,0%
von 6 bis unter 11 Jahre	33.435	8,6%	18.184	7,0%	15.251	11,8%	54,4%	45,6%
von 11 bis unter 16 Jahre	28.606	7,4%	17.906	6,9%	10.700	8,3%	62,6%	37,4%
von 16 bis unter 18 Jahre	21.849	5,6%	17.582	6,8%	4.267	3,3%	80,5%	19,5%
von 18 bis unter 25 Jahre	94.259	24,3%	72.417	28,0%	21.842	16,9%	76,8%	23,2%
von 25 bis unter 30 Jahre	55.510	14,3%	39.863	15,4%	15.647	12,1%	71,8%	28,2%
von 30 bis unter 35 Jahre	37.445	9,7%	25.060	9,7%	12.385	9,6%	66,9%	33,1%
von 35 bis unter 40 Jahre	24.757	6,4%	16.101	6,2%	8.656	6,7%	65,0%	35,0%
von 40 bis unter 45 Jahre	15.576	4,0%	9.998	3,9%	5.578	4,3%	64,2%	35,8%
von 45 bis unter 50 Jahre	10.585	2,7%	6.577	2,5%	4.008	3,1%	62,1%	37,9%
von 50 bis unter 55 Jahre	6.571	1,7%	3.859	1,5%	2.712	2,1%	58,7%	41,3%
von 55 bis unter 60 Jahre	3.934	1,0%	2.198	0,9%	1.736	1,3%	55,9%	44,1%
von 60 bis unter 65 Jahre	2.324	0,6%	1.271	0,5%	1.053	0,8%	54,7%	45,3%
65 Jahre und älter	2.097	0,5%	956	0,4%	1.141	0,9%	45,6%	54,4%
<b>Insgesamt</b>	<b>387.675</b>	<b>100,0%</b>	<b>258.364</b>	<b>100,0%</b>	<b>129.311</b>	<b>100,0%</b>	<b>66,6%</b>	<b>33,4%</b>

Tab. 3: Anzahl der Entscheidungen und Anerkennungsquoten für Asylbewerber in Deutschland im Zeitraum 2007-2016 (BAMF 2016)

JAHR	ENTSCHEIDUNGEN über Asylanträge												
	insgesamt	SACHENTSCHEIDUNGEN								FORMELLE ENTSCHEIDUNGEN			
davon Rechtsstellung als Flüchtling (§ 3 Abs. 1 AsylG, Art. 16 a GG)*		davon Gewährung von subsidiärem Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG*		davon Feststellung eines Abschiebungsverbotes gem. § 60 Abs. 5 o. 7 AufenthG*		davon Ablehnungen (unbegründet abgel./offens. unbegr. abgel.)							
			darunter Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16 a GG und Familienasyl)										
2007	28.572	7.197	24,9%	304	1,1%	226	0,8%	447	1,6%	12.749	44,6%	7.953	27,8%
2008	20.817	7.291	34,6%	233	1,1%	126	0,6%	436	2,1%	6.761	32,5%	6.203	29,8%
2009	28.816	8.115	27,7%	452	1,5%	395	1,4%	1.216	4,2%	11.360	39,4%	7.730	26,8%
2010	48.187	7.704	15,8%	643	1,3%	548	1,1%	2.143	4,4%	27.255	56,6%	10.537	21,9%
2011	43.362	7.098	16,1%	652	1,5%	666	1,5%	1.911	4,4%	23.717	54,7%	9.970	23,0%
2012	61.826	8.764	14,0%	740	1,2%	6.974	11,3%	1.402	2,3%	30.700	49,7%	13.986	22,6%
2013	80.978	10.915	13,3%	919	1,1%	7.005	8,7%	2.208	2,7%	31.145	38,5%	29.705	36,7%
2014	128.911	33.310	25,8%	2.285	1,8%	5.174	4,0%	2.079	1,6%	43.018	33,4%	45.330	35,2%
2015	282.726	137.136	48,5%	2.029	0,7%	1.707	0,6%	2.072	0,7%	91.514	32,4%	50.297	17,8%
Jan-Jun 2016	283.236	148.815	52,5%	909	0,3%	23.302	8,2%	2.120	0,7%	70.437	24,9%	38.562	13,6%

### Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 2007 in absoluten Werten

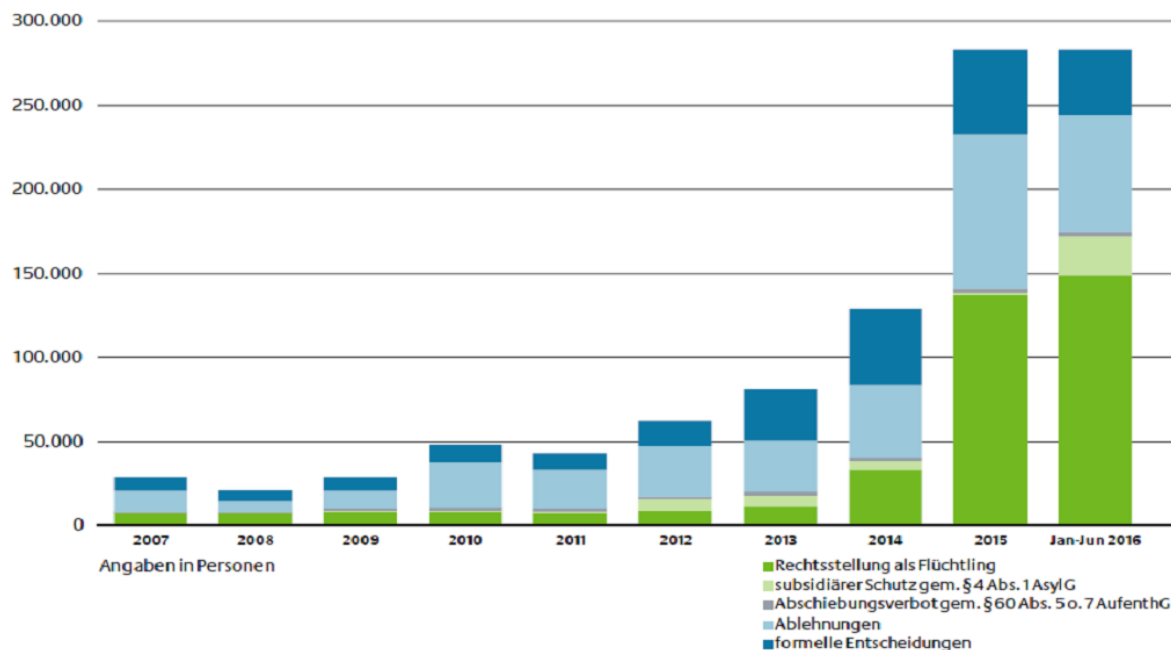


Abb. 12: Anzahl der Entscheidungen und Anerkennungsquoten für Asylbewerber in Deutschland für den Zeitraum 2007-2016 (BAMF 2016)

Im ersten Halbjahr 2016 wurden mehr Entscheidungen über Asylanträge (282.726) getroffen als im gesamten Jahr 2015. Bei einem Vergleich mit dem Vorjahreswert (114.060 Entscheidungen) hat sich die Zahl der Entscheidungen um 148,3 % erhöht, was zum starken Abfluss aus den Erstaufnahmestellen führte. Die Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer liegt für das erste Halbjahr 2016 bei 61,5 % (174.237 positive Entscheidungen von insgesamt 283.236). Ende Juni 2016 lag die Zahl der anhängigen Verfahren bei insgesamt weiteren 495.792 Verfahren. Im Vergleich zum 30.06.2015 (237.877 anhängige Verfahren) hat sich die Zahl der beim Bundesamt anhängigen Verfahren mehr als verdoppelt (+108,4 %). Die Zahl aller Bundesamtsentscheidungen, also der Erst- und Folgeanträge, Widerrufsprüfverfahren und Wiederaufnahmeverfahren stieg von 121.132 Entscheidungen im Berichtszeitraum des Vorjahres auf 285.530 Entscheidungen im bisherigen Berichtszeitraum für das Jahr 2016 an. Dies stellt eine Erhöhung um 135,7 % dar (BAMF 2016).

Für 2015 waren damit hohe Flüchtlingszahlen für Deutschland zu erkennen, von denen aufgrund des Bürgerkrieges in Syrien auch eine erhebliche Zahl eine Anerkennung und damit Versorgung in Deutschland erfahren (Abb. 3 & 4). Damit

werden auch die Mundgesundheit von Flüchtlingen und der daraus resultierende Versorgungsbedarf für Deutschland relevant bleiben, insb. weil anerkannten Asylbewerbern nicht nur nach §4 AsylbLG eine Schmerzbehandlung, sondern die Regelversorgung im GKV-System zusteht.

Die 10 stärksten Herkunftsländer im Jahr 2016* (TOP-TEN)	ASYLANTRÄGE			ENTSCHEIDUNGEN ÜBER ASYLANTRÄGE							
	insgesamt	davon Erst-anträge	davon Folge-anträge	insgesamt	davon Rechtsstellung als Flüchtling		davon subsidiärer Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG	davon Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5/7 AufenthG	Gesamt-schutz-quote	davon Ablehnungen (unbegr. abgelehnt/ o.u. abgelehnt)	davon sonstige Verfahrenserledigungen
		darunter Anerkennung als Asylberechtigte (Art. 16a u. Fam.Asyl)									
1 Syrien, Arabische Republik	171.488	170.581	907	136.975	115.097	368	19.172	238	98,2%	75	2.393
2 Afghanistan	60.611	60.398	213	7.588	1.914	38	725	734	44,5%	3.004	1.211
3 Irak	56.540	56.110	430	16.396	11.701	127	1.281	83	79,7%	1.273	2.058
4 Ungeklärt	12.025	11.902	123	5.880	4.640	19	611	18	89,6%	225	386
5 Iran, Islamische Republik	12.002	11.843	159	2.018	1.091	157	23	25	56,4%	421	458
6 Eritrea	7.220	7.122	98	10.569	9.725	80	316	20	95,2%	66	442
7 Pakistan	7.188	7.057	131	1.710	109	4	4	12	7,3%	1.025	560
8 Albanien	8.010	7.055	955	24.676	4	1	48	35	0,4%	20.001	4.588
9 Russische Föderation	5.277	4.752	525	3.481	99	3	21	58	5,1%	1.245	2.058
10 Nigeria	4.570	4.523	47	808	32	4	9	36	9,5%	259	472
Summe Top 10	344.931	341.343	3.588	210.101	144.412	801	22.210	1.259	79,9%	27.594	14.626
Herkunftsländer gesamt	396.947	387.675	9.272	283.236	148.815	909	23.302	2.120	61,5%	70.437	38.562

\* Reihung entsprechend der Top-Ten-Liste der Erstanträge im Berichtszeitraum Januar bis Juni 2016.

Abb. 13: Länderspezifische Entscheidungen und Anerkennungsquoten für Asylbewerber in Deutschland 2016 (BAMF 2016)

## 2.9. Orale Gesundheit von Flüchtlingen

Daten der Oral Global Data Bank sehr einheitlich für die Länder, aus denen die Flüchtlinge stammen, eine deutlich schlechtere Mundgesundheit im Vergleich zur deutschen Bevölkerung (Tab. 4). In eigenen vergleichenden Untersuchungen in Syrien und Dubai konnten bis zu 5-fach höhere Karieswerte bei Kindern als in Deutschland gefunden werden. Dies ist auch für Erwachsene zu erwarten, da alle diese Länder eher sich entwickelnde Länder sind, in denen mit dem Wohlstand potentiell auch die Kariesraten steigen, bevor dann wirksame Präventionsprogramme implementiert werden. Nach der Flucht entstehen zusätzliche sprachliche, kulturelle und finanzielle Barrieren, die ihren Zugang zu zahnärztlichen Leistungen begrenzen. Interventionsprogramme, Sprach und Bildungskurse sowie Beratung wären hilfreich, um den oralen Gesundheitszustand dieser Population zu verbessern. Allerdings stehen ihnen nach

Asylbewerberleistungsgesetz §4 zuerst nur Schmerzbehandlungen zu. Präventive Maßnahmen sind damit ausdrücklich nicht erstattungsfähig.

## **2.10. Ziele der Untersuchung**

Die Flüchtlinge stellen sich zurzeit einzeln bei Schmerzen zur zahnärztlichen Behandlung vor. Bei einer Anerkennung stehen ihnen dann die Regelleistungen im GKV-System zu. Es liegen bislang keine Daten zur oralen Gesundheit und den Versorgungsbedarfen bei den Flüchtlingen in Deutschland vor, was aber zur Planung bzw. Abschätzung von zukünftigen Versorgungs- und Kosten notwendig wäre. Ziel des Projektes waren daher die:

- intraorale Untersuchung zur Mundgesundheit und Erfassung der akuten, zahnmedizinischen (Schmerzbehandlung) und Regelversorgungsbedarfe bei
- Flüchtlingen 3-75+ Jahre) in Deutschland anhand von etablierten Indizes und Erfassungssystemen (dmft/DMFT, PUFA, KIG, PA, PSI, Prothetik)
- wissenschaftlich-epidemiologische und gesundheitsökonomische Auswertung zum Vergleich der oralen Morbidität von Flüchtlingen mit deutschen Normkohorten (DAJ, IDZ)
- Kalkulation von Kosten der Schmerz- und Regelversorgung Aus den üblichen Indizes wie z. B. dem DMFT lassen sich allerdings keine differenzierten

Behandlungsbedarfe ableiten, da pulpale Beteiligung, Schmerzen, Füllung, Endodontie, Extraktion und die Arten des Ersatzes nicht automatisch aus kariösen oder fehlenden Zähnen geschlussfolgert werden können. Daher ist es sinnvoll neben einer differenzierten Dokumentation, z. B. zum prothetischen Versorgungsbedarf, parodontalen Erkrankungen oder Dysgnathien, auch noch die nötigen Kassenleistungen analog zur deutschen Regelversorgung explizit zu erfassen. Außerdem sind aufgrund der wahrscheinlich hohen Erkrankungslast bei unzureichendem Versorgungsstatus in der Flüchtlingspopulation globale Komplikationen, Abszesse oder Ulzerationen verbreiteter, die durch den PUFA erfasst werden sollten (Monse et al. 2010). Angesichts des Umfangs dieser Befunde ist es sinnvoller, weniger Probanden vollständig zu untersuchen, um alle relevanten oralen Erkrankungen und Versorgungsbedarfe sowie deren Kosten für

zukünftige Planungen und Ressourcenallokationen sehr genau zu erfassen, als viele Probanden mit einer hohen Replikation mit nur einigen/wenigen Indizes z. B. dmft/DMFT) zu untersuchen.

Dies wird unterstrichen durch Stichprobenabschätzungen aus eigenen Untersuchungen im arabischen Raum (Haidary et al. 2014, Splieth et al. 2016, Qadri et al. 2012), die ergeben, dass für die Demonstration von statistisch signifikanten Unterschieden bei 6 -7-Jährigen oder 12-Jährigen im Vergleich zu Deutschland bereits 10 Kinder in jeder Altersgruppe reichen.

Aus diesen Analysen ergeben sich folgende, zu erwartende, spezifische Ergebnisse:

- Einordnung der oralen Gesundheit von Flüchtlingen im Vergleich zur deutschen Bevölkerung
- Aktueller Behandlungsbedarf akuter, oraler Probleme im Rahmen der Schmerzbehandlung nach AsylLG §4 und deren Kosten
- Präventionsbedarfe bezüglich oraler Erkrankungen bei Flüchtlingen
- Behandlungsbedarf von oralen Erkrankungen innerhalb der GKV-Regelversorgung und deren Kosten
- Vorschläge zur Ressourcenallokation für orale Erkrankungen bei Flüchtlingen.
- 

## **2.11. Die Migration nach Deutschland**

Sehr viele Flüchtlinge kommen derzeit nach Deutschland. Die Zahl der Asylbewerber ist 2015 rasant gestiegen. Kriege und gewaltsame Konflikte, Armut und schlechte Zukunftsaussichten bringen Menschen dazu, ihre Heimat zu verlassen. Bürgerkriegsflüchtlingen und Verfolgten müssen wir helfen. Unberechtigte Asylbewerber müssen in ihre Heimat zurückkehren. Deutschland ist an geregelter Einwanderung interessiert. Menschen, die zu uns kommen und sich integrieren, tragen dazu bei, wirtschaftlichen Erfolg und Wohlstand in unserem Land langfristig zu sichern. Die Organisation der Einwanderung nach Deutschland und die hohen Flüchtlingszahlen stellen Politik und Gesellschaft vor erhebliche Probleme. Für ihre Lösung brauchen wir

eine informierte Debatte. Die Fakten und Hintergründe dieser Broschüre sollen dazu einen Beitrag leisten.<sup>85</sup>

### **2.11.1. Deutschland ist attraktiv**

Im Jahr 2014 wanderten 550.000 Menschen mehr ein als aus. Dies ist ein Anstieg um 15 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die Zahlen steigen weiter. Der aktuelle Anstieg der Zuwanderung ist auf die Verschärfung von Krisen weltweit, auf Vertreibungen, Kriege und auf eine schlechte wirtschaftliche Lage in anderen Ländern zurückzuführen. Deutschland bietet politische und wirtschaftliche Stabilität sowie eine gute Arbeitsmarktlage. Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit machen unser Land zu einem attraktiven Ziel. Viele Zuwanderer sehen für ihre Kinder in Deutschland bessere Chancen als in ihren Heimatländern. Hilfe für Flüchtlinge ist für Deutschland eine humanitäre Selbstverständlichkeit.<sup>86</sup>

### **2.11.2. Migration braucht klare Regeln**

Deutschland ist an einer geordneten Einwanderung interessiert. Das Recht auf Asyl ist ein Grundrecht und damit unverhandelbar. Die Gründe für Asyl sind eindeutig festgelegt: Wir helfen Bürgerkriegsflüchtlingen und Verfolgten. Zum menschenwürdigen Umgang mit Flüchtlingen gehören schnelle Entscheidungen über ihren Status. Die konsequente Abschiebung derer, die nicht verfolgt werden und nach dem Gesetz nicht bleiben können, ist Ausdruck von Rechtsstaatlichkeit. Die deutschen Gesetze müssen eingehalten werden. Das Asylrecht ist keine Alternative zur Arbeitsmigration. Die Trennung zwischen dem Recht auf Asyl und der Einwanderung aus anderen Gründen muss aufrecht erhalten bleiben.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Konrad-Adenauer-Stiftung. Zielland Deutschland. Hintergründe zu Flüchtlingen und Einwanderung. Aktualisierte Auflage, Oktober 2015. Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Seite: 7.

<sup>86</sup> Ebenda. Seite 9.

<sup>87</sup> Ebenda. Seite 11.



### **2.11.3.Flüchtlingen zu helfen ist menschlich.**

Flucht und Vertreibung prägten die Lebenswirklichkeit in Europa im 20. Jahrhundert. In der Folge der Nazi-Diktatur wurden Millionen Menschen heimatlos. Auch viele Deutsche waren als Flüchtlinge und Vertriebene auf Solidarität in großer Not angewiesen. Der Verlust der Heimat ist im Gedächtnis vieler Familien heute noch präsent. Deutschland hat das Recht auf Asyl für politisch Verfolgte direkt nach Kriegsende in das Grundgesetz aufgenommen und 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet. Flucht und Vertreibung traumatisieren Menschen. Flüchtlingshilfe ist nicht nur gesetzliche Pflicht, sondern ein Ausdruck von Humanität. Jeder kann helfen.<sup>88</sup>

### **2.11.4.Definition eines Flüchtlings**

Als Flüchtlinge werden jene Menschen bezeichnet, die aufgrund von Verfolgung ihr Land verlassen müssen. Flüchtlinge geraten wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung unter Druck. Ihr Heimatland kann ihnen die notwendige Sicherheit nicht geben. Im Asylverfahren werden die Anerkennungsgründe überprüft. Schutz vor politischer Verfolgung nach dem Grundgesetz erhielt in der ersten Jahreshälfte 2015 ein Prozent der Antragsteller. Die Genfer Flüchtlingskonvention fasst den Begriff der Verfolgung weiter als das Grundgesetz (GG 16a). Bis zum Herbst 2015 erhielten in Deutschland fast 38 Prozent der Asylbewerber den Schutzstatus als Flüchtling.<sup>89</sup>

### **2.11.5.Die Flüchtlingszahlen steigen weltweit**

Fast 60 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht. Die Zahl der Asylbewerber in Deutschland steigt stark an. In der Zeit von Januar bis August 2015 haben rund 230.000 Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt. Auch in den nächsten Jahren ist mit vielen Flüchtlingen in Europa zu rechnen.<sup>90</sup>

### **2.11.6.Nur wenige Flüchtlinge erreichen Europa.**

---

<sup>88</sup> Ebenda.Seite 13.

<sup>89</sup> Ebenda. Seite 15.

<sup>90</sup> Ebenda. Seite 17.

Deutschland ist ein wohlhabendes Land. Dennoch tragen ärmere Länder die Hauptlast der Flüchtlingsströme. Der Krieg in Syrien hat über vier Millionen Menschen gezwungen, ihr Land zu verlassen. Die Mehrheit ist in die Nachbarstaaten Türkei, Libanon, Jordanien und Irak geflohen. Im Libanon ist jeder vierte Einwohner ein Flüchtling. Das ist eine extreme Herausforderung für den sozialen Frieden und die Stabilität dieses Landes. Nur etwa sieben Prozent der syrischen Flüchtlinge haben Zuflucht in einem europäischen Land gefunden. Deutschland übernimmt Verantwortung in der Welt. Wir unterstützen den Aufbau von tragfähigen Strukturen für die Aufnahme von Flüchtlingen in den Nachbarländern von Krisenregionen.<sup>91</sup>

### **2.11.7. Die Versorgung der Flüchtlinge ist schwierig, aber machbar**

In der ersten Jahreshälfte 2015 stellten rund 230.000 Menschen einen neuen Asylantrag in Deutschland. Anfang der neunziger Jahre gab es schon einmal eine hohe Flüchtlingswelle. 1992 stellten 400.000 Menschen Antrag auf Asyl in Deutschland.

Nach Abklingen dieser Welle wurden die Aufnahmekapazitäten reduziert. Jetzt müssen sie wieder erhöht werden. Die Herausforderungen für die Kommunen sind enorm. Die Flüchtlingsströme können durch eine schnellere Bearbeitung der Asylanträge besser bewältigt werden. Das schafft früh Klarheit darüber, wer bleiben darf und wer nicht. Die Rückführung abgelehnter Asylbewerber vergrößert die Kapazitäten zur Aufnahme schutzbedürftiger Flüchtlinge. Asylbewerber und geduldete Ausländer dürfen nach drei Monaten arbeiten, um ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten zu können.<sup>92</sup>

### **2.11.8. Vier von 10 der gestellten Asylanträge sind erfolgreich**

Krieg, Verfolgung und Armut sind die Hauptursachen für Flüchtlingsströme. Die meisten Asylanträge wurden 2014 von syrischen Staatsbürgern gestellt. Auch aus Eritrea und Afghanistan kamen viele Flüchtlinge. Eine weitere große Gruppe von Asylbewerbern stammte aus den Ländern des Balkans. Ihre Anträge wurden in der Regel abgelehnt. Serbien, Mazedonien und Bosnien Herzegowina wurden zu „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt, in denen keine politische Verfolgung droht. Asylanträge von Angehörigen dieser

---

<sup>91</sup> Ebenda. Seite 19.

<sup>92</sup> Ebenda. Seite 21.

Staaten werden schneller bearbeitet. 38,3 Prozent der Asylanträge wurden 2015 stattgegeben. Die Asylsuchenden können dadurch zunächst für drei Jahre in Deutschland bleiben. 38,4 Prozent der Asylanträge wurden abgelehnt. Für die restlichen Anträge waren die deutschen Behörden nicht zuständig oder sie wurden aus formellen Gründen nicht weiterbearbeitet. Häufig sind diese Asylsuchenden über einen anderen EU-Staat nach Deutschland eingereist. Dann ist der Staat verantwortlich, in dem die Flüchtlinge erstmals registriert wurden.<sup>93</sup>

## **2.12 Deutschland wird vielfältiger**

Jeder Fünfte in Deutschland hat eine Zuwanderungsgeschichte. Mehr als die Hälfte der Zuwanderer sind deutsche Staatsbürger. Jedes dritte Kind unter fünf Jahren kommt aus einer Zuwandererfamilie. In der jungen Generation ist es normal, verschiedene kulturelle Wurzeln zu haben. Das ist eine Bereicherung für unser Land. Zuwanderer und Einheimische müssen Integration gemeinsam gestalten.<sup>94</sup>

Eine große Anzahl von Zuwanderern kommt aus Ländern der EU nach Deutschland. Viele bleiben nicht dauerhaft, sondern pendeln zwischen Deutschland und ihrem Heimatland. Diese Mobilität innerhalb Europas ermöglicht Flexibilität auf den Arbeitsmärkten. Das hat wirtschaftliche Vorteile. Die Arbeitslosigkeit in der EU kann insgesamt gesenkt werden. Mehr Menschen gelangen in Beschäftigung. Wenn Europäer sich über die Grenzen hinweg Arbeitsplätze suchen, hilft das den Krisenländern. Europa wird als Wirtschaftsraum gestärkt.<sup>95</sup>

Jeder fünfte Firmengründer in Deutschland hat eine Zuwanderungsgeschichte. Unternehmer mit ausländischen Wurzeln stellen über 2,2 Millionen Arbeitsplätze zur Verfügung. Sie beschäftigen fünf Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland und bilden zunehmend aus. Migranten leisten einen wichtigen Beitrag zum Erfolg der Wirtschaft in Deutschland.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Ebenda. Seite 23.

<sup>94</sup> Ebenda. Seite 25.

<sup>95</sup> Ebenda. Seite 27.

<sup>96</sup> Ebenda. Seite 29.

In Deutschland leben etwa vier Millionen Muslime. Das sind ungefähr fünf Prozent der Bevölkerung. Fast die Hälfte der Muslime sind deutsche Staatsbürger. Viele leben seit mehreren Generationen bei uns. Sie sind ein Teil der deutschen Gesellschaft. Der Islam gehört zur Lebenswirklichkeit in Deutschland. Er trägt zur religiösen Vielfalt unseres Landes bei. Viele Zuwanderer, die nach Deutschland kommen, sind nicht muslimisch, sondern christlich geprägt. Der überwiegende Anteil der Asylbewerber sind hingegen Muslime. Muslime, die in Deutschland leben, müssen die freiheitliche Verfassungsordnung mit allen Rechten und Pflichten mittragen. Für Islamismus ist in Deutschland kein Raum.<sup>97</sup>

Unabhängig von den vielen Flüchtlingen, die derzeit zu uns kommen, benötigen wir eine Einwanderung von Fachkräften. Sie hilft, den demografischen Wandel und den Fachkräftemangel zu bewältigen. Fachkräfte müssen gezielt ausgebildet oder aus dem Ausland angeworben werden. Bei der Fachkräftezuwanderung ist entscheidend, wer zuwandert, nicht wie viele. Sie erfolgt gesteuert und orientiert sich am Bedarf auf dem Arbeitsmarkt. Unter den Flüchtlingen sind auch Ingenieure, Lehrer und Mechaniker. Politik, Wirtschaft und Behörden arbeiten Hand in Hand, damit sie schnell in einem deutschen Unternehmen ihren Platz finden. Sie müssen sich einleben, Deutsch lernen und den beruflichen Anforderungen in Deutschland gerecht werden. Das braucht Zeit.<sup>98</sup>

Menschen kommen nach Deutschland, weil sie in Freiheit und Selbstbestimmung leben wollen. Wir können stolz auf unsere Verfassung sein, die die Menschenwürde achtet. Wer nach Deutschland einwandert, muss die Regeln des Rechtsstaates und der freiheitlich demokratischen Grundordnung akzeptieren. Die deutsche Sprache eröffnet einen Zugang zum Rechtssystem, zu Kultur und guter Nachbarschaft. Deutsch zu lernen ist unverzichtbar. Gute Arbeit, ordentliche Bezahlung und Aufstiegschancen sind die besten Mittel für gelingende Integration. Wer gebraucht wird, fühlt sich wertgeschätzt und kann der Gesellschaft Wertschätzung zurückgeben.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Ebenda. Seite 31.

<sup>98</sup> Ebenda. Seite 33.

<sup>99</sup> Ebenda. Seite 35.

Die Diskussion um sogenannte ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ wurde lange insbesondere in Bezug auf Menschen geführt, die vom Balkan nach Deutschland kamen. Die Länder sind als ‚sichere Drittstaaten‘ eingestuft, was die Berechtigung hier einen Asylantrag zu stellen, einschränkt. Viele Menschen, die aus dieser Region nach Deutschland kommen, gehören der Gruppe der Sinti und Roma an. Diese sind in osteuropäischen Ländern wie auch auf dem Balkan in hohem Maße Diskriminierung ausgesetzt und werden häufig Opfer rassistischer Gewalt. Bei der Gemengelage von Flucht- und Migrationsgründen sind die Übergänge von wirtschaftlicher zu politischer Flucht oft fließend und mehrere Faktoren geben den Ausschlag für eine Anerkennung oder Ablehnung. In Deutschland wird Ihnen häufig aber pauschal unterstellt, ihre Fluchtgründe seien nicht anerkennungswürdig. In Schnellverfahren wird es den Geflüchteten oft weiter erschwert, ihre individuellen Fluchtgründe, die durchaus zu einer Anerkennung führen können, ausreichend darzulegen. Des Weiteren stand die öffentliche Diskussion lange im starken Missverhältnis zu den tatsächlichen, aktuellen Zahlen. Flüchtlinge aus den Balkanstaaten machen zurzeit weniger als zehn Prozent der AntragstellerInnen aus. Natürlich gibt es auch Menschen, die aus rein ökonomischen Motiven nach Deutschland kommen. Das mag menschlich verstehbar sein, das Asylrecht schließt jedoch von vornherein seine Asylberechtigung aus diesen Gründen aus. So wurden 2015 u.a. aus diesem Grund 32,4 % der Asylgesuche abgelehnt. Ein pauschaler und abwertend gemeinter Begriff wie Wirtschaftsflüchtling ist aber in diesem Zusammenhang wenig hilfreich.<sup>100</sup>

Im Jahr 2015 waren Syrer und Syrerinnen mit 53,7% die zuzugsstärkste Nationalität, gefolgt von Menschen aus dem Irak (13,0%) und aus Afghanistan (9,7%). Rund 66,9% der Asylsuchenden waren männlich. 41,8% der AntragstellerInnen waren unter 30 Jahre alt. Das hängt damit zusammen, dass oft nur die Flucht eines Familienmitglieds finanziert werden kann. Es wird dann die Person losgeschickt, die die körperlichen und seelischen Strapazen einer Flucht am besten verkraften kann, denn die Flucht in Sicherheit ist lang und gefährlich. Laut der Hilfsorganisation für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) sind in diesem Jahr zum ersten Mal mehr Frauen und Minderjährige als

---

<sup>100</sup>Landeszentrale für politische Bildung. Flüchtlinge in Deutschland –Fakten und Argumente gegen die Angst. Rheinland-Pfalz, Postfach 3028, 55020 Mainz

Männer auf der „Balkan Route“ in Richtung sicheres Europa unterwegs. Dies hat vielerlei Gründe: zum einen wird die Lage in den Krisengebieten selbst und den Flüchtlingslagern in den angrenzenden Regionen immer prekärer. Oft fehlt es auch dort an Grundlegendem wie sauberem Wasser und Nahrung. Zudem fürchten viele Familien, dass die Gesetze in puncto Familiennachzug weiter verschärft werden.<sup>101</sup>

Im Jahr 2015 wurden etwas mehr als eine Million Asylsuchende in Deutschland registriert. Das ist die höchste Zahl seit 25 Jahren. Viele von ihnen fliehen vor Krieg und Zerstörung, vor diktatorischen Regimen und Terroristen, vor politischer oder religiöser Verfolgung, vor zerstörten Lebensgrundlagen und gewalttätigen Übergriffen. 59,5 Millionen Menschen waren 2014 weltweit auf der Flucht. Das ist die höchste Zahl, die jemals vom Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) verzeichnet wurde. Darunter befanden sich 19,5 Millionen Flüchtlinge, die ihr Land verlassen mussten und 1,8 Millionen Menschen, die einen Antrag auf Asyl in einem sicheren Land stellten. Der größte Teil der Menschen die sich auf die Flucht begeben (38,2 Millionen) bleibt aber innerhalb des eigenen Landes. Das Land mit der größten Fluchtbewegung ist Syrien. Hier nehmen die Nachbarländer Türkei, Libanon, Irak, Ägypten und Jordanien laut der Menschenrechtsorganisation Amnesty International 95% der Geflüchteten auf. Nur ein kleiner Teil macht sich tatsächlich auf den Weg nach Europa, ein noch kleinerer Teil kommt dann schlussendlich in Deutschland an, um hier einen Asylantrag zu stellen. In der EU wurden 2015 insgesamt knapp über eine Million Asylanträge gestellt, davon 476,620 in Deutschland. Somit ist es richtig, dass Deutschland im europäischen Vergleich die meisten Asylbewerber aufnimmt. Allerdings ist Deutschland auch das bevölkerungsreichste Land der Europäischen Union. Pro Einwohner nehmen Ungarn und Schweden die meisten Flüchtlinge auf. Zum Vergleich: Die Türkei hat mit 1,84 Millionen absolut die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Gemessen an der

---

<sup>101</sup>Landeszentrale für politische Bildung. Flüchtlinge in Deutschland –Fakten und Argumente gegen die Angst. Rheinland-Pfalz, Postfach 3028, 55020 Mainz

Einwohnerzahl ist hier Libanon mit circa 1,5 Millionen Flüchtlingen bei vier Millionen Einwohnern „Spitzenreiter“.<sup>102</sup>

Immerhin trug die Not der Flüchtlinge in Europa und seinen Nachbarräumen gegen Ende der vierziger Jahre zu einem Umdenken in Bezug auf massenhafte Fluchtvorgänge bei. Das zeichnete sich bereits 1946 ab und hing mit der Überforderung der jeweiligen Regierungen und Besatzungsmächte zusammen. Die Alliierten begannen zu zweifeln, ob gewaltsame Bevölkerungsverschiebungen ihren erhofften Zweck, die Stabilisierung von Nationalstaaten und der internationalen Friedensordnung, wirklich erfüllten. Wenn man die Flüchtlinge nicht verhungern lassen wollte, mussten die Besatzungsmächte wenigstens eine Grundversorgung mit Lebensmitteln organisieren, und das war aufwendig. Außerdem dämmerten den USA und Großbritannien nun die politischen Risiken. Was, wenn die verelendeten Flüchtlingsmassen Unruhe stiften und die Kommunisten unterstützen würden? Wie das Szenario des griechischen Bürgerkriegs zeigte, war diese Sorge nicht unbegründet.

Die Regierungen im sowjetischen Machtbereich hatten für die Nöte der Flüchtlinge ein einfaches Rezept parat: Die Kommunisten beschlagnahmten das Land der Großgrundbesitzer, Häuser und Wohnungen, Gewerbebetriebe und Bauernhöfe und vergaben sie an Bedürftige. Doch im Westen mit seinen demokratischen Grundrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien, darunter der Schutz des Privateigentums, war dies so nicht möglich. Dort mussten andere Maßnahmen getroffen werden, um Flüchtlinge unterzubringen und ihre Integration in Gang zu setzen.

Außerdem begann nun, wenngleich zögerlich, eine moralische Abgrenzung gegenüber den Verursachern nationalistischer Gewalt und Massenflucht. Der Westen entdeckte die Menschenrechte wieder für sich, die bei der Neuordnung Europas in Jalta und Potsdam kaum eine Rolle gespielt hatten. Diesen Meinungsumschwung leiteten Ende 1945 britische und amerikanische Journalisten und Publizisten ein, die aus dem besetzten Nachkriegsdeutschland berichteten. Sie prangerten die massenhafte Not und den

---

<sup>102</sup>Landeszentrale für politische Bildung. Flüchtlinge in Deutschland –Fakten und Argumente gegen die Angst. Rheinland-Pfalz, Postfach 3028, 55020 Mainz

menschenverachtenden Umgang mit den Flüchtlingen in Polen und der Tschechoslowakei an.<sup>104</sup> Im Sommer 1946 schloss sich der amerikanische Außenminister James F. Byrnes dieser Kritik an und stellte mit Blick auf den ausstehenden Friedensvertrag sogar die Nachkriegsgrenzen infrage. Letzteres war nur als Warnschuss an Polen und die Tschechoslowakei gedacht, doch die amerikanischen und britischen Besatzungsbehörden wollten es nicht länger hinnehmen, dass die Flüchtlinge zerlumpt, ausgehungert und krank aus dem Osten ankamen. Das hatte weniger mit Mitleid für die Deutschen zu tun als vielmehr mit den schwer zu bewältigenden Folgen des Elends. Die Besatzer mussten in Zusammenarbeit mit den deutschen Länder- und Kommunalbehörden eine medizinische Notversorgung organisieren, die Flüchtlinge mühsam aufpäppeln, neu einkleiden und ihnen ein Dach über dem Kopf verschaffen.

Im heraufziehenden Kalten Krieg, den der amerikanische Publizist Walter Lippmann und Winston Churchill 1946 zu einem stehenden Begriff machten, wurden Menschenrechte zu einem wesentlichen Bezugspunkt, weil sie eine eklatante Schwachstelle der sogenannten Volksdemokratien sowie der Sowjetunion offenlegten. Wichtiger als moralische Bedenken gegen massenhafte Vertreibungen waren jedoch die erwähnten pragmatischen Überlegungen, die auch Stalin davon überzeugten, Ungarn im Vergleich zu Deutschland zu schonen und die Flüchtlingsströme im Donaauraum einzudämmen.

Der Einstellungswandel gegenüber Flüchtlingen und die utilitaristischen Zweifel an Bevölkerungsverschiebungen lassen sich an Friedensverträgen von 1946/47 ablesen. In den bilateralen Abkommen zwischen Ungarn, der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien sowie zwischen Jugoslawien und Italien wurden keine einseitigen Bevölkerungstransfers, sondern nur noch zweiseitige und begrenzte Austauschaktionen erlaubt. Das reduzierte den Umfang der Vertreibungen und Zwangsumsiedlungen. Eine solche Distanzierung gegenüber großangelegten Bevölkerungsverschiebungen zeichnete sich auch im Konflikt um Palästina ab. Sie lässt sich vor allem daran erkennen, was in der Öffentlichkeit nicht gesagt wurde. Während Stalin, der polnische KP-Generalsekretär Gomułka, aber auch bürgerliche Politiker wie der tschechoslowakische Präsident Edvard Beneš 1945 ganz explizit für die Vertreibung der Kriegsgegner und anderer nationaler Minderheiten eintraten und das persönliche Leid der Betroffenen nichts zählte, erfolgten



die einschlägigen Beratungen und Beschlüsse der israelischen Regierung hinter verschlossenen Toren. Die führenden Politiker des jungen Staates wollten 1948 offenbar nicht mehr so offen sagen, wie sie gegen Minderheiten vorzugehen gedachten. Auch in Südasien wendete sich um diese Zeit das Blatt, die Gründer Indiens und Pakistans dämmten die Flüchtlingsströme ab 1948 ein, distanzieren sich von der Idee homogener Nationalstaaten und gingen verstärkt gegen gewalttätige Nationalisten vor.

Die im Dezember 1948 verabschiedete UN-Menschenrechtscharta bestätigte diesen Trend zum Humanitarismus, wenngleich das den Flüchtlingen der vergangenen Jahre nichts mehr half. Die nahezu zeitgleich von der UN-Generalversammlung beschlossene Genozid-Konvention zielte in eine ähnliche Richtung und sollte eine Wiederholung der nationalsozialistischen Verfolgung und Vernichtung der europäischen Juden verhindern.<sup>105</sup> Es dauerte zwar noch bis zum Krieg im ehemaligen Jugoslawien in den neunziger Jahren, bis die Genozid-Konvention zum Schutz von Flüchtlingen angewandt wurde, aber im Prinzip fasste die UNO den Begriff des Völkermords bereits 1948 so weit, dass man schon ab diesem Zeitpunkt gegen die Verursacher massenhafter Flucht hätte vorgehen können. Der Holocaust wurde schließlich im Verlauf der Nachkriegszeit zum Maßstab ex negativo, ein derartiges Menschheitsverbrechen sollte sich nie wieder ereignen. Das implizierte, sich von nationalistischer Verfolgung und Flucht zumindest verbal zu distanzieren und diese nicht international zu sanktionieren oder gar voranzutreiben wie in der Zwischenkriegszeit und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg.

Die Gründung des UNHCR sowie die fast zeitgleiche Verabschiedung der UN-Flüchtlingskonvention zogen sich im Vergleich zu den früheren Abkommen lange hin. Das lag an den Konfliktlinien des Kalten Krieges und der skeptischen Haltung der Ostblockländer. Stalin und seine Verbündeten weigerten sich, geflohenen Mitbürgern, die sie als Verräter betrachteten und verfolgten, irgendeinen privilegierten Status und Sonderrechte im Ausland einzuräumen. 1951 kam es doch zu einem Kompromiss, wenngleich mit den angesprochenen Einschränkungen. Die UN-Flüchtlingskonvention galt nur für einen begrenzten Zeitraum und obendrein nur für Europa. Die weitere völkerrechtliche Entwicklung würde den Rahmen dieses Buches sprengen, aber vor allem

das Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1967 verdient hier nochmalige Erwähnung. Mit diesem Protokoll wurde der Aktionsradius des UNHCR prinzipiell auf die gesamte Welt ausgedehnt. Eine Erfolgsgeschichte für die UNO oder das UNHCR lässt sich daraus jedoch nicht ableiten, da zahlreiche Staaten (insbesondere in der arabischen Welt) die Konvention bis heute nicht ratifiziert haben. Außerdem kann das Flüchtlingshilfswerk eigentlich nur Nothilfe leisten, für weiter gehende Integrationsmaßnahmen fehlen die Mittel.

Wie das Beispiel Syriens seit 2011 zeigt, hat sich in der Fluchtprävention noch weit weniger getan. Vor allem Russland boykottiert im UN-Sicherheitsrat fast alle vorgeschlagenen Maßnahmen, Waffenstillstände wurden nur zugelassen, wenn sie dem syrischen Regime unter Baschar al-Assad dienen. Zugleich wurde der Bombenkrieg derartig brutal geführt, dass der Zivilbevölkerung in den umkämpften Gebieten kaum eine Wahl blieb, als davonzulaufen. Trotz seiner Rolle als Kriegspartei nimmt Russland jedoch keine Flüchtlinge auf, sondern überlässt dies den Nachbarstaaten und der EU, wo Putin zugleich rechtspopulistische Parteien unterstützt, die gegen die Aufnahme von Flüchtlingen hetzen. Wenn diese Verantwortungslosigkeit Schule macht, werden wieder ganz schlechte Zeiten für Flüchtlinge anbrechen, denn dann wird es immer mehr Flüchtlinge geben (vielleicht demnächst aus der Ukraine), aber immer weniger Staaten, die zur Aufnahme bereit sind.

Angesichts all der schlechten Nachrichten der letzten Jahre war die Wahl von António Guterres zum neuen UN-Generalsekretär wenigstens ein gutes Zeichen. Damit stieg 2017 erstmals ein früherer Direktor des UNHCR, das der Portugiese von 2005 bis 2015 geleitet hatte, an die Spitze der Vereinten Nationen auf. Man kann davon ausgehen, dass sich der ehemalige sozialistische Premierminister Portugals stark für die Belange von Flüchtlingen einsetzen wird. Nachfolgend soll hier davon abgewichen werden, wie in den anderen analytischen Porträts einzelne Akteure in den Vordergrund zu stellen, denn nichts verkörpert die internationale Flüchtlingspolitik so sehr wie das UNHCR.

Die Gründung im Dezember 1950, nur fünf Monate nach dem Beginn des Koreakriegs, grenzte an ein politisches Wunder, das sich deshalb ereignete, weil die Aufgaben des UNHCR dem Anschein nach auf die Folgelasten des Zweiten Weltkriegs und die

Betreuung der noch verbliebenen Displaced Persons beschränkt wurden. Daher stimmte die Sowjetunion der Gründung des UNHCR nach langem Widerstand doch zu, obwohl klar war, dass die in der Flüchtlingskonvention genannten Verfolgungsgründe als Vorwurf gegen den Ostblock gerichtet werden konnten. Bei der Diskriminierung und Verfolgung aus rassistischen Gründen hatten die USA und die europäischen Kolonialmächte damals allerdings ebenfalls keine weiße Weste, insofern war auch auf menschenrechtlicher Ebene ein gewisses Gleichgewicht gegeben.

Seine Feuertaufe bestand das UNHCR 1956, als es die Betreuung der ungarischen Flüchtlinge übernahm und vermittelnd zwischen West und Ost auftrat,<sup>106</sup> beispielsweise bei der Rückführung Minderjähriger. Außerhalb Europas waren die Flüchtlingsbehörde (und ihr Vorgänger, die International Refugee Organisation) zunächst kaum aktiv. Sowohl die Flüchtlinge des Koreakrieges als auch die heimatlosen Palästinenser wurden von eigenständigen UNO-Suborganisationen betreut, der UNRWA und in Korea der UNKRA. Dies lag in der Tradition der Zwischenkriegszeit, als für die jeweils größten Flüchtlingsgruppen ebenfalls eigene Hochkommissare des Völkerbunds ernannt worden waren.

1957 erweiterte das in Genf ansässige UNHCR seinen Aktionsradius über das Mittelmeer, weil die tunesische Regierung um Hilfe bei der Betreuung von Flüchtlingen des Algerienkrieges bat. Nach dem Zusatzprotokoll von 1967 dehnte das UNHCR seine Aktivitäten dann auf die ganze Welt aus und konzentrierte sich zunehmend auf Entwicklungsländer. Aufgrund der knappen Mittel konnte aber nur die Notversorgung von Flüchtlingen finanziert werden, keine dauerhaften Integrationsmaßnahmen, wie ursprünglich vorgesehen. Die Hauptgeldgeber des UNHCR, die westlichen Staaten, verfolgten ohnehin andere Ziele, ihnen ging es seit Mitte der siebziger Jahre vermehrt darum, transkontinentale Flucht- und Migrationsbewegungen zu unterbinden.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts kümmert sich das UNHCR im Rahmen dieses rigideren Migrationsregimes verstärkt um Kriegsoffer, so etwa zwischen 1992 und 1995 in Bosnien und Herzegowina. Global hat das UNHCR seit einiger Zeit einen Schwerpunkt auf die Repatriierung gelegt, die aber nur auf der Basis einer stärkeren Entwicklungsarbeit in Krisenregionen funktionieren kann. Außerdem hat sich das

Flüchtlingshilfswerk der global wachsenden Zahl von Binnenflüchtlingen (Internally Displaced Persons, kurz IDPs) angenommen, obwohl nach wie vor keine Regelungen zu deren Schutz bestehen. An dieser Entwicklung lässt sich monieren, dass das UNHCR dabei traditionelle Aufgabenbereiche, etwa die Integrationsarbeit in Asylländern, vollkommen vernachlässigt.<sup>108</sup> Gleichzeitig hat die europäische Flüchtlingskrise seit 2015 gezeigt, dass die Regierungen vieler Industriestaaten nur bedingt gewillt sind, das UNHCR in ihre Flüchtlingspolitik einzubinden. Wäre das der Fall, müsste sich wohl auch die Bundesrepublik kritische Fragen gefallen lassen, warum nach wie vor so zahlreiche Flüchtlinge in Massenunterkünften leben müssen, noch keinen Asylbescheid bekommen haben oder einen solchen noch nicht einmal beantragen konnten.

# Kapitel 3

### ❖ Kapitel 3. Konzeptualisierung von Angst im Asyldiskurs

Die Konzeptualisierung von Angst im Asyldiskurs und Angst als zentrales Konzept wären zu betrachten. Dem Konzept Angst kommt, wie bereits erwähnt wurde, eine zentrale Rolle im Asyldiskurs zu. Die Untersuchung der auf dieses Konzept verweisenden Suchausdrücke \*Angst\*, Ängst\* sowie ängstig lässt sich nachweisen, indem gezeigt werden kann, dass deren Frequenzen im Fokuskorpus im Vergleich zu einem Referenzkorpus über dem in einer Zufallsverteilung Erwartbaren liegen (Baker 2009, S. 121.). Dies sei im Folgenden exemplarisch anhand des Presstextkorpus veranschaulicht. Das verwendete Referenzkorpus besteht aus 515 Presstexten und umfasst insgesamt 1.120.909 Tokens. Es enthält ebenfalls Presstexte aus überregionalen Tageszeitungen und Zeitschriften aus den Jahren 2013 und 2014 und eignet sich daher in besonderer Weise zum Vergleich. Die Tabelle oben dokumentiert sowohl die absolute als auch die relative Anzahl der Belege in der Einheit ‚Instanzen pro Million Wörter‘.

Wer „Heimatkunde“ im Sinne des migrationspolitischen Portals der Heinrich-Böll-Stiftung betreibt, dem wird schnell bewusst, dass das Thema einer Willkommens- und Anerkennungskultur fast ausschließlich in Bezug auf die dringend erforderliche Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland diskutiert wird. Die Herausforderungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen werden in diesem Kontext häufig ignoriert. Dabei liegen in der deutschen Asylpolitik Potenziale und Chancen, sowohl eine Antwort auf den demografischen Wandel und den stetig wachsenden Fachkräftemangel zu finden und auch dem Anspruch „unserer Verfassung“, politisch Verfolgten Schutz zu gewähren, gerecht zu werden.

Die deutsche Asylpraxis zielt zum größten Teil auf eine Abschreckungs- statt eine Willkommenskultur. Nach wie vor sind Asylbewerberinnen mit Ausbildungs- und Arbeitsverboten sowie diskriminierenden sozialrechtlichen Leistungseinschränkungen konfrontiert und erhalten zudem kaum eine Unterstützung beim Erlernen der deutschen Sprache.

Blickt man auf die Dauer, die ein Asylverfahren in Anspruch nehmen kann, so lässt sich nur konstatieren, dass ein Gros der Schutzsuchenden aufgrund dieser Restriktionen über Jahre hinweg in die soziale Isolation getrieben wird. Neben der Tatsache, dass die gesellschaftliche und politische Isolation und das Verharren in der staatlichen Abhängigkeit von vielen Betroffenen als hoffnungsraubend und zermürbend beschrieben werden, haben diese Restriktionen und Benachteiligungen konkrete Auswirkungen auf den Verlauf eines Asylverfahrens. Menschen, die jahrelang in der so genannten Duldung stecken, erhalten in der Regel nur dann eine Aussicht auf ein Bleiberecht, wenn sie es geschafft haben, sich von staatlichen Leistungen zu lösen, die Sprache zu lernen und selbstständig Maßnahmen zu ergreifen, die dem von der Mehrheitsgesellschaft formulierten Anspruch einer "gelungenen Integration" gerecht werden.

Das politische Motiv hinter den benannten Restriktionen ist das Kalkül, dass bei Menschen im Asylverfahren unklar ist, ob ihr Verfahren positiv beschieden wird und sie in Deutschland dauerhaften Schutz erhalten. Somit folgt die deutsche Asylpolitik nicht nur einer Verwertungslogik, die sozialpolitisch, entwicklungspolitisch und menschlich hochgradig fragwürdig ist, sondern bringt Schutzsuchende in einen Teufelskreis, den sie nur schwer durchbrechen können.

Mit unterschiedlichen Aktionen haben Flüchtlinge selbst und ihre Unterstützerinnen in den letzten Jahren gegen behördliche Schikanen und staatliche Ausgrenzung demonstriert. Die Proteste haben zwar in der Mehrheitsbevölkerung und den Medien mehr Aufmerksamkeit, zum Teil auch Empathie, für die häufig sehr schwierigen Lebensverhältnisse erzeugen können, auf bundespolitischer Ebene jedoch keine asylrechtlichen Verbesserungen erzielt. Im Gegenteil, die Große Koalition plant weitere Verschärfungen. Ein Referentenentwurf aus dem Bundesinnenministerium für ein „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ sieht etwa die maßlose Ausweitung von Gründen für die Inhaftierung von Flüchtlingen und die Beschneidung der Verfahrensrechte von abgelehnten Asylbewerberinnen vor (Pro Asyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014.)

In diesem Beitrag möchten wir zunächst auf die aktuellen asylpolitischen Realitäten in Deutschland eingehen sowie die Herausforderungen bei der Erstaufnahme und Integration von Flüchtlingen skizzieren. Anschließend wollen wir erörtern, welche Spielräume im Sinne einer liberalen Asylpolitik genutzt werden können, um zu einer Willkommens- und Anerkennungskultur für Flüchtlinge beizutragen. Dem Anspruch einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik Rechnung tragend, möchten wir abschließend den Fokus weiten und die zentralen Herausforderungen für die Europäische Union im Umgang mit Flüchtlingen beleuchten.

### **3.1. Aktuelle asylpolitische Realitäten in Deutschland und der EU**

Laut UNHCR sind weltweit 51,2 Millionen Menschen im eigenen oder einem anderen Land auf der Flucht (UNHCR Global Trends 2013). Auch in Deutschland und der EU nehmen die Asylanträge aufgrund der zunehmenden Zahl bewaffneter Konflikte und anhaltender Menschenrechtsverletzungen, Repressionen und Verfolgungen zu. Im ersten Halbjahr 2014 sind in Deutschland 77.109 Asylanträge gestellt worden, was einen Anstieg von 58,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahr darstellt. Während Deutschland im vergangenen Jahr 127.000 Asylbewerberinnen aufgenommen hat, wird die Zahl dieses Jahr auf rund 200.000 Menschen ansteigen. Im europäischen Vergleich steht Deutschland, was die absoluten Zahlen der Asylanträge angeht, an der Spitze. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorbehalt zu betrachten, da Deutschland im Vergleich zu seiner Bevölkerungsgröße im vergangenen Jahr in der EU lediglich auf Platz 7 lag.

Zwar nimmt Deutschland mit der zugesagten Aufnahme von 25.500 Menschen (UNHCR Pressemitteilung, 04.07.14) innerhalb der EU die meisten Flüchtlinge aus Syrien im Rahmen der humanitären Aufnahmeprogramme auf. Die Aufnahme verläuft aber schleppend, es sind im Rahmen der Kontingente erst etwa 12.676 Menschen in Deutschland angekommen. Das sind weniger als ein Viertel der insgesamt über 50.000 Syrerinnen, die seit dem Ausbruch des Konflikts im Jahr 2011 nach Deutschland gekommenen sind (Stand 05.08.2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Die Linke, BT-Drucksache 18/2278, Stand 05.08.2014). Das heißt im Umkehrschluss, dass drei Viertel der Syrer\_innen einen lebensgefährlichen Fluchtweg auf sich nehmen mussten, um die EU-Außengrenzen zu überwinden und in



Deutschland Asyl zu beantragen. Der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU Volker Kauder scheint diesen Umstand akzeptieren zu wollen, da er auch irakischen Flüchtlingen Hilfe verspricht, aber nur, „wenn sie es bis zu uns schaffen“ (epd-Agenturmeldung vom 26.08.14).

Die Bundesregierung hat mit der Einstufung von Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien als sichere Herkunftsstaaten ein Gesetz geschaffen, das wenig für das angestrebte Ziel der Entlastung der Kommunen bringen wird und von den wahren asylpolitischen Herausforderungen ablenkt. Deshalb wiegt die Einschränkung des rechtsstaatlichen Grundsatzes, nach dem jeder Mensch Anspruch auf eine unvoreingenommene Anhörung seiner Fluchtgründe hat, auch schwerer als die durch die Grünen mitregierten Länder im Bundesrat ausgehandelten Verbesserungen im Asylbereich. Mit der Residenzpflicht und dem Sachleistungsprinzip werden nichtsdestotrotz, wie von Grünen und Flüchtlingsorganisationen lange gefordert, zwei für die Diskriminierung von Asylbewerberinnen paradigmatische Regelungen abgeschafft. Zudem hat die Bundesregierung zugestimmt, dass Asylbewerberinnen nicht nur nach drei Monaten arbeiten dürfen, sondern auch nach 15 Monaten keiner Vorrangprüfung mehr unterliegen sollen.

### **3.2. Herausforderungen bei der Aufnahme**

Die Kapazitäten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als auch bei den Ländern und Kommunen sind angesichts der steigenden Asylantragszahlen angespannt. Deutlich tritt dies bei den mangelhaften Strukturen bei der Unterbringung von Flüchtlingen zutage. Häufig müssen Menschen aus unterschiedlichsten Herkunftsländern und Kulturkreisen in den Unterkünften auf engstem Raum und unter schwierigsten Bedingungen zusammenleben. Zuletzt haben die menschenverachtenden Übergriffe auf Asylsuchende in einer durch einen privaten Dienstleister betriebenen Flüchtlingsunterkunft in Burbach viel Aufsehen erregt (Frankfurter Rundschau, 29.09.2014). Gegen private Firmen als Betreiber von Flüchtlingsunterbringungen spricht nicht generell etwas. Aber die zuständigen Aufsichtsbehörden müssen auch bei Inbetriebnahme der Einrichtungen und danach durch regelmäßige Kontrollen sicherstellen, dass Unterbringungsstandards

eingehalten und qualifiziertes Personal eingesetzt werden. Diese dürfen auch nicht durch die Beauftragung weiterer Subunternehmen unterlaufen werden.

Der Bund lässt die Länder und Kommunen bei der Finanzierung von Unterbringungen alleine, was zur Folge hat, dass es bundesweit und manchmal auch innerhalb eines Bundeslandes zu ganz unterschiedlichen Qualitätsstandards bei der Unterbringung von Flüchtlingen kommt.

Während Flüchtlinge in Großstädten von einem deutlich breiteren kulturellen Angebot und einer größeren Unterstützer\_innenszene begleitet werden, leben Flüchtlinge in ländlichen Strukturen häufig fernab jeglicher (Bildungs)Infrastruktur. Obwohl die baulichen Bedingungen in Städten wie auf dem Land häufig eklatante Mängel aufweisen, ist besonders das Bereitstellen von Betreuungsangeboten für Flüchtlinge im ländlichen Raum schwierig und erfordert einen höheren finanziellen Aufwand.

Die lange Dauer der Asylverfahren verstärkt die Unsicherheit und Perspektivlosigkeit. Die von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag versprochene Verkürzung der Bearbeitungszeit von Asylverfahren von derzeit sieben auf drei Monate ist bisher nicht in Sicht, da die dafür erforderliche Aufstockung des Personals im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf sich warten lässt.

Jenseits der Unterbringung gibt es zahlreiche weitere Regelungen, die das Gegenteil einer Willkommenskultur bewirken. Häufig fehlen vor Ort grundlegende Sprach- und Integrationsangebote, die angesichts der langen Bearbeitungszeiten für alle Antragsteller\_innen geboten wären. Gleiches gilt für das Wohlergehen von Kindern und Minderjährigen im Asylverfahren, die beim Erlernen der Sprache oder dem Kita- und Schulbesuch alle denkbar mögliche Unterstützung erhalten sollten.

Es ist für die hier beschriebenen Aufnahmestrukturen sehr bezeichnend, dass in Deutschland ankommende Flüchtlinge bisher als allererstes auf ansteckende Krankheiten untersucht werden, mögliche psychische Probleme – zum Beispiel Traumatisierungen – aber häufig ignoriert werden. Die im vergangenen Jahr reformierte EU-Aufnahmerichtlinie hat den Mitgliedstaaten vor diesem Hintergrund auferlegt, ein

Screening-Verfahren für besonders schutzbedürftige Antragssteller\_innen zu schaffen. Da die Bundesregierung ohnehin das Asylbewerberleistungsgesetz reformieren muss, hätte sie die Möglichkeit gehabt, die europarechtliche Vorgabe schon jetzt, und nicht erst zu Fristende im Juli 2015, gesetzlich umzusetzen. Sie verschließt sich jedoch jeglicher Verbesserung bei der gesundheitlichen Versorgung von Asylantragsteller\_innen und hält insgesamt an dem diskriminierenden Sonderrecht fest.

Das Asylbewerberleistungsgesetz ist die in Gesetzesform gegossene Diskriminierung von Asyl- und Schutzsuchenden. Auf Grundlage dieses Sondergesetzes erhalten Schutzsuchende in Deutschland seit nunmehr über 20 Jahren eine soziale Unterstützung, die deutlich unter der des Sozialhilfesatzes liegt – und das oft jahrelang, zum Teil sogar zeitlich unbegrenzt. Die Bundesregierung plant zwar – wie vom Bundesverfassungsgericht am 18. Juli 2012 gefordert – die Leistungssätze für Asylbewerber\_innen zu erhöhen, versucht aber mit zahlreichen Tricks die abschreckende Wirkung des Gesetzes zu bewahren. Sie hat nicht verstanden, dass die Menschenwürde von Schutzsuchenden nur gewährleistet werden kann, wenn das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft wird. Immerhin soll jetzt als Resultat der Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Grün mitregierten Ländern das teure und entwürdigende Sachleistungsprinzip abgeschafft werden. Weiterhin unverändert sollen die Bezieherinnen des Asylbewerberleistungsgesetzes aber nur im Notfall eine medizinische Behandlung erhalten, was in vielen Fällen eine Chronifizierung von Krankheiten zur Folge hat (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucksache 18/2184).

Das gilt in besonderen Maße für Menschen, die ohne gültigen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben und durch die deutsche Rechtslage nicht nur beim Zugang zur medizinischen Grund- und Notfallversorgung, sondern auch bei der Inanspruchnahme ihrer weiteren sozialen Menschenrechte behindert werden (siehe dazu die Vorschläge der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen für den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der sozialen Situation von Menschen, die ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, BT-Drucksache 17/6167).

Eine der wenigen Errungenschaften der SPD im Koalitionsvertrag gegenüber der Union ist die Verkürzung des allgemeinen Arbeitsverbots für Asylbewerber\_innen und Geduldete von neun auf drei Monate. Die Einstellungschancen für Asylbewerber\_innen sind die ersten 15 Monate aber begrenzt, da während dieser Zeit das Vorrangprinzip für inländische Arbeitssuchende weiterhin gilt. Die Bundesregierung hat mit dem Kompromiss im Bundesrat zu den sicheren Herkunftsstaaten jedoch zugestimmt, dass Asylbewerber\_innen und Geduldete danach einen gleichwertigen Arbeitszugang erhalten. Wie halbherzig diese Zusage ist, zeigt sich daran, dass sie auf drei Jahre befristet ist und danach – abhängig von der Arbeitsmarktlage – neu entschieden werden soll.

Auch die gesellschaftliche Integration von Flüchtlingen, die einen Schutzstatus erhalten, ist mit zahlreichen Barrieren versehen. Das Fehlen einer Willkommenskultur während des Asylverfahrens hat zur Folge, dass viele Asylbewerber\_innen nach ihrer Anerkennung für ein selbstbestimmtes Leben in Deutschland nicht ausreichend vorbereitet sind. Das wird am besten dadurch sichtbar, dass Asylbewerber\_innen der Deutschkurs verwehrt wird, von ihnen aber Sprachkenntnisse für den Gang zur Ausländerbehörde, dem Einwohnermeldeamt oder dem Jobcenter erwartet werden. Auf dem Wohnungsmarkt werden geduldete und anerkannte Flüchtlinge häufig diskriminiert, von kommunaler Seite gibt es keine ausreichenden Wohnungsangebote bzw. Unterstützung bei der Suche nach einer Wohnung. Wenn Flüchtlinge bei der Wohnungssuche nicht Hilfe von Menschen aus der Unterstützerinnenszene erhalten, müssen sie häufig in Sammel- oder Obdachlosenunterkünften Unterschlupf finden.

### **3.3. Spielräume für eine Willkommenskultur**

Die flüchtlingspolitischen Proteste und die zahlreichen lokalen Initiativen aus der Zivilgesellschaft zur praktischen Unterstützung können dabei helfen, dass Kommunen Konzepte zur Willkommenskultur für Flüchtlinge entwickeln und umsetzen. Erforderlich ist in erster Linie, dass sich Ausländerbehörden stärker als Dienstleister in diesem Bereich verstehen. Notwendig sind Fortbildungsmaßnahmen für Beamt\_innen der Ausländerbehörden, die sie im Umgang mit Antragsteller\_innen sensibilisieren und ihre interkulturelle Kompetenz stärken. Die unabhängige Asylberatung und das ehrenamtliche

Engagement im Umgang mit Behörden, auch im Bereich Weiterbildung, müssen systematisch gestärkt werden.

Häufig sind die Anforderungen in Asylverfahren für Antragsteller\_innen allein schon aus sprachlichen Gründen schwer nachvollziehbar. Die Ausländerbehörden müssen flächendeckend mit mehrsprachigen Informationsangeboten ausgestattet sein.

In Zeiten steigender Antragszahlen wäre eine nationale Asylkonferenz erforderlich, in der Bund und Länder gemeinsam die Voraussetzungen für angemessene Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge schaffen. Die Bundesregierung hat gegenüber Baden-Württemberg bei den Verhandlungen um die sicheren Herkunftsstaaten auch zugesagt, dass sie die Länder und Kommunen im Umgang mit der steigenden Zahl von Asylbewerber\_innen entlasten will. Es ist aber fraglich, ob sie dafür tatsächlich bereit ist, ausreichend finanzielle Mittel in die Hand zu nehmen.

Diskutiert werden sollte in diesem Kontext auch, ob die bisherige Aufgabenverteilung der unterschiedlichen Bundesländer richtig funktioniert. Das bedeutet eine kritische Bestandsaufnahme der Verteilpraxis von Antragsteller\_innen in den Erstaufnahmeeinrichtungen der unterschiedlichen Bundesländer. Diese erfolgt derzeit gemäß des „Königsteiner Schlüssels“, der sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl eines Bundeslandes richtet.

In vielen anderen Punkten kommen wir aber nicht umher weiter für grundlegende rechtliche Änderungen einzutreten. Wir fordern die Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes, die Abschaffung sämtlicher diskriminierender Leistungseinschränkungen und ein Ende von Ausbildungs- und Arbeitsverboten. Gesetze, die den bloßen Zweck verfolgen, Menschen zu diskriminieren, haben keinen Platz in der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik. Die Grundsätze unserer Verfassung gelten für alle Menschen in Deutschland und ein rechtlich festgesetztes Existenzminimum darf nicht vom Pass oder Aufenthaltsstatus abhängig sein.

Es ist wichtig, dass Asylverfahren nicht nach Nützlichkeit des Schutzsuchenden entschieden werden. Gerade angesichts des Fachkräftemangels ist es jedoch absolut nicht nachvollziehbar, wie systematisch die Vorqualifizierung von Flüchtlingen ignoriert wird. Wir wissen viel zu wenig über die Qualifikationen von in Deutschland lebenden Flüchtlingen. Dieser Missstand muss im Bündnis mit Arbeitgeber\_innen und Industrie- und Handelskammern angegangen werden. Qualifikationen müssen unbürokratisch anerkannt werden. Auch Flüchtlingen ohne Vorqualifizierung sollte der Weg in die Ausbildung und den Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Das Fördern von Potenzialen in Deutschland lebender Flüchtlinge sollte nicht nur dem zugegebenermaßen eigennützigen Interesse wegen des wachsenden Fachkräftemangels folgen: Das Alphabetisieren von Menschen beispielsweise oder das Investieren in die Ausbildung von jungen Menschen ergeben auch dann Sinn, wenn diese zu einem späteren Zeitpunkt in ihr Heimatland zurückkehren. Asylpolitik lässt sich nicht verengen auf die Innenpolitik. Sie ist, oder sollte, gleichermaßen Menschenrechts- und Entwicklungspolitik sein.

#### **3.4. Willkommenskultur als europäische Herausforderung**

Die Europawahl hat gezeigt, dass die steigende Zahl von Flüchtlingen vielerorts mit dem Erstarren rassistischer und europafeindlicher Kräfte einhergeht. Das sind keine guten Voraussetzungen, um in der Europäischen Union die Reformschritte anzugehen, die notwendig wären, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem funktionsfähig zu machen. Dabei wäre das auch im deutschen Interesse, denn derzeit wollen zahlreiche Flüchtlinge in Deutschland Asyl beantragen, da sie in anderen EU-Mitgliedstaaten – insbesondere in den Ländern an den EU-Außengrenzen – häufig mit menschenunwürdigen Lebensbedingungen konfrontiert sind. Die immer noch bestehenden unterschiedlichen Asylstandards in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten verdeutlichen, wie weit wir von dem Ziel eines „gemeinsamen Schutzraums für Flüchtlinge“ entfernt sind.

Da grundlegende Verbesserungen Zeit benötigen, sollten wir auch die kleinen Schalthebel bedienen, die die Rechte von Flüchtlingen in der EU stärken. Dazu zählt

etwa die Notwendigkeit, dass nicht nur Ablehnungen, sondern auch positive Bescheide von Asylverfahren europaweit anerkannt werden.

Die vor einem Jahr abgeschlossene Reform der EU-Flüchtlingspolitik blieb weitgehend wirkungslos, da auf Drängen der Bundesregierung das Dublin-System nicht angerührt wurde. Flüchtlinge müssen weiterhin dort ihr Asylverfahren durchführen lassen, wo sie zuerst europäischen Boden betreten haben. Damit wird der Großteil der Verantwortung, vor allem die der Soforthilfe für neu ankommende Flüchtlinge, auf die Staaten Südeuropas verlagert, welche wiederum nicht allein in der Lage sind, menschenwürdige Standards voll umzusetzen.

Dabei wäre es allein schon aus Entbürokratisierungsgründen sinnvoll das System mit seinem enormen administrativen Aufwand für die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten abzuschaffen. Wenn keine neuen Solidarmechanismen geschaffen werden, droht das Dublin-System über kurz oder lang zu kollabieren. Das scheint mittlerweile auch die Bundesregierung zu realisieren, auch wenn bezweifelt werden darf, dass es ihr darum geht, dass Deutschland entsprechend der Bevölkerungszahl und der Wirtschaftsstärke mehr Verantwortung für den Flüchtlingsschutz in Europa übernimmt.

Das Problem war in den letzten Jahren, dass sinnvolle Reformvorschläge der EU-Kommission häufig am Rat und maßgeblich an Deutschland scheitern. Die Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes ist stark durch deutsche Vorstellungen geprägt worden, die es aus Sicht des jeweiligen Innenministers stets zu verteidigen galt. Wenn jetzt das Dublin-System in Frage gestellt wird, dann muss es um ein solidarisches und faireres System für Schutzsuchende in der EU gehen und nicht um Obergrenzen in der Flüchtlingsaufnahme.

Das Fernziel bleibt das von deutschen NGOs entwickelte Modell der „freien Wahl“, nach dem Flüchtlinge in dem EU-Land Asyl beantragen sollen, in dem sie Anknüpfungspunkte wie familiäre Bindungen oder Sprachkenntnisse haben (Memorandum: Freie Wahl für Flüchtlinge). Derzeit scheitert dieses Modell aber an Bedenken, dass Flüchtlinge aufgrund der für sie besseren Lebensbedingungen überwiegend in nordeuropäischen Ländern ziehen würden. Deshalb muss darüber gesprochen werden, wie die Länder mit

erhöhten Aufnahmezahlen zusätzlich zu den ohnehin bereitstehenden europäischen Mitteln aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) weitere finanzielle Anreize erhalten können, um die Standards vor Ort zu verbessern. Auch die viel diskutierte Forderung nach der Schaffung legaler Zugangsmöglichkeiten (zum Beispiel dem Humanitären Visum) bleibt im Zentrum einer humanen EU-Asylpolitik. Nur wenn die Europäische Union entsprechende Verfahren ermöglicht und den Fokus von bloßen Abwehrmaßnahmen auf Seenotrettung verlagert, können weitere Flüchtlingstragödien auf dem Mittelmeer verhindert werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen heute mehr denn je ihrer humanitären Verantwortung gerecht werden, einen gemeinsamen Schutzraum für Flüchtlinge zu entwickeln. Dazu sollten sie auch Konzepte der Willkommenskultur stärken, die Anerkennung und Lebensperspektiven für Flüchtlinge schaffen. Darüber hinaus muss die internationale Entwicklungszusammenarbeit, die Klimapolitik und die zivile Konfliktprävention gestärkt werden, um die Ursachen von Fluchtkrisen zukünftig frühzeitiger und wirksamer zu bearbeiten.<sup>103</sup>

Derzeit befinden sich weltweit fast 60 Millionen Menschen auf der Flucht. 15,4 Millionen von ihnen gelten nach völkerrechtlicher Definition als Flüchtlinge. Vier von fünf Flüchtlingen (80 Prozent) leben in Entwicklungsländern, da die meisten Flüchtlinge lediglich in ein angrenzendes Nachbarland fliehen.

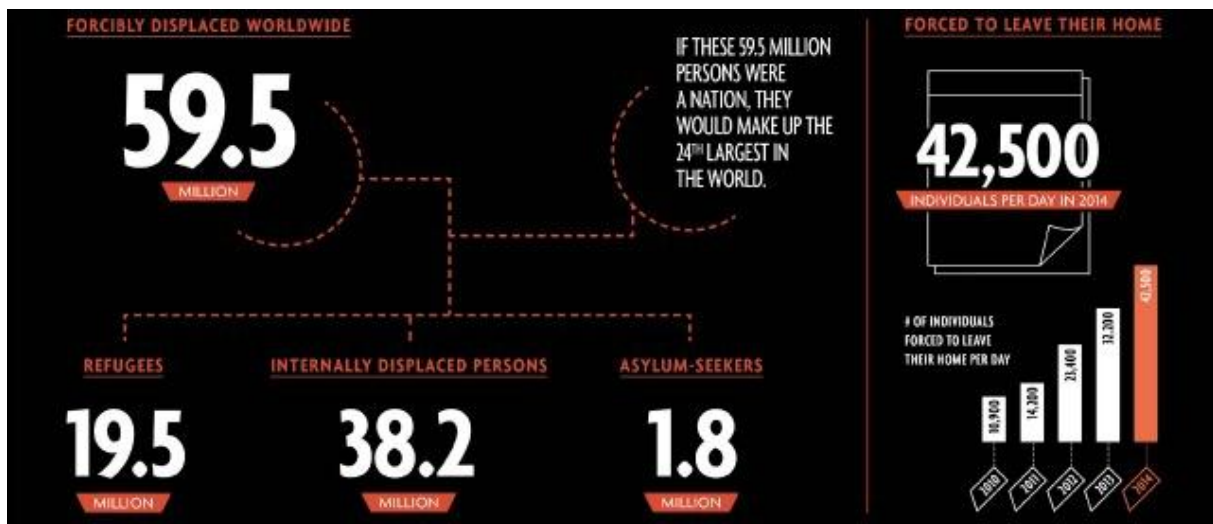
Den weit größeren Teil – knapp 30 Millionen – bilden jedoch sogenannte Binnenvertriebene (Internally Displaced People – IDP). Sie fliehen innerhalb ihres eigenen Landes, ohne dabei internationale Landesgrenzen zu überschreiten. Auch wenn Binnenvertriebene - anders als Flüchtlinge - nicht durch internationale Abkommen geschützt sind und das Mandat von UNHCR offiziell nicht für diese Personengruppe gilt, kümmert sich UNHCR dennoch seit vielen Jahren um die Bedürfnisse von Binnenvertriebenen. Denn oftmals befinden sie sich in sehr ähnlichen Situationen wie Flüchtlinge und haben einen ähnlichen Hilfsbedarf.

---

<sup>103</sup><https://heimatkunde.boell.de/de/2014/10/01/willkommenskultur-fuer-fluechtlinge-deutschland-und-der-eu>



Insgesamt kümmert sich UNHCR um über 35 Millionen Menschen. Dazu zählen Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge, Asylbewerber, Rückkehrer und Staatenlose.



Der größte Anstieg von Asylanträgen wurde in den 38 europäischen Staaten verzeichnet. Insgesamt haben im Jahr 2015 in Deutschland ca. 476.700 Personen um Asyl angesucht. Zuletzt waren die Zahlen im Jahr 1993 auf diesem Niveau. Etwa genauso viele Menschen sind nach Deutschland geflüchtet oder durch Deutschland weitergereist, ohne einen Asylantrag stellen zu können oder zu wollen. Unter den Top-10-Herkunftsländern befinden sich insgesamt sechs Länder, in denen momentan Krieg oder Gewalt herrscht: Syrien, Eritrea, Somalia, Irak, Afghanistan und Pakistan. Obwohl es durch die sogenannte Dublin-III-Verordnung der EU (Asylantrag muss im EU-Eintrittsland gestellt werden) in den vergangenen Jahren immer schwerer wurde, als Flüchtlinge bis nach Deutschland zu gelangen. Im Berichtsjahr 2015 wurden laut BAMF 441.899 Erstanträge und 34.750 Folgeanträge vom Bundesamt entgegengenommen. Die meisten Erstanträge im Jahr 2015 wurden aus den folgenden drei Ländern erfasst:

Syrien mit 158.657 Erstanträgen (35,9% aller Erstanträge), Albanien (12,2%), Kosovo (7,6%). Im Vergleich zum Vorjahr mit 202.834 Asylanträgen bedeutet dies eine Erhöhung der Antragszahlen um +135,0 %. Insgesamt wurden 282.726 Erst- und Folgeanträge im Jahr entschieden, davon: u.a. Syrien mit 105.620 Entscheidungen (Gesamtschutzquote: 96,0 %). Im Vergleich zum Vorjahr (128.911 Entscheidungen) hat sich die Zahl der Entscheidungen deutlich mehr als verdoppelt (+ 119,3 %). Die Gesamtschutzquote für alle HKL liegt für das bisherige Berichtsjahr bei 49,8 % (140.915

positive Entscheidungen von insgesamt 282.726). Ende Dezember 2015 lag die Zahl der anhängigen Verfahren bei insgesamt 364.664 Verfahren. Im Vergleich zum 31.12. des Vorjahres (169.166 anhängige Verfahren) hat sich die Zahl der beim Bundesamt anhängigen Verfahren um 115,6 % erhöht. Im Bundesland Bremen leben ca. 2.800 Personen im Status der Duldung (Stand 31.12.2015).

### **3.5. Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und Parteien**

In einer repräsentativen Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach wird die Flüchtlingsberichterstattung im Dezember Prozent der Bürgerinnen als einseitig kritisiert, nur Prozent glauben, dass ein realitätsgetreues Bild der Zusammensetzung der Neuankömmlinge und ihrer Qualifikationen vermittelt wird. Das Vertrauen in Bundeskanzlerin Angela Merkel sank deutlich: Ende Januar 2015 waren Prozent der Befragten unzufrieden mit ihrer Flüchtlingspolitik. Wäre am nächsten Sonntag Bundestagswahl, käme die AfD auf Prozent und wäre drittstärkste Partei (vgl. Forschungsgruppe Wahlen 2015). Die Flüchtlingsfrage spaltet die

öffentliche Meinung und lässt das Vertrauen in klassische Medien und Parteien als zentrale demokratische Mittlerinstanzen erodieren. Wie ist es dazu gekommen? Was ist geschehen im medialen und politischen Diskurs? Die Rolle der Medien in der „Flüchtlingskrise“ wurde im Verlauf des Jahres 2015 zwar öffentlich diskutiert. Zumeist beschränkte sich die kritische Zusammenschau jedoch auf ausgewählte Ereignisse und wenige Wochen. Der politische Diskurs wird in den Medien nachgezeichnet und kommentiert, jedoch fehlt es auch hier an einer systematischen, vergleichenden Analyse der strategischen Kommunikation der Parteien als zentrale politische Akteure. Der vorliegende Aufsatz präsentiert im ersten Teil einen Überblick über die Wellen der Flüchtlingsberichterstattung in Print, TV und Online im gesamten Jahr 2015. Dazu wurde die mediale Berichterstattung hinsichtlich ihrer zentralen Trends und Muster zusammengefasst und reflektiert. Im zweiten Teil des Aufsatzes werden die Ergebnisse einer quantitativen Inhaltsanalyse der Kommunikation der sechs derzeit wichtigsten Parteien über die Flüchtlingsthematik im sozialen Netzwerk „Facebook“ analysiert. Es handelt sich um eine überblicksartige Betrachtung der Berichterstattung, die keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt. In Gruppengesprächen mit Studierenden wurden

jedoch Muster identifiziert, die durch Indizien belegbar sind. Für die Zukunft wären qualitative und quantitative Inhaltsanalysen wünschenswert. Die dargestellten Erkenntnisse basieren auf zwei Seminaren an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt im Wintersemester 2015/16 unter der Leitung je einer der Autorinnen dieses Aufsatzes. Der Dank geht an die Studierenden, die an der Erarbeitung der hier präsentierten Ergebnisse mit viel Engagement mitgewirkt haben.

- **Die erste Welle: Stereotype**

Das Jahr 2015 beginnt „typisch“. Bis auf wenige Ausnahmen lässt sich eine Tendenz zu eher nüchternen Berichten über Geflüchtete und Verunglückte auf dem Mittelmeer feststellen, was im Großen und Ganzen der bisherigen Forschung entspricht. Die sporadische und Flüchtlinge mediale Darstellung konzentriert sich auf anonyme Massen in überfüllten Booten oder in Warteschlangen vor den Zäunen von Asylunterkünften. Meist überwiegt der negative Tenor: Gehönte werden als Opfer von Kriegen, Krisen oder Schlepperbanden dargestellt. Diese dramatischen (Sprach-)Bilder gehen häufig einher mit der Debatte über die angeblichen „Wirtschaftsflüchtlinge“, die es auf den deutschen Sozialstaat abgesehen hätten, die sich nicht anpassen und den Untergang der deutschen Kultur bedeuteten. Nur selten sind Einzelschicksale in Wort und Bild thematisiert. Aber auch in diesen Fällen stehen Leid und harte Fluchtbedingungen im Vordergrund. Im April steigt das mediale Aufsehen schlagartig, als innerhalb weniger Tage über tausend Menschen, die sich ein besseres Leben in Europa erholten, im Mittelmeer vor Lampedusa sterben. Zwar wird harsche Kritik an der EU-Flüchtlingspolitik laut, doch bleibt die Darstellung meist in den genannten Stereotypen gefangen. Bis zu diesem Zeitpunkt gibt es nur wenige Versuche, neue Erzähl-Perspektiven einzunehmen, und die sind mehr oder weniger erfolgreich, wie das Beispiel „B.Z. Online“ zeigt: Wenn Asylsuchende selbst zu Wort kommen, dann meist auf einen Satz reduziert: „Ich bin in Deutschland, weil...“. Das TV-Format „Zapp“ im NDR fasst die Probleme der bis zu diesem Zeitpunkt dominierenden Berichterstattung zusammen: Journalismus und Politik sind ratlos. Die Medien übernehmen kritiklos die Bilder der Anderen und stellen die immer gleichen Fragen – die nach der Leidensgeschichte. Was fehlt, sind Positivbeispiele, die Die kommunikationswissenschaftliche Forschung zu

Flucht und Migration ist nur schwach aufgestellt. Die wenigen Studien weisen nach, dass bestimmteren die Medien wellenartig bestimmen und sich ein Zusammenhang zwischen Berichterstattung und steigendem Fremdenhass in der Bevölkerung feststellen lässt, da die mediale Darstellung stark vereinfacht ist, auf Dramatik setzt und vor allem negative Aspekte thematisiert. Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und Parteien. Bis April 2015 bleibt die Darstellung von Flüchtlingen meist in Stereotypen gefangen. Es gibt nur wenige Versuche, neue Erzählperspektiven einzunehmen. die Ankommenden nicht als Opfer oder Schmarotzer darstellen, sondern als Bereicherung. Daher sollten Medien stärker ihrer Integrationsfunktion nachkommen als der Jagd nach Quote durch Emotion und Drama.

### **3.5.1. Die 2. Welle: Die Empathie wächst**

Je mehr Asylsuchende nach Deutschland kommen, je mehr Aufnahmestellen aus der Not heraus geboren werden, desto mehr Porträts der Einwanderer erscheinen. Doch bleibt ihre Geschichte weiterhin auf ihr Leid oder auf ihre Bemühungen konzentriert, nicht an der deutschen Bürokratie zu scheitern. Auch Ehrenamtliche, die in Flüchtlingsheimen arbeiten oder besondere Spendenaktionen in der Nachbarschaft organisieren, werden häufiger porträtiert. Auch wenn die Frequenz der personalisierten Berichte und Features steigt, ist bis Mitte des Jahres eine eher routinierte Berichterstattung festzustellen. Wie es Heribert Seifert ausdrückt, „informieren die [deutschen] Medien insgesamt breit und vielfältig über Ereignisse und Hintergründe der großen Wanderung, aber sie tun das mit erkennbarer Schlagseite bei der Bremen-setzung und der Wahl inhaltlicher Schwerpunkte“. Es sind vor allem humanitäre Bremen, die geschildert werden und die Empathie mit den angekommenen Migrantinnen ausdrücken sollen. Die Darstellung – ganz gleich ob in Talkshows oder der Tagespresse – wird bestimmt durch immer gleiche Protagonisten, immer gleiche Phrasen. Insbesondere Print-Leitmedien und der öffentlich-rechtliche Rundfunk gehen in dieser Hinsicht konform. Nur in den Lokalteilen wird differenzierter berichtet, wenn es um akute Vorfälle mit und Streitigkeiten um Asylsuchende vor Ort geht. Der Ausnahmezustand scheint als Normalfall akzeptiert zu sein. Eine gesellschaftliche Reflexion darüber, wie viel Migration das Land vertragen

kann, fehlt. In den Internetkommentaren werden diese und andere kritische Fragen gestellt nur finden sie kaum Gehör in den öffentlichen Diskussionen.

Ein Beispiel sind die „Tagesthemen“ vom 21.7.2015. Moderator Thomas Roth kündigt einen Beitrag über die Helferinnen mit den Worten an: „Egal, welche Lösungen Politik findet, es gibt Menschen über die wir zu selten über Nachrichten reden – heute wollen wir nur sie zu Wort kommen lassen.“ Nach dem Beitrag fügt Roth hinzu: „Das sind alles Stimmen, die uns Hoffnung machen.“ Bis Juni 2016 ist eine routinierte Berichterstattung festzustellen. Medien informieren vielfältig über die Wanderungen – jedoch mit Schlagseite.

Die (Leit-)Medien widmen sich stattdessen ausführlich Angela Merkels (fehlendem) Empathievermögen, als sie Mitte Juli in einer Talkshow dem weinenden Flüchtlingsmädchen Reem aus Palästina eröffnet, dass es abgeschoben werden müsse.

### **3.5.2. Die 3. Welle: Journalisten als Anwälte**

der Flüchtlinge Von August bis Oktober ist die „Flüchtlingskrise“ das „Topthema in den Fernsehnachrichten“, wie das Institut für Empirische Medienforschung in Köln ermittelte. In diesen Monaten haben sich die Ereignisse überschlagen: Ende August spricht Bundesinnenminister Thomas de Maizière von harten Zahlen und historischen Höchstwerten. Flüchtlinge jährlich sind zu viel.“ Kurz darauf stürmen Rechtsextreme ein Flüchtlingsheim im sächsischen Heidenau. Wenige Tage später setzt Bundeskanzlerin Angela Merkel das Dublin-Verfahren für Syrerinnen aus. In der Folge machen sich wieder hunderttausende Menschen auf den Weg nach Europa. Anfang September tauchen Bilder von Toten auf. Heftig wird darüber diskutiert, ob und in welchem Rahmen sie gezeigt werden dürfen. Zunächst geht es um den Schleuser-Lkw, der in Österreich entdeckt wird: Im Inneren waren Geflohene erstickt. Ein medialer Aufschrei folgt vor allem auf das Bild von Aylan, dem dreijährigen Jungen aus Syrien, der tot an die türkische Küste gespült wird. Das Bild löst eine Empathie-Welle aus, Medien und Bevölkerung reagieren gleichermaßen aktivistisch. Wenige Tage später laufen auf sämtlichen Kanälen Bilder von überfüllten Bahnhöfen, wie in München: erschöpfte und erleichterte Asylsuchende, vor allem Kinder, mit Schildern wie „We love Germany“ and

„thank you, Angela Merkel“, aber auch Deutsche, die für die Ankommenden Spalier stehen und applaudieren. Immer mehr Journalistinnen machen sich auf den Weg, um an der österreichisch-ungarischen Grenze von ihren teils unmenschlichen Erfahrungen zu berichten. Viele reflektieren ihre Zerrissenheit dahingehend, wie sich die Rolle des Helfers mit der des Journalisten vereinen lässt.

Sendung „Gut leben in Deutschland“ am 15.7.2015, ausgestrahlt im NDR. Ein gelungenes Beispiel ist Martin Kaul in der „taz“ vom 10.9.2015: „Bei den Fliehenden in Budapest – Über die Grenzen“. Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und Parteien Einige schleusen sich „undercover“ in deutsche Flüchtlingsheime ein, um Missstände aufzudecken. Gerüchten um „böse Flüchtlinge“, die Supermärkte überfallen, Frauen vergewaltigen und Tiere abschlachten sollen, werden vielfältige „Faktenchecks“ entgegengehalten. Medienhäuser wie DuMont oder Springer bieten Angebote für Asylsuchende auf Arabisch an, das „Hamburger Abendblatt“ stellt Migrantinnen als „Flüchtlingsreporter“ ein Selbst die „Bild“ scheint ihr Konzept zu ändern vgl. War sie vorher eindeutig daran beteiligt, Ressentiments gegenüber den Fremden zu schüren, präsentiert sie sich nun mit einer eigenen Kampagne, um Flüchtlinge zu unterstützen. In den Monaten August bis Oktober berichten die Medien zwar durchgängig positiv und holen das nach, was die Forschung die Jahre zuvor bemängelt hat: Anstatt die Berichterstattung auf Dramatik und negative Aspekte zu verkürzen, werden mehr Erfolgsgeschichten erzählt. Doch steigern sich die Medien in einen „Überbietungswettbewerb um Empathie und Willkommenseuphorie hinein, ohne Gedanken an den Überdruß, den derlei beim Leser erzeugen kann“. Viele Journalistinnen machen sich aus Mitgefühl und Engagement zum Anwalt der Flüchtlinge, werden damit aber zu „Stimmungsmachern“, die Berichterstattung zur „Kampagne“. Die Perspektive der Neuankömmlinge und Helferinnen wird. übernommen, die gegnerischen Stimmen hingegen ausgeblendet oder gar in die rechte Ecke gestellt. Spätestens zu diesem Zeitpunkt werden Kinder zum Symbol der „Flüchtlingskrise“, obwohl der Großteil der Ankommenden junge Männer sind. Gerade in diesem Zeitabschnitt ist auffällig, wie sehr es an kritischer Distanz und Analyse fehlt, die über die Tagesereignisse hinausgeht, die EU-Asylpolitik hinterfragt und die gesellschaftliche Entwicklung in den Blick nimmt. Wie etwa Alena Jaberina: „Undercover in einer

Flüchtlingsunterkunft“. „Wir trauern“ am 2.9.2015: Das Bild des toten Aydin erscheint in Verbindung mit einem Aufruf zur „großen BILD-Aktion WIR HELFEN!“

Im Herbst 2015 berichten Medien zwar positiv, doch steigern sie sich in einen Überbietungswettbewerb um Empathie und Willkommenseuphorie hinein.

### **3.5.3. Die 4. Welle: Umschwung ins andere Extrem**

Nach dem „zweiten Sommermärchen“ wird unerwartet ein neuer Ton angeschlagen, diesmal in die entgegengesetzte Richtung. Nicht mehr die jubelnde Menge steht im Fokus der Berichterstattung, sondern Krawalle und Brände in deutschen Flüchtlingsheimen sowie der Schlagabtausch von Politikerinnen zum Für und Wider der Ende September eingerichteten Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Österreich. Fast täglich ist von „Flüchtlingskriminalität“ die Rede. Zeitgleich werden die populistischen Stimmen immer lauter. Die Medien überbieten sich in Spekulationen, wie viele Menschen kommen und wie lange die Hilfswelle dem „Ansturm“ noch standhalten kann: Die „Bild“ geht damals nach „geheimen“ Berechnungen von weiteren Millionen Einwanderungen im laufenden Jahr aus. Die Glaubwürdigkeit der Flüchtlingsberichterstattung erodiert. Eine Allensbach-Studie zeigt: Bei der Mehrheit der Bevölkerung überwiegt der Eindruck einer zu ein-seitigen und selektiven Berichterstattung, bei der die Risiken, kritischen Entwicklungen und Stimmen zu kurz kommen. Gerade die Frage, wie viele Migrantinnen das Land verträgt, fehle im öffentlichen Diskurs. In den Medien werden nun öfter Bürgerinnen nach ihren Eindrücken befragt, aber gerade im Fernsehen scheint es, als wollten sich die Journalisten nun auf keine Seite mehr schlagen. Im Kampf gegen „Lügenpresse“-Vorwürfe stellt etwa die „Tagesschau“ ungekürztes Interviewmaterial einer AfD-Kundgebung zur Verfügung, damit Zuschauerinnen „sich ein eigenes Bild machen können“. Die Terror-Anschläge in Paris am. November lösen die mediale Vorrangstellung der Flüchtlingsdebatte kurzzeitig ab. Trotz vielfältiger Warnungen werden die Vorfälle mit der Asylpolitik vermischt, indem öffentlich spekuliert wird, ob Terroristen in Paris syrische Flüchtlinge waren bzw. die Situation ausnutzten, um sich als solche auszuweisen. Der Begr geht auf die „Huffington Post“ (2015) zurück. Das ungekürzte Interviewmaterial findet sich auf die Faktenlage war noch nicht geprüft und die Täter bis dahin noch nicht bekannt. Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und

Parteien. Bei der Mehrheit der Bevölkerung überwiegt der Eindruck einer einseitigen Berichterstattung, bei der Risiken und Entwicklungen zu kurz kommen.

#### **3.5.4. Die 5. Welle: Besserung in Sicht**

„Ist nach Paris alles anders?“, fragt der ehemalige ZDF-Journalist Wolfgang Herles. Zunächst scheint es so, als seien das Schwarz-Weiß-Denken und die strenge Dichotomie in Gut und Böse aufgebrochen, als würde differenzierter und umsichtiger berichtet. Redaktionen veröffentlichen Erklärungsversuche, warum sie so und nicht anders berichtet haben. Anderen Stimmen wird eine mediale Plattform gegeben, wie etwa jener von „integrierten“ Zuwanderinnen, die sich über die Neuankömmlinge äußern sollen. Ob diese neuen Ansätze aus fortwährender Orientierungslosigkeit rühren oder einen ernsthaften Versuch darstellen, Einblicke in die andere Kultur zu gewinnen – nach Paris ist trotzdem nicht alles anders. Altbekannte Denkmuster und Stereotype werden in einer noch strengeren Weise präsentiert. Die Erzählung vom muslimischen Mann mit seiner sexuellen Unkontrolliertheit als Bedrohung für die deutschen Frauen und die westliche Freiheit findet ihren Höhepunkt nach der Silvesternacht in Köln. Die Medien zeigen sich zudem noch stärker erzieherisch, indem sie immer wieder auf die demokratischen Werte der Bundesrepublik hinweisen. So wird Unterricht zum Grundgesetz als „gelungene Integration“ verkauft. Doch kaum ein Medium erklärt, was „Integration“ bedeutet und wie deren Erfolg zu messen ist. Stattdessen wird streng mit westlichen Augen und Maßstäben auf die Neuankömmlinge geschaut und vielzählige Erwartungen an sie gerichtet. Nur vereinzelte Stimmen machen deutlich: Nicht nur die Geflohenen, die hierangekommen sind, müssen dazulernen, sondern auch die Einheimischen. Flüchtlingspolitik auf den „Facebook“-Seiten der Parteien. An der Flüchtlingsberichterstattung des vergangenen Jahres zeigt sich auch, wie sehr Massenmedien Politik und Gesellschaft prägen und zugleich selbst durch diese geprägt werden. Es besteht eine „Interdependenz“. Medienagenda, politische Agenda und Publikumsagenda beeinflussen 13 „Spiegel TV“ vom 21.12.2015: Auf einen Bericht über Schlägereien im Flüchtlingsheim Hamburg-Harburg folgt als Lösung für die Ausschreitungen der Beitrag „Wenn die Weihnachtsfrau das Grundgesetz bringt: Integrationskurs in Gera“. Petra Hemmelmann/Susanne Wegner sich wechselseitig. Aus



diesem Grund wird, ergänzend zur Analyse der maßenmedialen Kommunikation, im Folgenden die strategische Kommunikation der politischen Parteien hinsichtlich der Flüchtlingsthematik betrachtet. Der Fokus liegt auf einem der sozialen Netzwerke, die sich längst einen festen Platz in der politischen Kommunikation erobert haben: „Facebook“ mit seinen gut 11 Millionen Nutzern in Deutschland. Mit „Facebook“ haben Parteien die Möglichkeit, direkt und ohne zwischengeschaltete journalistische Gatekeeper mit einer Vielzahl von Bürgerinnen in Kontakt zu treten. Es ist eine Plattform unabhängig der klassischen Medien, auf der Inhalte den Weg zum Publikum ohne Selektion, Verkürzung oder Kommentierung finden können. Durch den eingebauten Rückkanal können Nutzer zu dem direkt reagieren. „Facebook“ wirkt wie ein „emotionaler Seismograph“ für Stimmungen in der Bevölkerung. Über die „Facebook“-Kommunikation der Parteien lässt sich somit zum einen deren journalistisch nicht gefilterte Selbstdarstellung erfassen, und zum anderen die Reaktion der Nutzerinnen darauf. Dies gilt auch im Kontext der Flüchtlingsdebatte. Die präsentierten Ergebnisse entstammen einer Studie, welche die offiziellen „Facebook“-Seiten von CDU, CSU, SPD, Die Linke, Bündnis /Die Grünen und AfD untersuchte. Das Codebuch der Inhaltsanalyse prüfte formale Merkmale wie das Veröffentlichungsdatum des Posts und die Zahl darauf bezogener Likes, Kommentare und Teilungen. Festgehalten wurden zudem inhaltliche Merkmale, wie das Thema des Posts und dessen emotionale Ausrichtung. Darüber hinaus untersuchte die Studie, inwiefern eine Haltung hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen artikuliert wurde. In die quantitative Inhaltsanalyse flossen alle Posts auf den „Facebook“-Seiten der sechs genannten Parteien zwischen dem. August und dem. Oktober 2015 ein. Der Untersuchungszeitraum umfasste damit die Hochphase der Flüchtlingsdebatte rund um rechtsextreme Krawalle, Aussetzung des Dublin-Abkommens für Syrerinnen, vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen und. Das Sample entspricht den sechs Parteien, die zu Beginn der Analyse in der Sonntagsfrage der Forschungsgruppe Wahlen (2015) die 5-Prozent-Hürde überschritten. Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und Parteien. Durch den Rückkanal können Nutzer direkt reagieren. „Facebook“ wirkt wie ein „emotionaler Seismograph“ für Stimmungen in der Bevölkerung. Horst Seehofers Ultimatum an die Bundesregierung. Insgesamt wurden 120 Posts gefunden. Gut ein Viertel wurde von der

SPD veröffentlicht, dicht gefolgt von der CSU mit und der AfD mit Prozent der Posts. Auf die CDU entfielen auf die Linke und auf die Grünen Prozent. Von allen analysierten Posts widmeten sich, Prozent der Flüchtlingsthematik. Im Schnitt waren Posts zur Flüchtlingsthematik zudem deutlich länger als Posts zu anderen Themen. Erstere umfassten durchschnittlich Zeichen, letztere nur. Beide Aspekte sprechen für eine herausragende Relevanz dieses Themas im Untersuchungszeitraum. Bemerkenswert ist die besondere Fokussierung von CSU und AfD auf die Flüchtlingsthematik, bzw. Prozent und damit mehr als die Hälfte der Posts dieser Parteien beschäftigten sich mit Flüchtlingspolitik. Den Gegenpol bildete die Linke, die nur in Prozent ihrer Posts einen derartigen Bezug herstellte. Grüne, CDU und SPD liegen im Durchschnitt. Mit Prozent positionierten sich deutlich mehr als die Hälfte der Flüchtlingspolitischen Posts inhaltlich hinsichtlich der (weiteren) Aufnahme von Flüchtlingen. Diese Meinungsbezogenheit fällt vor allem bei der AfD ins Auge: Prozent ihrer Posts zur Flüchtlingsthematik enthielten eine Meinung. In genau der Hälfte der Posts äußerte sich die AfD eindeutig ablehnend hinsichtlich der Flüchtlingsaufnahme, in weiteren tendenziell ablehnend und in zwei Fällen ambivalent. Eine befürwortende Haltung artikulierte keiner der AfD- Posts – aber auch keiner der Posts der CSU. Die Christsozialen positionierten sich in insgesamt Prozent ihrer Posts zur Flüchtlingspolitik, davon in Fällen eindeutig ablehnend, in tendenziell ablehnend und in zehn ambivalent. Den Kontrapunkt bilden hier die Grünen. Sie positionierten sich in Prozent der Flüchtlingsbezogenen Posts, davon in drei Fällen tendenziell, in neun eindeutig befürwortend. Eine klar befürwortende Haltung hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen artikulierte auch die Linke. Diese bezog zwar nur in einem Drittel der Flüchtlingspolitischen Posts inhaltlich Position, tat dies aber in allen Fällen eindeutig befürwortend. Einen Mittelweg schlugen CDU und SPD ein. Beide nahmen in weniger als der Hälfte der Posts eine Haltung ein, die CDU in, die SPD in Prozent. Beide äußerten sich nie eindeutig und nur einmal tendenziell ablehnend.

### **3.6. Zur Berichterstattung über Flüchtlinge**

Deutschland ist eines der großen Aufnahmeländer für Flüchtlinge. Das spiegele sich in der intensiven Berichterstattung wider, sagte Susanne Fengler, Autorin einer aktuellen

Studie der Otto Brenner Stiftung, im Dlf. Auch andere Länder berichteten erstaunlich differenziert über das Thema. In keinem anderen Land der EU werde so intensiv über Migration und Flucht berichtet wie in Deutschland. „Deutschland sticht absolut heraus, was die Zahl der veröffentlichten Artikel angeht – nur getoppt von Ungarn“, sagte Susanne Fengler, eine der Autoren der Studie „Stumme Migranten, laute Politik, gespaltene Medien“. Ungarn profiliere sich dabei in seiner Rolle als Gegenspieler zu Deutschland.

Die deutsche Berichterstattung konzentriere sich dabei vor allem auf Themen im Inland, während es in den meisten anderen EU-Staaten um die Ereignisse außerhalb des eigenen Landes gehe. „Für die ist das Thema etwas, das im Ausland stattfindet, also sehr weit weg ist.“ Fengler kommt zu dem Schluss, dass dies auch eine wichtige Rolle spiele bei der Frage: Warum kommen wir in Europa nicht zu einer politischen Lösung in der Flüchtlingskrise? „Da müssen wir uns immer wieder klar machen, dass der Diskurs auch in unseren europäischen Nachbarländern oft ganz anders verläuft. Sie berichten viel weniger darüber, das Thema ist sehr weit weg.“

Meinungs- und Perspektivenvielfalt in der Berichterstattung seien jedoch meistens vorhanden, dabei ergäben sich allerdings Unterschiede in Ost- und Westeuropa sowie zwischen Medien verschiedener politischer Ausrichtung: Im Osten werde insgesamt kritischer über die Einwanderung berichtet. Linke und liberale Medien informieren deutlich öfter über die Situation von Migranten als rechte und konservative Zeitungen. Studie zeigt, wie unterschiedlich berichtet wird.

Kritik gibt es an der Art der Berichterstattung, denn die Protagonisten selbst, also die Migranten und Geflüchteten, kämen nur in einem Viertel der Berichte als zentrale Akteure vor – und dann meist als große und anonyme Gruppe. Zitate finden sich nur in einer geringen Zahl von Artikeln, nur in 8 Prozent der Berichte seien die Migranten als Individuen oder Familie erkennbar. Auch Herkunft und Kontext sowie der Status – Flüchtling oder Migrant – würden oft nicht beleuchtet, erläuterte Fengler.

Die Studie der Otto Brenner Stiftung vergleicht erstmals die Berichterstattung über Flucht und Migration in 17 Ländern – 16 europäische Länder inklusive Russlands und die

USA. Dabei wurden rund 2.400 Artikel aus sechs exemplarischen Wochen zwischen August 2015 und März 2018 untersucht. In Deutschland wurden die beiden Zeitungen Süddeutsche Zeitung und Frankfurter Allgemeine Zeitung analysiert. Die Otto Brenner Stiftung (OBS) ist eine Stiftung der Gewerkschaft IG Metall, die nach dessen 1. Vorsitzenden benannt wurde. Die Stiftung versteht sich als „kritisches und gesellschaftspolitisches Forum, das sich mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands und Europas auseinandersetzt.“<sup>104</sup>

Eine Studie zur Berichterstattung über Flüchtlinge stellt große Fragen: Sie will wissen, ob die Medien „die gesellschaftliche Wirklichkeit adäquat wiedergegeben“ haben und „ihren Informationspflichten nachgekommen“ sind und ob die Leser in Deutschland über das Thema anders informiert worden sind als diejenigen in Ungarn, Spanien oder Italien. Untersucht wurde die Berichterstattung in sechzehn europäischen Ländern und in den Vereinigten Staaten, jeweils am Beispiel von zwei ausgewählten Medien. Das wichtigste Ergebnis der Studie, die sechs exemplarische Untersuchungswochen im Zeitraum zwischen August 2015 und März 2018 umfasst, lautet: Die „eine“ Flüchtlingsberichterstattung gebe es nicht, stattdessen prägten „markante inhaltliche Unterschiede die Medienlandschaft Europas“. Die Medien berichteten nicht „uniform“, sie bildeten ein breiteres Meinungsspektrum ab, dies gelte sogar für Russland.

Man könne von einer „doppelten Differenzierung“ sprechen, sagt Susanne Fengler. Sie hat mit ihrem Kollegen Marcus Kreutler vom Erich- Brost-Institut für internationalen Journalismus an der TU Dortmund die Studie mit erarbeitet. Sie entstand im Verbund des European Journalism Observatory (Ejo), einem Netzwerk von zwölf Journalismus-Instituten an europäischen Universitäten. In Auftrag gegeben wurde die Studie mit dem Titel „Stumme Migranten, laute Politik, gespaltene Medien“ von der von der IG Metall getragenen Otto Brenner Stiftung. Ausgewertet wurden 2417 Artikel, für Deutschland wurde die Berichterstattung am Beispiel der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ und der „Süddeutschen Zeitung“ beobachtet.

---

<sup>104</sup>[https://www.deutschlandfunk.de/studie-zur-berichterstattung-ueber-fluechtlinge-deutschland.2907.de.html?dram:article\\_id=467831](https://www.deutschlandfunk.de/studie-zur-berichterstattung-ueber-fluechtlinge-deutschland.2907.de.html?dram:article_id=467831)

Die „doppelte Differenzierung“, von der die Autorin Susanne Fengler spricht, zeigt sich der Studie zufolge in deutlichen Unterschieden zwischen Ost- und Westeuropa, wobei im Osten kritischer über Einwanderung berichtet werde. Zum Zweiten Sorge die „politische“ Ausrichtung der Medien für Unterschiede: „Linke“ und liberale Medien thematisierten die Situation von Migranten häufiger als „rechte“ und konservative Zeitungen und Online-Portale.

Ein Ergebnis der Studie lautet darauf, dass sich die Perspektive der deutschen Medien „fundamental“ von denjenigen anderen Mediä in Europa unterscheidet. In keinem anderen EU-Land werde so intensiv über Migration und Flucht berichtet wie in Deutschland. Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ und die „Süddeutsche Zeitung“ hätten im beobachteten Zeitraum mehr als tausend Beiträge gebracht, in den meisten anderen Ländern seien es wenig mehr als hundert gewesen. Eine Ausnahme bilde Ungarn. Dort erschienen 1500 Artikel. Ein Merkmal der Berichterstattung in Deutschland sei, dass Flucht und Migration – ähnlich wie in Italien und Spanien – als Themen begriffen würden, welche das eigene Land beträfen. In den anderen EU-Staaten sei es ein Auslandsthema, das sich „fernab von zu Hause, jenseits der eigenen Grenzen“ abspiele. Dies möge, meinen die Autoren der Studie, auch erklären, „warum Deutschland mit seinem Bestreben nach einer ‚europäischen Lösung‘ der Asylfragen weitgehend isoliert“ dastehe. In Osteuropa stünden Probleme mit Migranten und Flüchtlingen sowie Proteste im Vordergrund. In Westeuropa gehe es vornehmlich um die Situation von Migranten und Flüchtlingen und um Hilfsbemühungen. „Dass Migration und Flucht meist als Themen der ‚Anderen‘ und nicht als Sache des eigenen Landes dargestellt werden, kann ein Grund sein, weshalb eine Lösung der Asyl- und Einwanderungsfragen auf europäischer Ebene nicht vorankommt“, sagte der Geschäftsführer der Otto Brenner Stiftung, Jupp Legrand.

Einen generellen Kritikpunkt sieht die Studie in dem Umstand, dass viel über Flüchtlinge berichtet, aber selten die Perspektive der Geflüchteten berücksichtigt werde. Die Betroffenen selbst erschienen „weitgehend als Statisten der Migrationsberichterstattung“. Nur vier Prozent der untersuchten Artikel befassten sich mit Hintergründen der Flucht, 45 Prozent spiegelten politische Debatten wider. Begriffe wie „Flüchtling“ und „Migrant“

würden vermischt, deren Herkunft selten benannt. Nur in einem Viertel der Berichte fänden sie überhaupt Erwähnung, noch seltener kämen sie zu Wort. Dies verhalte sich in den Vereinigten Staaten anders. Dort würden in Artikeln in 65 Prozent der untersuchten Fälle Migranten und Flüchtlinge zitiert.

Das Fazit der Studie lautet, die Medien in Europa müssten „noch viele Unterschiede abbauen, um zu europäischen Medien zu werden“. Ohne eine „gemeinsame Öffentlichkeit“ könne ein demokratisches Gemeinwesen auf Dauer nicht bestehen.<sup>105</sup>

### **3.7. Die Medien in der europäischen Flüchtlingskrise - im Spannungsfeld von Politik und Gesellschaft**

Nach Erhebungen des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen UNHCR sind derzeit weltweit knapp 60 Millionen Menschen auf der Flucht. Das ist die größte Zahl an Flüchtigen, die jemals verzeichnet wurde. Im Jahr 2015 sind mehr als eine Million von ihnen, vor allem aus den Krisengebieten im Nahen und Mittleren Osten sowie Nordafrika, nach Deutschland geflohen. Die sogenannte Flüchtlingskrise ist die größte Zuwanderungswelle seit dem zweiten Weltkrieg und stellt Europa bis heute vor ungeahnte politische, wirtschaftliche und soziale Herausforderungen. Seitdem im Sommer 2015 tausende Menschen täglich mit der Hoffnung auf Asyl in Deutschland ankamen, stand auch kein anderes Thema so stark im Fokus der medialen Berichterstattung wie die sogenannte Flüchtlingskrise. Die „Flüchtlingsfrage“ wurde zur alles überschattenden Materie, die von nun an die politische Debatte und die Medienagenda bestimmte. In tausenden Beiträgen zum Thema „Flüchtlinge“ haben die deutschen Medien im vergangenen Jahr, in ihrer vom Bundesverfassungsgericht zugewiesenen Rolle als „Vermittler und Faktor in der politischen Kommunikation“ (Jarren 1998: 34), den politischen Willensbildungsprozess in Worten und Bildern mitgestaltet. Die zunehmende Einflussnahme der Medien auf politische Entscheidungsprozesse wurde in der Vergangenheit schon oft betont. In Verbindung mit den Thesen der „mediatisierten Gesellschaft“ und der „Mediendemokratie“ (vgl.

---

<sup>105</sup><https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/studie-wie-berichten-medien-ueber-fluechtlinge-16583087.html>

Sarcinelli 1998), rückt dabei auch das Zusammenspiel von Medienberichterstattung und öffentlicher Meinung in den Vordergrund.

Die allgemeine Stimmung der deutschen Bevölkerung ist geprägt von Meinungen zu Flucht, Asyl und Integration: Sind bis Oktober 2015 nur 37 Prozent der Deutschen laut einer repräsentativen Umfrage des ZDF-Politbarometers der Auffassung, dass die hohe Zahl an Flüchtlingen nicht zu bewältigen sei, stimmen dieser Aussage im Januar schon eine überwiegende Mehrheit von 60 Prozent zu. Obwohl Angela Merkel im September 2016 selbstkritisch jahrelange Versäumnisse der Europäischen Union in der Flüchtlingspolitik einräumte, scheint die Kanzlerin in der Flüchtlingsfrage aber nicht von ihrer konstant liberalen Grundhaltung und ihrer „Politik der offenen Grenzen“ abzuweichen. Selbst als eine neue politische Debatte über die innere Sicherheit, ausgelöst durch Migrationsströme, entfacht, erweckt die Regierung nicht den Eindruck, als stünde sie vor einem Kurswechsel. Ihr wird stattdessen außergewöhnliche Kontinuität in der Flüchtlingskrise nachgesagt.

Nach den kriminellen Ereignissen der Silvesternacht in Köln, befindet sich die Zustimmung zu Merkels Flüchtlingspolitik Anfang 2016 auf dem Tiefpunkt. Zu diesem Zeitpunkt wird gleichzeitig die mediale Flüchtlingsberichterstattung von 47 Prozent der Bevölkerung undifferenziert und zu einseitig wahrgenommen (vgl. Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach 2016). Hauptkritikpunkt ist eine wahrgenommene Solidarisierung vieler Nachrichtenmedien mit der Flüchtlingspolitik der Bundesregierung und der damit signalisierten „uneingeschränkten Willkommenskultur“.

Bei der Untersuchung der Rolle der deutschen Medien in der Flüchtlingskrise lohnt es sich deshalb zu betrachten, wo sich die Massenmedien im Spannungsfeld von Politik und Gesellschaft positionieren. Es gilt zu untersuchen, ob die Presse im Verlauf des Konflikts mehr auf die Stimmung in der Gesellschaft reagiert und ob sich ihre Haltung im Laufe der Zeit gewandelt hat. Es ist fraglich, ob die Medien eher eine eigenständige Bedeutung haben und Meinungsbildung im Sinne der Politik betreiben, oder eher eine „dienende Rolle im politischen Prozess“ einnehmen. In modernen Demokratien werden Massenmedien einerseits als „unverzichtbare Träger der öffentlichen Meinungsbildung“ (Manuela Glaab 2004: 1) und andererseits bloß als „Institutionen der Politikvermittlung“

(vgl. Ulrich Sarcinelli 2005) charakterisiert. Es gilt aber die zentrale Annahme, dass sie die wichtigste Orientierungsgrundlage zu politischen Themen bieten, die außerhalb des eigenen Erfahrungsbereichs liegen. Zu diesen Funktionen zählt auch ausdrücklich die Aufgabe von Journalisten, sich kritisch zu Entscheidungen von Machträgern zu äußern, um Missstände aufzuspüren und begangene Fehler zu beheben. In der Vergangenheit wurden die Medien in Deutschland aufgrund ihrer Tendenz zur regierungskritischen Berichterstattung neben den drei Staatsgewalten Exekutive, Legislative und Judikative oft als „vierte Gewalt“ bezeichnet. Der vermutete aktive Einfluss auf politische Prozesse, führt oft zu einer Hervorhebung der selbstständigen Akteursqualität der Medien. Doch die Rolle der Medien in der Flüchtlingskrise gibt nicht nur Anlass, das traditionelle Spannungsverhältnis zwischen Medien und Politik zu hinterfragen.

Vor diesem Hintergrund setzt sich diese Bachelorarbeit besonders mit dem Verlauf der medialen Berichterstattung und der öffentlichen Meinung während der Flüchtlingskrise auseinander. *Es soll betrachtet werden, inwieweit sich die Funktion der Medien im Untersuchungszeitraum von einer eher meinungsbildenden Funktion zu einer eher meinungsaufgreifenden Funktion gewandelt hat.* Aus diesen Überlegungen leitet sich konkret folgende Forschungsfrage ab: *Inwieweit sind die Medien in der Flüchtlingskrise ein eigenständiger Akteur oder ein „ Spiegel der öffentlichen Meinung “ ?*

Zur Beantwortung dieser Frage, zu der noch fast keine empirischen Studien vorliegen, muss ein interdisziplinärer Ansatz gefunden werden, in dem politikwissenschaftliche Überlegungen zur Rolle der Massenmedien in Demokratien mit Theorien der Massenkommunikation kombiniert werden. Während sich Systemtheorien auf die Rolle von Medien im politischen Prozess konzentrieren, stehen bei wissenschaftlichen Untersuchungen zur

Massenkommunikation die gesellschaftlichen Funktionen der Medien im Vordergrund. Mein Forschungsprojekt gliedert sich in einen theoretischen und einen empirischen Teil. Eine kurze Analyse verschiedener Paradigmen zum Verhältnis von Medien und Politik verschafft hierbei einen ersten Überblick über den aktuellen Forschungsstand. Da die Medien Öffentlichkeit herstellen und öffentliche Meinung aufnehmen, soll danach die Entwicklung des Konzeptes der politischen Öffentlichkeit und der Öffentlichen Meinung



als Subsystem des politischen Systems verdeutlicht werden. Meinen Ausgangspunkt bilden systemtheoretische Ansätze, die davon ausgehen, dass das politische System dynamisch ist und mit seiner Umwelt interagiert. Dieses Vorgehen dient dazu, die Voraussetzungen für eine mögliche eigenständige Akteursqualität der Medien nachzukonstruieren. Anschließend gehe ich in den Bereich des Funktionssystems der Massenmedien über und bediene mich der „Agenda-Setting-Theorie“ aus der Medienwirkungsforschung und ihrer Ergänzungen, dem „Framing“ und „Priming“, um die Entstehung von bestimmten Berichterstattungsmustern zu veranschaulichen. Anhand der gesellschaftlichen Aufgaben und Funktionen der Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland fasse ich die Rolle der Medien im politischen System weitgehend zusammen. Auch wenn die Theorie wahrscheinlich nur schwer konkrete Antworten auf meine Fragestellung geben kann, möchte ich die Medien und ihre Funktionen schrittweise in die bisherige politikwissenschaftliche Forschung einordnen. Im Wesentlichen hilft der erste Teil dieser Arbeit auch bei der wissenschaftlichen Einbettung der Medien zwischen Staat und Gesellschaft.

Im empirischen Teil meiner Bachelorarbeit gebe ich vorneweg einen kurzen Überblick über die Schlüsselereignisse der Flüchtlingskrise sowie wesentliche Handlungen der Bundesregierung. Im Untersuchungszeitraum von Anfang August 2015 bis Ende Januar 2016 gehe ich zudem genauer auf die öffentliche Meinung ein. Die Publikumsagenda wird in der Regel durch direkte Fragestellung mit repräsentativen Bevölkerungsumfragen erhoben. Solche Umfragen greife ich an denselben signifikanten Zeitpunkten heraus, an denen am meisten Dynamik in der Flüchtlingspolitik war. Im nächsten Schritt stelle ich diesen Erkenntnissen die Medienberichterstattung gegenüber. Da sich die Medienagenda aus einer unüberschaubaren Zahl von Fernsehsendungen, Tageszeitungen, Magazinen, Hörfunknachrichten usw. zusammensetzt und man diese im Rahmen einer Bachelorarbeit nicht in ihrer Gesamtheit erfassen kann, beschränke ich meine induktive Untersuchung auf die politische Berichterstattung der überregionalen Qualitätszeitung „Die Zeit“. Mein Vorhaben ist es herauszufinden, inwiefern ein Umschwung in den Berichterstattungsmustern stattgefunden hat und welche Haltung die Zeitung dabei an den Tag legt. Im Anschluss ist es in der Auswertung meiner Ergebnisse möglich, das

Verhältnis zwischen den Variablen Regierungspolitik, Bevölkerungsmeinung und Medienberichterstattung interpretierend zu beschreiben.

Das Hauptziel meiner Bachelorarbeit ist es nicht, im Sinne der normativen Demokratietheorie mögliche Fehlfunktionen der Presse in der Flüchtlingskrise aufzudecken, sondern zu überprüfen, wie der Wandel in der Berichterstattung mit dem öffentlichen Meinungsbild einhergeht. Es ist dadurch zumindest ansatzweise möglich, das „Klischee der unkritischen Medien“ zu hinterfragen und den Vorwurf eines „Schweigekartells“ gegebenenfalls zu entkräften. Trotzdem lohnt es sich kritisch zu hinterfragen, ob die Medien zum Teil wirklich so „unbeständig und kohärenzlos“ waren, wie es ihnen oft vorgeworfen wird, oder ob schon vor den Vorfällen der Silvesternacht 2015 eine verantwortungsvolle und differenzierte Berichterstattung stattgefunden hat. Es wird jedoch nicht möglich sein, abschließend kausal zu klären, ob die Medien verantwortlich für die Wende im öffentlichen Diskurs sind oder umgekehrt. Man wird nicht feststellen können, ob die mediale Narration die nationale Stimmung prägt und über die „empfundene und artikulierte Solidarität“ (vgl. Kai Hafez 2016) entscheidet. Trotzdem kann eine „starke aktive Rolle und Wirkung durch die parallel verlaufenden Umbrüche des öffentlichen Meinungsklimas“ (Hafez 2016: 5) zumindest herausgearbeitet werden. Wird den Medien am Ende eine starke Rolle zugeschrieben, hat dies weitreichende Konsequenzen. Medien setzen als Informationsquelle unbestritten Impulse für die aktive Politik, was zusätzlich die Relevanz meines Forschungsgegenstands widerspiegelt. Die Themensetzung der Medien hat folglich maßgebliche Konsequenzen auf politische Entscheidungsprozesse in Deutschland, die sich teilweise schon jetzt bemerkbar machen. Neben der Verschärfung des Aufenthalts- und Asylrechts mit dem Asylpaket II, das schnellere Abschiebungen möglich macht, wurde beispielsweise auch das Sexualstrafrecht reformiert. Als langfristiges Ziel muss deshalb ein fruchtbarer gesamtgesellschaftlicher Dialog aller Akteure angestrebt werden, um realisierbare politische Lösungsansätze zu finden.

### **3.8. Paradigmen zum Verhältnis von Medien und Politik**

Mit der Frage, wo sich die Medien in der Flüchtlingskrise zwischen Politik und Gesellschaft platzieren, ist meiner Bachelorarbeit auch das Verhältnis von Politik und

Medien übergeordnet. Das Zusammenspiel zwischen ihnen war schon häufig Gegenstand früherer Forschungsansätze, die die Beziehung zwischen den beiden Systemen aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten. Trotzdem hat sich bis heute keine endgültige Einigkeit darüber eingestellt, „auf welche Weise die Massenmedien in politische Prozesse eingreifen und politische Strukturen verändern“ (Winfried Schulz 2008: 15). Der Einblick auf die möglichen Verbindungen von Massenmedien und Politik ist in meiner Arbeit der erste Zugang zur Erfassung der politischen Öffentlichkeit, deren Interaktion mit dem Mediensystem den empirischen Schwerpunkt meiner Arbeit bildet. Massenmedien können hierbei nach Luhmanns Kommunikationstheorie als „*alle Einrichtungen der Gesellschaft, die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung bedienen*“ (Luhmann 1996:11) definiert werden. Medien der Massenkommunikation erreichen eine große Zahl nicht bestimmter Adressaten. Es gibt bei klassischen Medien zudem kaum Möglichkeiten zur Interaktion zwischen Sender und Empfängern. Hauptaufgabe des Mediensystems ist die „Herstellung, Bereitstellung und Verbreitung von Themen öffentlicher Kommunikation“ (Marcinkowski 1993: 46). In der Vergangenheit haben sich verschiedene Sichtweisen zum Grundverständnis der Beziehung zwischen Medien und Politik herausgebildet. Auch wenn diese nur idealtypische Muster sind, helfen sie bei einer ersten Einschätzung, wie unterschiedlich die öffentliche Aufgabe der Medien innerhalb der Strukturen der Bevölkerung und des politischen Systems interpretiert wird. Es ist zu beobachten, dass eine „Übermacht“ der Medien oft mit der Betonung ihrer meinungsbildenden Funktion einhergeht. So gehen Vertreter des sogenannten „*Gewalteinteilungsparadigmas*“ nämlich häufig von einem traditionellen Spannungsverhältnis zwischen den Medien und der Politik aus. Medien übernehmen die Aufgabe einer autonomen und distanzierter vierten Staatsgewalt, die als Kontrollinstanz gegenüber der Legislative, Exekutive und Judikative fungiert (vgl. Sarcinelli 2005). Konkurrenz und Konflikte sind aus dieser Perspektive gewollt und wesentlicher Bestandteil der Grundordnung demokratischer Staaten. In diesem Verständnis ist die Rolle der Medien als eigenständiger Akteur klar definiert. Folgt man hingegen dem „*Instrumentalisierungsparadigma*“, dessen wichtigste Vertreter vor allem Noelle-Neumann, Kepplinger und Oberreuter sind, stößt man auf eine „steuerungstheoretische Sichtweise“ (Sarcinelli 2005: 122) des Verhältnisses. Medien

können hierbei das Instrument der Politik sein oder umgekehrt. Es existiert demnach ein „Dependenz-Dominanz-Verhältnis“ (Sarcinelli 2005: 122) zwischen dem Mediensystem und dem politischen System. Auf der anderen Seite argumentieren Befürworter der These, es herrsche eine „Übermacht“ der Politik in Richtung eines Autonomieverlustes der Medien gegenüber dem politischen System. Die Medien werden hierbei als „Steuerungsinstrument“ von Regierungen zur Rechtfertigung gegenüber der Bevölkerung eingesetzt. Zu dieser Art von Instrumentalisierungsversuchen würden die direkte oder indirekte Einflussnahme auf die Medien, der Ausbau von Pressestellen, die Professionalisierung der politischen Öffentlichkeitsarbeit oder die Entwicklung von bestimmten PR-Strategien zählen (vgl. Jarren/Donges 2006). In solchen Szenarien ist wenig Platz für die eigenständige Akteursqualität der Medien. Sie nehmen eine passive Rolle ein und spiegeln die Regierungspolitik direkt wider. Da Regierungen demokratischer Staaten wie Deutschland allerdings nicht das Recht haben, die Medien vollkommen zu mobilisieren, ist dieser Ansatz für die Beantwortung meiner Forschungsfrage nicht relevant. Auch der aktuelle Stand der Forschung hat sich immer mehr vom Konflikt „Starke vs. Schwache Medien“ entfernt und geht mittlerweile davon aus, dass sich Autonomie und Abhängigkeit miteinander vereinbaren lassen (vgl. Jarren/Donges 2006). Für diese Sichtweise steht das „*Symbiose-Paradigma*“ . Massenmedien schlüpfen in die Rolle von Vermittlungsinstanzen zwischen Politik und Gesellschaft. Es werden hierbei bestimmte Interdependenzen vermutet. In dem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis findet eine wichtige Tauschbeziehung statt: Information gegen Publizität und umgekehrt (vgl. Sarcinelli 2005). Das Symbiose-Paradigma stützt sich auf eine Vielzahl empirischer Befunde verschiedener Arbeiten beispielsweise aus dem Bereich der politischen Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Jarren/Rötter 1998), der Parlamentarismusforschung oder der Kampagnenpolitik. Da ich in meiner Arbeit darauf eingehe, inwiefern die Medien in der Flüchtlingskrise meinungsbildend oder meinungsaufgreifend handelten, erscheint mir das Symbiose-Paradigma als geeignete Grundlage für die weitere Untersuchung. Es ist flexibel und würde auch zulassen, dass sich die Funktionen der Medien in meinem Untersuchungszeitraum wandeln.

### **3.9. Systemtheoretische Ansätze zur Einordnung der Medien zwischen Politik und Gesellschaft**

Genauere Überlegungen zur Relation von Medien, Politik und Gesellschaft finden sich zum Großteil im Bereich der Systemtheorie. Ihr liegt das funktionale Verständnis von Politik zugrunde (vgl. David Easton 1965). Das dynamische Flussmodell von Easton, das die Verbindung zur Mikro- und Makroebene erlaubt, ist das Fundament weiterer Studien zur Rolle der Medien im politischen System. Allgemein ist es mittels der Systemtheorie möglich, das Verhältnis weitestgehend autonomer Systeme zueinander zu untersuchen. Versteht man durch diese theoretische Annäherung die grundsätzliche Rolle der Medien im politischen System Deutschlands, können ihre spezifischen Funktionen in der Flüchtlingskrise in Bezug auf die eine meinungsbildende oder meinungsaufgreifende Aufgabe erschlossen werden. Ich greife hierbei auf das systemtheoretische Gerüst zur Beschreibung der Gesamtgesellschaft zurück. Die Systemtheorie gibt wichtige Hinweise, welche Leistungen das Mediensystem innerhalb der Gesellschaft erbringt. Im Verlauf meiner Arbeit hilft die Systemtheorie außerdem dabei, den Bedeutungskern der Öffentlichkeit zu erfassen und somit herauszufinden, wie die öffentliche Meinung entsteht. Die makrosoziologische Perspektive der Systemtheorie unterteilt die Gesamtgesellschaft in verschiedene Teilsysteme, „die jeweils eine andere Struktur und Sinnorientierung aufweisen und auf verschiedene Bezugsprobleme der Gesellschaft spezialisiert sind“ (Jürgen Gerhards/Friedhelm Neidhardt 1990: 8). So erfüllen beispielsweise die Systeme Wirtschaft, Wissenschaft, Recht oder Kunst jeweils spezifische Funktionen und sind dahingehend autonom, „dass sich die Handlungen im System in erster Linie an den systemeigenen Kriterien orientieren und nicht an der Rationalität anderer Systeme“ (Gerhards/Neidhardt 1990: 8). Es ist aber dadurch lediglich zu vermuten, dass soziale Systeme in kausalen Beziehungen zueinander stehen. Innerhalb einer funktional differenzierten Gesellschaft nimmt das politische System eine Sonderstellung ein. Es schafft die Rahmenbedingungen für andere Systeme und kann auf andere Teilsysteme zugreifen. Allgemein definiert „stellt das politische System denjenigen Objektbereich der Politikwissenschaft dar, der die Gesamtheit politischen Handelns in einer Gesellschaft umfasst, politische Funktionen bestimmten Institutionen und Strukturen zuordnet und sich in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen

niederschlägt“ (Paul Kevenhörster 2003:16). Hauptaufgabe des politischen Systems ist es also, für die Gesellschaft allgemein verbindliche Entscheidungen zu treffen. *Doch wie lassen sich die Medien genau in die Systemtheorie einordnen?*

Die einzelnen Elemente innerhalb des politischen Systems interagieren mit ihrer Umwelt. Laut Easton sind die Systeme „offen, adaptiv, zweckgerichtet, zielsuchend und von eigener Dynamik geprägt“. Für Easton ist das politische System ein besonders ausdifferenziertes Teilsystem der Gesellschaft. Innerhalb des politischen Systems agieren Medien

Vermittler bzw. Gatekeeper zwischen Politiker und Gesellschaftsinteressen. Das „Input-Output-Modell“ Eastons differenziert zwar zwischen Staat, Parteien und Öffentlichkeit, liefert jedoch noch keinen konkreten Ansatz zur Untersuchung der politischen Öffentlichkeit. Weitere Einblicke zu Prozessen, die zwischen den Systemen ablaufen, bietet die funktional- strukturelle Systemtheorie nach Niklas Luhmann. Sie ist der am weitesten herausgearbeitete Ansatz zur Untersuchung autonom agierender Systeme, die auf der gleichen Ebene stehen und die Kommunikation zwischen ihnen als bestimmendes, gesellschaftskonstituierendes Element ausmachen. In seiner Gesellschaftstheorie beschreibt Luhmann die verschiedenen Systeme wie etwa Politik, Massenmedien, Kultur, Religion oder Wirtschaft aufgrund ihrer jeweils spezifischen Funktionen für die Gesamtgesellschaft. Luhmann definiert die Massenmedien als eigenständiges Funktionssystem, das die Gesellschaft zum Teil widerspiegelt und ihre Themen gleichzeitig reduziert und vereinfacht. Durch seine soziologische Komplexitätsreduktion schafft Luhmann den Grundstein, das Mediensystem an das politische System und an die Gesellschaft anzuschließen. Die für den Verlauf meiner Untersuchung wichtigsten Erkenntnisse aus dieser konstruktivistischen Systemtheorie sind, dass soziale Systeme aus Kommunikation bestehen und strukturell an ihre Umwelt gekoppelt sind.

Auch wenn solche Modelle dazu dienen, allgemeine Aussagen auf der Makroebene zu treffen, ist die Existenz sozialer Systeme und möglicherweise vorherrschende Interdependenzen eine theoretische Abstraktion, die sich selbst nicht direkt empirisch überprüfen lässt. Trotzdem liefern sie einen wichtigen Ausgangspunkt und erste

Einblicke für mein Forschungsprojekt. Sie dienen im folgenden Schritt meiner Arbeit nämlich dem wesentlichen Zweck, das Konzept von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung zu verstehen. Hannes Wimmer geht in seiner modifizierten Systemtheorie noch einen Schritt weiter. Er rechnet den Medien nämlich eine bedeutende Rolle bei der Erzeugung von Öffentlichkeit in Demokratien zu. So hat die Öffentlichkeit auch im systemtheoretischen Verständnis die Funktion der Vermittlung. Hannes Wimmer unterteilt das politische System in seinem Systemansatz in drei Subsysteme: Den Staat mit der Regierung und dem Parlament, die politische Öffentlichkeit mit den Medien sowie die Parteien und Verbände. Konkret bedeutet das, dass die politische Öffentlichkeit ein Subsystem des politischen Systems ist und die Medien als Teil der Sphäre der politischen Öffentlichkeit agieren.

### **3.10. Das Konzept der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung**

#### **3.10.1. Die Politische Öffentlichkeit**

Eine der zentralen Untersuchungsvariablen dieses Forschungsprojekts ist die Öffentlichkeit bzw. ihr Produkt, also die öffentliche Meinung. Dieser werde ich später den Verlauf der Medienberichterstattung in der Flüchtlingskrise gegenüberstellen. Als Subsystem des politischen Systems hat sich die politische Öffentlichkeit seit den Anfängen des 19. Jahrhunderts herausgebildet. Öffentlichkeit kann heutzutage als „*ausdifferenziertes Kommunikationssystem, dessen Funktion darin besteht, zwischen den Meinungen und Interessen der Bürger und der kollektiven Akteure einer Gesellschaft einerseits und dem politischen System andererseits zu vermitteln*“ (Gerhards/Neidhardt 1990: 10) definiert werden. Eine massenmedial strukturierte, auf Politik spezialisierte Öffentlichkeit gehört zu den Voraussetzungen moderner Demokratien. Als „Arena mit grenzenlosem Publikum“ gibt sie vielen Meinungen eine Chance öffentlich wahrgenommen zu werden. In ihren kommunikationswissenschaftlichen Betrachtungen definierten Gerhards und Neidhardt 1990 die Öffentlichkeit ebenfalls als intermediäres System, das zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen vermittelt. Die Öffentlichkeit muss Kommunikation und Verständigung zwischen ihnen gewährleisten und somit gesellschaftliche Integration herstellen. So soll der Zerfall in einzelne, voneinander abgeschottete Teilsysteme verhindert werden. Öffentlichkeit ist dafür zuständig,

Informationen zu sammeln, sie zu aggregieren und als öffentliche Meinung an das politische System weiterzugeben. Sie trägt außerdem zur Eigensteuerung und Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft bei, indem sie umgekehrt politische Entscheidungsprozesse an das Publikum vermittelt. Zusammengefasst ist die Öffentlichkeit dann ein spezifisches Kommunikationssystem, das sich auf der Basis des offenen Austauschs von Informationen und Meinungen konstituiert. Für meine Arbeit ist relevant, dass Massenmedien die wichtigste Größe in diesen Prozessen sind. In modernen Gesellschaften herrscht heutzutage Konsens darüber, dass Öffentlichkeit medienvermittelt ist. Das Schaffen von Öffentlichkeit ist aus diesem Grund die Hauptaufgabe der Medien. Für die Meinungsbildung entscheidend ist, dass Forderungen und Meinungen nur durch die Aufmerksamkeit der Massenmedien wahrnehmbar werden. Durch Meinungen ist es umgekehrt möglich, Rückschlüsse darauf zu gewinnen, in welche Richtung Themen politisch bearbeitet werden müssen. Die tagesaktuelle politische Berichterstattung der Medien beteiligt darüber hinaus alle Mitglieder der Gesellschaft an einer gemeinsamen politischen Realität. Das bedeutet, dass die Medien durch die intermediäre Öffentlichkeit zwischen dem politischen System sowie den Bürgern und den Ansprüchen anderer Teilsysteme der Gesellschaft vermittelt. Die handelnde Größe in diesem Prozess bildet die öffentliche Meinung. Dieser Vorstellung von Öffentlichkeit als „soziale Bestandsgröße“, die auf moderne Gesellschaften anwendbar ist, geht allerdings eine Entwicklungsgeschichte voraus, in der eine abstraktere Bedeutung von Öffentlichkeit im Sinne einer „regulativen Idee“ im Mittelpunkt stand. Lange Zeit galt die Öffentlichkeit als eine „rhetorische Größe besonderer Dignität“ (Vgl. Gerhards/Neidhardt 1990: 3). Der Begriff der Öffentlichkeit war relativ lange unbestimmt, deskriptiv und normativ. Habermas platziert die Öffentlichkeit beispielsweise in der kritischen Theorie und betrachtet ihre Entstehung als ein „normatives, basisdemokratisch orientiertes Idealmodell“ (Habermas 1962: 268). In ihrer uneinheitlichen Definition liegt bis heute das größte Problem, das heißt ihre genaue Funktion auszumachen. Normative Verständnisse der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung wie ihre Interpretation als „ein kollektiv, das gleichsam der Souverän politischer Entscheidungen sein soll“ (Gerhards 1998: 238), können deshalb nur schwer Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung sein. Es wird deutlich, dass die



Öffentlichkeit zwar oft normativ definiert blieb, aber auf jeden Fall schon früher eine zentrale Kategorie war. Dass die Öffentlichkeit eine relevante Bezugsgröße gesellschaftlichen Handelns und mehr als politische Rhetorik ist, wird besonders in politischen Krisenzeiten deutlich. Öffentlichkeit ist dazu in der Lage, politisch wirkenden Druck zu erzeugen. Im Endeffekt hängt die Bewältigung von politischen Krisen auch von der Entwicklung der öffentlichen Meinung ab. Am Beispiel der Flüchtlingskrise möchte ich untersuchen, ob „die Öffentlichkeit über ein reichhaltiges Angebot von Informationen und öffentlichen Meinungen hinauskommt und von einem System der Informationssammlung zu einem System der synthetisierenden Informationsverarbeitung wird, das durch eine spezifische Art der Informationsanwendung Druck auf das politische System ausübt“ (Gerhards/Neidhardt 1990: 39). Dies geht mit der Beantwortung meiner Forschungsfrage einher, inwieweit die Medien meinungsbildend oder meinungsaufgreifend berichteten. In Gerhards und Neidhardts Überlegungen zur Öffentlichkeit findet innerhalb dieses Kommunikationssystems die Erzeugung einer bestimmten Art von Wissen statt, gemeint ist damit die öffentliche Meinung. Die aus der Öffentlichkeit resultierende öffentliche Meinung beinhaltet mehr oder minder allgemeine Einstellungen zu bestimmten Themen. Da ich diese Meinung in Bezug auf die Flüchtlingskrise in meiner empirischen Analyse untersuchen möchte, ist es notwendig, sie genauer zu bestimmen. Gerhards und Neidhardt definieren sie als „*Meinung, die in öffentlichen Kommunikationen mit breiter Zustimmung kann.*“ (Gerhards/Neidhardt 1990: 38). Zuvor hat sich diese Meinung nämlich in den Arenen öffentlicher Meinungsbildung durchgesetzt und stellt sich insofern als „herrschende Meinung“ dar. Sie ist nicht wie in manchen normativen Auslegungen behauptet die Summe individueller Meinungen, sondern nach dieser Definition eine „kollektive Größe, die in öffentlichen Kontexten kommunizierbar und in diesen Kontexten mit viel Zustimmung rechnen kann“ (Gerhards/Neidhardt 1990: 39). Auch ihre Gleichsetzung mit der medial veröffentlichten Meinung ist nicht ausreichend. Die öffentliche Meinung reflektiert und steuert Themen der öffentlichen Diskussion und die Einstellungen dazu. Sie ist auch für politische Akteure von größter Bedeutung, sie manifestiert sich in Wahlen und beeinflusst das Handeln politischer Entscheidungsträger. Auch wenn die öffentliche Meinung als Träger gesellschaftlicher Ansprüche eine wichtige demokratietheoretische Funktion einnimmt,

bleibt diese methodische Konkretisierung für meine Zwecke immer noch zu normativ. Da ich in meiner Arbeit herausfinden möchte, ob die Medien in der Flüchtlingskrise eher eine eigenständige Bedeutung haben, oder ein „Spiegel der öffentlichen Meinung“ bilden, ist es aus empirischer Sicht notwendig, die öffentliche Meinung genauer zu bestimmen. Das ist beispielsweise durch die Einbeziehung von Bevölkerungsumfragen im vorher festgelegten Untersuchungszeitraum möglich. Umfragen geben eine Zustandsbeschreibung der vorherrschenden Meinung innerhalb der Bevölkerung wieder. Die öffentliche Meinung basiert dabei auf in repräsentativen Meinungsumfragen gemessenen Stimmungen der Wähler. Meinungsumfragen erteilen „innerhalb eines messbaren Fehlerbereichs über Einstellungsverteilungen eines repräsentativen Bevölkerungsquerschnitts zum Zeitpunkt der Befragung“ (Frank Brettschneider 1995: 23). Wiederholt man die Umfrage zu einem späteren Zeitpunkt, gibt sie Hinweise auf Meinungstrends in der Bevölkerung. Ihre gute Fassbarkeit für empirische Studien wird unter anderem auch dadurch belegt, dass die öffentliche Meinung in der amerikanischen Auffassung der Bevölkerungsmeynung entspricht. In Deutschland wird die Demoskopie seit Ende der vierziger Jahre als „wissenschaftliche Methode zur Ermittlung von politischen Sachfragen, zu Ideologien, Wertorientierungen sowie zu anderen politisch relevanten Einstellungen [...]“ (Brettschneider 1995: 23) anerkannt.

### **3.11. Medienwirkungskonzepte: Bindeglieder zwischen öffentlicher Meinung und medialer Berichterstattung**

Der Zusammenhang von medialer Berichterstattung und öffentlicher Meinung findet im Forschungsfeld der Medienwirkung wissenschaftliche Bedeutung. Theorien aus der Medienwirkungsforschung beschäftigen sich auch mit der Rolle und den Funktionen der Massenmedien in modernen Gesellschaften. Für diese Arbeit lohnt es sich eine spezielle Theorie anzuschauen, die sich mit den Wirkungen von Medien auf das politische System und die Gesellschaft beschäftigt. Dazu greife ich das Konzept des Agenda-Settings heraus, also Überlegungen zur „Themenstrukturierungsfunktion“ der Massenmedien. Der Agenda-Setting- Ansatz hat sich seit den 1960er Jahren auch in der Politikwissenschaft etabliert. Er stellt einen direkten Zusammenhang zwischen Themenstruktur der Massenmedien und der Themenwahrnehmung der Bevölkerung auf. Die darauf

aufbauenden Ergänzungen, das „Framing“ und „Priming“, geben weitere wichtige Anregungen zur Beantwortung meiner Forschungsfrage. Das aus der Medienwirkungsforschung übernommene politikwissenschaftliche Agenda-Setting-Konzept und dessen Ausweitungen, das „Framing“ und das „Priming“ sind kennzeichnend für das symbiotische Verhältnis von Politik, Gesellschaft und Massenmedien. Das Agenda-Setting-Konzept gilt als das meist etablierte Modell der Medienwirkungsforschung. Wie bereits herausgearbeitet, herrscht die zentrale Grundannahme, dass politische Informationen überwiegend über Massenmedien vermittelt werden. Im Grunde genommen stützt sich das Agenda-Setting auf eine relativ einfache Ursache-Wirkungs-Annahme: Die Medienagenda beeinflusst die Publikumsagenda.

Abbildung in dieser Leseprobe nicht enthalten

*“ The press is significantly more than a purveyor of information. It may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about. ”* (Cohen 1963: 13)

Bernard Cohens häufig zitierter Satz versucht einen Zusammenhang zwischen der medialen Berichterstattung und der öffentlichen Meinung zu bestimmten politikwissenschaftlichen Themen herzustellen. Die Agenda-Setting-Hypothese geht davon aus, dass die Massenmedien die Macht besitzen, eine eigene Realität zu erschaffen, die sie dann an die Gesellschaft weitertragen. Da sich dieser Ansatz auf bestimmte Kausalitäten zwischen den Variablen Medienberichterstattung und Bevölkerungsmeinung stützt, welche nicht Gegenstand meiner Analyse sind, werde ich mich vorwiegend auf die verwandte These der „Signalfunktion der Medien“ konzentrieren. Diese besagt, dass das Publikum dazu veranlasst wird, bestimmte Themen für wichtiger zu halten als andere. Die Wichtigkeit ergibt sich aus der Platzierung, der Größe oder Wiederholung bestimmter "Issues". Aktuelle Themen werden durch bestimmte Kriterien selektiert und als gesellschaftlich relevant und lösungsbedürftig eingestuft (vgl. Glaab 2004). Zwar können die Medien nicht bestimmen, „was“ die Menschen denken, aber „worüber“ sie nachdenken. Darüber hinaus beeinflussen die Medien durch Publikationshäufigkeit, Aufmachung und Platzierung gezielt die Lenkung

der öffentlichen Meinung innerhalb von bestimmten Deutungsmustern. Angesichts der langen Geschichte massenhafter Fluchtvorgänge stellt sich die Frage, wie man diesen riesigen Forschungsgegenstand eingrenzen und so ordnen kann, dass sich daraus ein Erkenntnisgewinn für die heutige Zeit ergibt. Außerdem geht es hierbei um ein wissenschaftliches Anliegen, um einen Beitrag zu einer historischen Flüchtlingsforschung (wen diese grundsätzlichen Überlegungen und der Stand der Forschung weniger interessieren, der kann hier zum Anfang des ersten Hauptteils weiterblättern). Am einfachsten wäre eine chronologische Ordnung, die im Prinzip mit dem Auszug der Israeliten aus Ägypten beginnen und mit dem syrischen Bürgerkrieg enden könnte. Eine pure Aufreihung aller größeren Fluchtvorgänge der Menschheitsgeschichte (einschließlich der prähistorischen und antiken) würde jedoch den Rahmen eines einzelnen Buches sprengen, zumal wenn die weitere Geschichte der Flüchtlinge nach ihrer Ankunft einbezogen werden soll. Die Struktur dieses Buches und seiner einzelnen Teile richtet sich daher nach einer topologischen Ordnung: Es geht zunächst um Glaubensflüchtlinge, dann um Flucht vor dem Nationalismus und schließlich um politisch motivierte Flucht. Der französische Historiker Stéphane Dufoix hat zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass bei jeder Flucht eine Vielzahl von Mikroentscheidungen und Mikrozwängen einwirken – nicht anders ist das bei den syrischen Flüchtlingen, die seit dem Ausbruch des Bürgerkriegs nach Deutschland gekommen sind.

Der älteste Fluchtgrund in der neuzeitlichen europäischen Geschichte war religiöse Intoleranz. Ende des 15. Jahrhunderts – hier setzen die meisten Historiker den Beginn der Neuzeit an – kam es in Spanien erstmals zu einer flächendeckenden, ausnahmslosen und auf Abstammung beruhenden Verfolgung religiöser Minderheiten. Kollektive Ausweisungsaktionen waren auf lokaler Ebene zwar bereits im Mittelalter vorgefallen (insbesondere in deutschen Städten), doch das irdische Purgatorium im christlichen Spanien sticht durch seine Radikalität und seinen flächendeckenden Charakter heraus. Entsprechend umfangreich waren die Fluchtbewegungen, etwa eine halbe Million Muslime und Juden mussten Spanien verlassen, gemessen an der damaligen Größe der spanischen und der gesamteuropäischen Bevölkerung eine präzedenzlose Zahl. Der Begriff »Glaubensflüchtlinge« wurde dann während der Religionskriege des 16. und 17.

Jahrhunderts geprägt. Auf ihnen liegt der Fokus des ersten Teils, der in seinen Ausläufern allerdings bis in die jüngste Zeit führt, da religiöse und konfessionelle Unterschiede auch in späteren Epochen, zuletzt im ehemaligen Jugoslawien, für die Exklusion, Verfolgung und Vertreibung von Minderheiten missbraucht wurden.

Der moderne Nationalismus, der sich seit dem späten 18. Jahrhundert in Europa ausbreitete, verursachte eine zunehmend rigide Exklusion und Inklusion und war der Auslöser der insgesamt umfangreichsten Fluchtvorgänge. Allein im 20. Jahrhundert verloren aufgrund eines radikalen, ethnischen und zum Teil rassistischen Nationalismus, der hier im zweiten Hauptteil behandelt wird, rund dreißig Millionen Menschen ihre Heimat. Die Kehrseite der nationalistischen Intoleranz und Verfolgung war, vergleichbar mit religiösen Konflikten und Kriegen, jedoch die nationale Solidarität, die dabei half, massenhafte Flucht zu bewältigen. Man muss an diesem Punkt allerdings die Frage nach dem Preis stellen, den die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen unter nationalistischen Vorzeichen hatte, war diese doch ihrerseits häufig der Auslöser weiterer Konflikte und Vertreibungen.

Die dritte Variante der Flucht fällt rein quantitativ weniger ins Gewicht, bestimmt aber bis heute das Völkerrecht und die Wahrnehmung von Flüchtlingen in der westlichen Welt. Im Zuge der Französischen Revolution wurden erstmals massenhaft Menschen aus ideologischen Gründen umgebracht und zur Flucht gezwungen. Diese Geschichte der politisch-ideologischen Flucht (aus sprachlichen Gründen und der Kürze halber bleibt es im Folgenden bei dem ersten Attribut) prägte das gesamte 19. Jahrhundert. In diesem Zeitalter, nach den Revolutionen von 1830/31 und 1848/49, wurde der politische Exilant als historische Figur geboren, und in mehreren westeuropäischen Staaten sowie in den USA wurde ein Recht auf Asyl fixiert. Im 20. Jahrhundert sind dabei zwei Perioden zu unterscheiden: die Zwischenkriegszeit, als die internationale Flüchtlingspolitik zwar bleibende Grundsätze und Instrumentarien entwickelte, bei der Bewältigung der vom Faschismus und Nationalsozialismus ausgelösten Herausforderungen jedoch versagte; und die Zeit des Kalten Krieges, als Flüchtlinge ihr »Goldenes Zeitalter« – so hat es Daniel Gerard Cohen bezeichnet – erlebten. Dies trifft insofern zu, als in dieser Periode die Genfer Flüchtlingskonvention und andere maßgebliche Regularien geschaffen

wurden, von denen man heute angesichts des Niedergangs des Westens und seiner Werte nicht weiß, wie lange sie noch Bestand haben werden.

Aber ist »golden« wirklich das richtige Attribut? Dazu müsste man im Prinzip die Flüchtlinge selbst befragen, was hier in einigen analytischen Porträts exemplarisch geschehen soll. Unbestreitbar ist, dass es in den vergangenen fünfhundert Jahren einerseits Perioden gab, in denen Flucht relativ leicht möglich war, andererseits aber auch Zeiten, in denen Flüchtlinge abgewiesen wurden und ihre späteren Lebensorte erst nach mühseligen Umwegen erreichten. Eins der zentralen Anliegen dieses Buches besteht denn auch darin, Faktoren zu identifizieren, die darüber entscheiden, wann für Flüchtlinge gute, wann eher schlechte Bedingungen herrschen und wie sich dieser Wandel erklären lässt. Im Idealfall waren der Ausgangspunkt und das Ziel der Flucht räumlich eng miteinander verbunden, etwa bei den Mauerflüchtlingen in Berlin. Meistens waren die Strukturen der Flucht allerdings nicht so vorteilhaft, Flüchtlinge mussten weite Entfernungen überwinden, bis sie, oft nach etlichen Jahren, dauerhaft unterkamen. Neben solchen strukturellen sind auch normative Faktoren ausschlaggebend dafür, inwieweit Flüchtlingen Solidarität entgegengebracht wird.

Die Ordnung der Darstellung nach diesen drei zentralen Fluchtursachen hat zur Folge, dass die Zeitlinien teilweise parallel laufen. Jeder der folgenden drei Teile setzt zeitlich neu an und folgt dann seiner eigenen Chronologie. Das mag auf den ersten Blick verwirrend sein, weil bestimmte Perioden und manchmal einzelne Ereignisse mehrfach behandelt werden. Das lässt sich jedoch nicht vermeiden, weil bestimmte historische Zäsuren wie zum Beispiel die beiden Weltkriege auf alle Varianten der Flucht einwirkten. Der Erkenntnisgewinn liegt darin, dass man anhand der topologischen Unterteilung besser verstehen kann, wie Flüchtlinge aufgenommen wurden (oder nicht) und unter welchen Bedingungen sie ein neues Leben beginnen konnten. Rechtshistorische Fragen – das muss hier ergänzt werden – stehen dabei nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit, weil man damit ein eigenes Buch füllen könnte. Dennoch werden in den einzelnen Teilen jeweils anlassbezogen die wichtigsten Völker und asylrechtlichen Veränderungen behandelt, weil sie die Aufnahme prägten und als

Indikatoren politischer und gesellschaftlicher Einstellungen gegenüber Flüchtlingen angesehen werden können.

Bei den hier zur Differenzierung unterschiedlicher Fallgruppen herangezogenen religiösen, nationalistischen und politisch-ideologischen Fluchtursachen handelt es sich im Sinne Max Webers um Idealtypen. Diverse Minderheiten wurden wegen ihrer Konfession und ihrer Nationalität zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen, außerdem war der Nationalismus – genau wie Religion und Konfession – schon immer ein Politikum. Die Beweggründe der Flüchtlinge waren ebenfalls vielfältig, zum Beispiel emigrierten die Menschen aus dem Ostblock, die im Kontext des Kalten Krieges im Westen mit so viel Sympathien bedacht wurden, einerseits aus politischen Überzeugungen, andererseits spielte auch die wirtschaftliche Lage eine Rolle. Schließlich ist die Frage zu stellen, ob diese Unterteilung künstliche Trennstriche zieht und ob diese »großen« Kategorien für die Forschung und die hier angebotene Überblicksdarstellung gut handhabbar sind. Dass diese drei Ursachen der Flucht auch die Haltung in den Aufnahmestaaten sowie den Verlauf der Integration beeinflussten, spricht allerdings für diese Vorgehensweise.

Religiöse, nationale und politische Konflikte waren, ganz allgemein gesagt, die Ursache der zahlreichen Kriege, die in der Neuzeit in Europa geführt wurden. Massenhafte Flucht ist seit je eine Begleiterscheinung kriegerischer Konflikte, verlief jedoch bis zum späten 19. Jahrhundert meist kleinräumig und temporär. Mit den Balkankriegen von 1912/13 (teilweise bereits zuvor in den »Türkenkriegen«) wurden Bevölkerungsverschiebungen und damit massenhafte Flucht zu einem eigenen Kriegsziel. Diesem Thema wird vor allem im zweiten Teil über Flucht vor dem Nationalismus die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet. Man könnte ferner, durch die Umweltgeschichte inspiriert, ökologisch bedingte Fluchtvorgänge ergänzen, allerdings erstrecken sich diese, von Naturkatastrophen abgesehen, meist über längere Zeiträume, weshalb sie eher allgemeinen Wanderungsbewegungen zuzuordnen sind.

Zum Abschluss dieser drei großen Teile des Buches wird eine Typologie der Fluchtvorgänge ergänzt, die sich stärker an den individuellen Handlungsspielräumen und Erfahrungen von Flüchtlingen ausrichtet. Hierbei wird zwischen existenzieller, überwiegend passiv erlittener, prädestinierter, proaktiver und optionaler Flucht

unterschieden. Wie kann man Flucht von anderen Migrationsformen differenzieren? Es versteht sich wahrscheinlich fast von selbst, dass Flucht unter Zwang erfolgt sowie unter Anwendung oder Androhung von Gewalt. Dabei sind zwei Varianten zu unterscheiden: direkter Zwang, etwa durch Waffengewalt oder andere physische Übergriffe, sowie indirekter Zwang. In letzterem Fall fliehen Menschen, weil sie Gewalt und stark verschlechterte Lebensbedingungen befürchten. Im Gegensatz zu dem meist recht gut organisierten Zug und Schiffsreisen der transatlantischen und innereuropäischen Arbeitsmigranten waren die Fluchtwege oft mit großen Gefahren für Leib und Leben verbunden. Viele Flüchtlinge befanden sich jahrelang auf einer Odyssee durch verschiedene Staaten, während Arbeitsmigranten meist klare Vorstellungen über ihre Zielländer hatten und diese direkt ansteuerten. Generell kann man sagen, dass bei Flüchtlingen die »Push-Faktoren« eine stärkere Rolle spielen, bei anderen Migranten eher die »Pull-Faktoren«, also die Anziehungskraft einer – oft idealisierten – neuen Heimat. Die Gegenüberstellung von »Push« und »Pull« ist ein alter Topos der Migrationsforschung, nur passt dieses Schema nicht recht zur Geschichte der Flucht; wenn, dann allenfalls in dem Sinn, dass Flüchtlinge vom ursprünglichen Aufnahmeland in einen Drittstaat weiterziehen, wo sie sich mehr Hoffnungen auf eine menschenwürdige Existenz machen können – so etwa die Syrer, die 2015 aus der Türkei oder dem Libanon nach Deutschland zogen. Trotz dieser Zwischenstation bleiben sie Flüchtlinge, wengleich Politiker wie Viktor Orbán das bestreiten (der ungarische Ministerpräsident könnte bei Gelegenheit seine 1956 durch Österreich in den Westen geflohenen Landsleute fragen, was sie von solchen politischen Finten halten).

Ein in der Forschung kursierender Alternativbegriff ist jener der Zwangsmigration. Hier ist jedoch zu bedenken, dass Migrationsbewegungen selten völlig freiwillig sind, selbst die Arbeitsmigration beruht oft auf Zwängen und Notlagen. Wenn sich Naturkatastrophen ereignen, verlassen Menschen ihre Heimat ebenfalls nicht freiwillig, wobei sie in der Regel nach einer gewissen Zeit zurückkehren können. Aufgrund der letztlich fließenden Grenzen zwischen Zwang und Freiwilligkeit haben Migrationshistoriker wie Leo Lucassen begründete Zweifel gegen den Begriff Zwangsmigration geäußert. Jochen Oltmer vom Osnabrücker Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), einer der namhaftesten Experten



in Deutschland, hat den Terminus »Gewaltmigration« eingebracht; hier stellt sich freilich die Frage, wie man dieses Substantiv auf Akteure übertragen und personifizieren kann. »Gewaltmigrant« klänge geradezu bedrohlich, zumal die Betroffenen in den allermeisten Fällen Opfer von Gewalt sind.

Flüchtlinge werden durch die gemeinsame Erfahrung der Flucht – so sehr sich diese im Detail unterscheiden mag – zusammengeschweißt. Das gilt auch für Exilanten, die man gewissermaßen als dauerhaftere und politisch aktivere Subspezies der Flüchtlinge ansehen kann. Diese Identitätsstiftung sollte nicht so einfach vorausgesetzt werden, wie es die enge Verwandtschaft der Wörter Flucht und Flüchtling nahelegt. Bei genauerer Betrachtung hatten – um hier zwei Beispiele anzuführen – Sudetendeutsche aus dem industriell geprägten Nordböhmen und protestantische masurische Landarbeiter, die 1945 in Westdeutschland ankamen, ebenso wenig gemeinsam wie ein christlicher Kaufmann aus Aleppo und ein kurdischer Bauer aus dem Euphrattal, die 2015 Deutschland, Österreich oder Schweden erreichten. Aber durch die Flucht und den entsprechenden Status in den aufnehmenden Ländern wurden aus diesen Gruppen in ihrer Selbstidentifikation Flüchtlinge. Dagegen würde sich ein »Wirtschaftsflüchtling« wohl kaum selbst als solcher bezeichnen; dieser und andere pejorative Begriffe wie »Scheinasylant« oder »Scheinflüchtling« kamen in Deutschland vor allem in den achtziger Jahren auf. Sie dienten der Delegitimierung von Flüchtlingen, denen primär materielle Motive unterstellt wurden.

Wie die jeweiligen Flüchtlinge behandelt wurden, hing bereits in früheren Epochen weniger von deren Vorgeschichte und Verfolgungsschicksal, sondern vielmehr von den Einstellungen der Aufnahmegesellschaft und ihrer politischen Eliten ab. Wollte man sich im Kalten Krieg von der kommunistischen Gewaltherrschaft abgrenzen, waren Flüchtlinge als lebender Beweis für Menschenrechtsverletzungen und andere Schattenseiten des Stalinismus und Staatssozialismus willkommen. Ereignete sich die Flucht in Zeiten ökonomischer Krisen, schlossen sich die Türen – diskursiv wie an den Staatsgrenzen. Neu in der Zeit der postmodernen Massendemokratien ist indes, dass ein Teil der politischen Eliten und immer häufiger Regierungen Flüchtlinge nutzen, um durch unverhohlenen Populismus Stimmung zu machen und die Bevölkerung für

Wahlkampfzwecke aufzuhetzen. Die semantischen Details dieser öffentlichen Diskurse sind oft genauso wichtig wie die Unterschiede zwischen einzelnen Fluchtvorgängen und Flüchtlingsgruppen, die ein geschichtswissenschaftliches Buch selbstverständlich ebenfalls beachten muss.

Eine Gemeinsamkeit zwischen den »Gastarbeitern« der Nachkriegszeit und den Flüchtlingen früherer Perioden liegt darin, dass sie ähnlich wie die Aufnahmegesellschaften zunächst erwarteten, dass sie nur vorübergehend bleiben würden. Vor allem unter der ersten Generation war das »Syndrom der gepackten Koffer« verbreitet, obwohl nach ethnischen Säuberungen und religiösen Konflikten meist keine Möglichkeit zur Rückkehr bestand. Politische Flüchtlinge konnten dagegen häufiger aus dem Exil heimkehren, da die großen Diktaturen des 20. Jahrhunderts letztlich eine unerwartet kurze Lebensdauer hatten. In manchen Fällen stiegen ehemalige Flüchtlinge in hohe Staatsämter auf, so etwa Willy Brandt und Bruno Kreisky, die Schlüsseljahre ihres Lebens im Exil verbracht hatten, oder in den neunziger Jahren diverse Präsidentinnen und Präsidenten baltischer Staaten.<sup>26</sup> Doch die Remigration in die alte (und imaginierte) Heimat war anders als bei Arbeitsmigranten eine seltene Ausnahme, meist blieben die Flüchtlinge dort, wo sie aufgenommen wurden. Das war fast immer zum Vorteil der entsprechenden Staaten und Gesellschaften.

Diese Vorteile werden in letzter Zeit kaum noch diskutiert, seit dem Herbst 2015 geht es in den öffentlichen und medialen Debatten über Flüchtlinge fast nur noch um Lasten, Überforderung und Bedrohungen. In den zwanziger Jahren und in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, ereigneten sich in Relation zur Größe der Weltbevölkerung jedoch weit umfangreichere Fluchtbewegungen. Das gilt insbesondere für Europa, das bis 1947 stärker von Massenflucht betroffen war als alle anderen Kontinente. Doch was bedeutet hier eigentlich Europa, und wie kann man diesen geografischen und politischen Begriff auf die Geschichte anwenden? Seit dem Zerfall der Sowjetunion wird Europa häufig mit der EU gleichgesetzt oder als abgeschlossene räumliche Einheit betrachtet, die im Osten bis zum Ural, im Südosten zum Kaukasus, zum Bosphorus und zur Ägäis reicht. Beides ist eine politisch gewollte Verkürzung, die der europäischen Geschichte nicht gerecht wird. Diese ist im Zusammenhang mit ihren Nachbarregionen und -gesellschaften besser zu

verstehen. Das zeigen nicht zuletzt die historisch variablen Vorstellungen über die Ausdehnung Europas. Im Osten und Südosten des Kontinents waren die geografischen, politischen und kulturellen Grenzen keineswegs so klar und unumstritten, wie es heute angesichts der Existenz der EU erscheinen mag. Vor gut hundert Jahren wurden die Konflikte um die europäischen Gebiete des Osmanischen Reiches, das 1912 noch bis an die Adria und in das heutige Serbien reichte, als »orientalische Frage« behandelt. Das zeigt, dass man im Westen Europas den Orient nicht unbedingt im Nahen Osten verortete, sondern mitunter in Südosteuropa. Zugleich war das Osmanische Reich bis zum Ende des Ersten Weltkrieges ein integraler Bestandteil des europäischen Staatensystems und der Gleichgewichtspolitik zwischen den Großmächten. Die Gründung der Republik Türkei erfolgte im Kontext der europäischen Nationalstaatsbildung nach dem Ersten Weltkrieg. Diese sachlichen Argumente sprechen stark dafür, das Osmanische Reich und die Türkei – trotz aller gegenwärtigen politischen Konflikte – ebenso als Teil der europäischen Geschichte zu behandeln wie das Russische Reich und die Sowjetunion.

Auch die nahöstlichen Nachfolgestaaten des Osmanischen Reiches, der Libanon, Syrien, Jordanien und der Irak, sind mit Europa nicht zuletzt dadurch verbunden, dass sie infolge der französischen und britischen Kolonialherrschaft entstanden. Israel wurde von jüdischen Flüchtlingen und Auswanderern aus Europa gegründet, die dort 1948/49 einen Nationalstaat nach europäischem Vorbild aufbauen wollten, was auch in diesem Teil der Welt massive Flüchtlingsströme zur Folge hatte. Dass innerhalb eines Jahres etwa eine Million Menschen über die Ägäis fliehen und dies die Ordnung und Werte Europas tangiert, ist vor knapp hundert Jahren schon einmal vorgekommen (1922/23 infolge des griechisch-türkischen Krieges), wenngleich unter anderen und noch weit ungünstigeren Umständen.

All diese und etliche andere Zusammenhänge kann man besser verstehen, wenn man den Blick auf die europäische Geschichte um Nachbarräume jenseits des Mittelmeers, des Atlantiks und die asiatischen Gebiete des Russischen Reiches bzw. der Sowjetunion erweitert. Selbstverständlich ist das bei der Flucht leichter möglich als bei der Integration, die stets gesellschafts- und länderspezifisch verläuft. Die Erweiterung in den

Osten, Süden und Westen ist empirisch begründet, denn Nowosibirsk oder das ferne Wladiwostok sind nicht weniger europäisch geprägt als Buenos Aires und Boston; Beirut trug einmal den Beinamen »Paris des Nahen Ostens«, Istanbul hatte bis ins späte 19. Jahrhundert eine christliche Bevölkerungsmehrheit. Diese Öffnung der europäischen Geschichte soll keine Konflikte glätten oder den Kolonialismus vergessen machen, sondern die politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Beziehungen mit benachbarten Weltregionen berücksichtigen. Damit lässt sich zugleich die Globalgeschichte ergänzen, die sich bei ihrer Betrachtung Europas meist auf überseeische Beziehungen und Kolonien konzentriert (die auch hier vorkommen, insbesondere im Kapitel 2.9 über postkoloniale Flucht und Remigration), damit jedoch in mancher Hinsicht kolonialen Raumwahrnehmungen und dem Okzidentalismus der Nachkriegszeit verhaftet bleibt.

Es ist mittlerweile fast schon ein Totschlagargument geworden, Büchern mit einem Schwerpunkt auf Europa »Eurozentrismus« vorzuwerfen. Doch die Geschichte der Flucht und Flüchtlinge hat europäische Ursprünge, die man selbstkritisch betrachten sollte. Auf die Reconquista Spaniens wurde bereits verwiesen, im 17. Jahrhundert verbreitete sich aufgrund der Verfolgung der Hugenotten der Begriff des *réfugié*, in der Zeit des »langen« Ersten Weltkriegs, der überwiegend in Europa ausgefochten wurde, entwickelten sich Flüchtlinge zu einem globalen Problem, bis in die fünfziger Jahre verzeichnete Europa die bei Weitem meisten und umfangreichsten Fluchtbewegungen. Insbesondere die junge Bundesrepublik war in der frühen Nachkriegszeit ein »Flüchtlingsland«. Vielleicht erklärt dieser Erfahrungsschatz die zunächst sehr offene Haltung im Jahr 2015.

Die Idee der Menschenrechte, die für die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 und ihre Vorläufer in der Zwischenkriegszeit konstitutiv war, ist ebenfalls europäischen Ursprungs. Auch das internationale »Flüchtlingsregime« der UNO – mit »Regime« sind hier die Versuche benannt, die Aufnahme und Weiterleitung von Flüchtlingen zu steuern – wurde in der Zwischenkriegszeit im Rahmen des Völkerbunds und damit in Europa aufgebaut. Als Negativbeispiel eines tatsächlichen Eurozentrismus kann die geografische Beschränkung der Genfer Konvention auf Europa gelten, als ob es 1951 in anderen Teilen der Welt keine akuten Flüchtlingsprobleme gegeben hätte. In China beispielsweise wurden im Zweiten Weltkrieg etwa dreißig Millionen Menschen entwurzelt, 1947

verloren infolge der Teilung Indiens mehr als zwölf Millionen Menschen ihre Heimat (dabei spielten Europäer bzw. konkret die Kolonialmacht Großbritannien eine unrühmliche Rolle). Indien und Pakistan ratifizierten die Genfer Flüchtlingskonvention indes nicht, weil sie befürchteten, auf diese Weise erneut unter den Einfluss der europäischen Großmächte zu geraten.

Ein Zusatzprotokoll aus dem Jahr 1967 beseitigte schließlich diesen Geburtsfehler der Genfer Flüchtlingskonvention, ihre Gültigkeit und der Aktionsradius des UNHCR wurden auf die gesamte Welt ausgedehnt. Diese Universalisierung hatte ebenfalls in unmittelbarer Nähe zu Europa begonnen. Zwischen 1954 und 1962 flohen etwa 200 000 Algerier vor dem Unabhängigkeitskrieg nach Tunesien sowie Marokko und wurden dort vom UNHCR betreut. Insofern war die Globalisierung der Genfer Flüchtlingskonvention nur ein logischer Schritt.

Mehr Kenntnisse über die Nachbarräume sind auch deshalb notwendig, um die Flüchtlinge aus dem Nahen Osten besser zu integrieren. Solange die Basisinformationen über die Herkunftsgesellschaften, im Falle Syriens über die Alewiten, die Assyrer, die Angehörigen verschiedener sunnitischer Glaubensrichtungen oder Nationalitäten wie die Kurden, derart begrenzt sind, wird man sich mit der Integration schwertun, jedenfalls schwerer als nötig. Auch hierzu wieder ein historisches Beispiel: Als vor knapp hundert Jahren nach der Konferenz von Lausanne sämtliche kleinasiatischen Christen zwangsausgesiedelt wurden, war man auf Seiten der Großmächte und sogar in Griechenland erstaunt, dass viele von ihnen kein Griechisch, sondern nur Türkisch sprachen. Entsprechende Komplikationen entstanden bei der Aufnahme der Karamanliden aus Anatolien. Sie wurden in Griechenland als Fremde stigmatisiert, die Integration verzögerte sich um Jahrzehnte. Das trieb die Flüchtlinge in die Arme der Kommunisten und trug 1945 zum Ausbruch des griechischen Bürgerkriegs bei. Dieser erweiterte Blick auf Europa und seine Geschichte ist nicht zuletzt durch die räumliche Mobilität der Flüchtlinge geprägt, die bereits in früheren Epochen Tausende Kilometer Landweg zurücklegten, das Mittelmeer in verschiedenen Richtungen sowie den Atlantik überquerten. Diese Mobilität hat sich in jüngster Zeit aufgrund neuer Kommunikationsmedien nochmals erhöht. Ob die Selfies mit Angela Merkel, die über

Facebook, Whatsapp und andere soziale Medien um die ganze Welt gingen (eigentlich waren es professionelle Pressefotos von einem Besuch der Kanzlerin in einem Berliner Flüchtlingsheim), so stark als Pull-Faktor auf die eine Million Syrer, Iraker und Afghanen wirkten, die 2015 nach Europa kamen, lässt sich schlecht nachweisen oder widerlegen. Klar ist jedoch, dass die Welt kommunikativ zusammengewachsen ist, erst recht Europa mit seinen unmittelbaren Nachbarräumen rund um das Mittelmeer.

Zwischen der alten und der neuen Heimat, wenn sie denn eine wird, liegt ein langer und gefährlicher Weg. Nach Angaben der International Organization for Migration (IOM), der wichtigsten NGO in diesem Bereich, sind allein im Jahr 2015 nachweislich 3770 Menschen auf der Flucht über das Mittelmeer ums Leben gekommen, 2016 stieg die Zahl der Ertrunkenen auf über 4500.<sup>34</sup> Die Dunkelziffer liegt deutlich darüber, da viele Opfer namenlos und spurlos bleiben, weil ihre Leichname im Meer untergehen. Im folgenreichen Fall des Kleinkinds Alan Kurdi war dies anders. Die Bilder des dreijährigen Jungen, der im September 2015 bei der Überquerung der Ägäis ertrank, sorgten weltweit für Betroffenheit und trugen wenig später zur Öffnung der österreichischen und der deutschen Grenze für Flüchtlinge aus dem Nahen Osten bei.

Alan Kurdi ertrank zusammen mit seinem zwei Jahre älteren Bruder Ghaleb und seiner Mutter auf dem Weg vom türkischen Badeort Bodrum zur griechischen Insel Kos, als ein mit Flüchtlingen überladenes Boot kenterte. Die Familie hatte sich Schleppern anvertraut, weil sie kein Visum für eine geregelte Emigration zu einer in Kanada lebenden Tante erhalten hatte. Alans Leiche wurde am 2. September 2015 am Urlaubsstrand von Bodrum angeschwemmt. Dort lag der äußerlich unversehrte Körper des Kleinkinds wie ein Stück Strandgut, ganz normal mit T-Shirt, einer kurzen Hose und Kinderschuhen bekleidet, doch Alans Kopf befand sich halb im Wasser. Die Fotos erzeugten ein gewaltiges mediales und politisches Echo, die schwedische Außenministerin Margot Wallström brach vor laufenden Kameras in Tränen aus, der damalige britische Premierminister David Cameron sicherte die Aufnahme von jährlich 20 000 Flüchtlingen aus Syrien zu, die österreichische und die deutsche Regierung verkündeten drei Tage später die Öffnung der Grenzen für Tausende von Flüchtlingen, die sich nach Ungarn durchgeschlagen hatten und dort am Budapester Ostbahnhof sowie in provisorischen Lagern festsäßen. Die

Bilder von Alan Kurdi entfalteten eine derartige Wucht, weil sie nicht inszeniert oder – in der Sprache der Postmoderne – »konstruiert« waren. Die Unschuld eines Kindes berührt offenbar über kulturelle Grenzen hinweg, während man erwachsenen Flüchtlingen oft alle möglichen Motive unterstellt. Alan Kurdi wurde am 4. September 2015 zusammen mit seinem Bruder und seiner Mutter in seiner Heimatstadt Kobane, einem monatelang vom IS belagerten Ort im Norden Syriens, beigesetzt.

Trotz der zahlreichen Todesfälle im Mittelmeer sind raumübergreifende Fluchtbewegungen heute leichter möglich als in früheren Epochen der Geschichte, als Zehn- und manchmal Hunderttausende Menschen auf der Flucht umkamen. Dagegen haben sich – so eine weitere These dieses Buches – die Voraussetzungen der gesellschaftlichen Integration seit den siebziger Jahren verschlechtert.<sup>35</sup> Die Gründe dafür sind mannigfaltig und hängen vor allem mit dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt, verringerter sozialer Mobilität, kulturellen und medialen Veränderungen sowie einem Teufelskreis negativer Einstellungen und Ängste zusammen.

Sind demnach die gegenwärtigen Integrationsängste, die im vierten Teil des Buches behandelt werden, berechtigt? Hier ist zu konstatieren, dass Deutschland und andere europäische Staaten, die schon viel länger Einwanderungsländer sind, als sie sich eingestehen wollen, in ihrer Geschichte mit weit umfangreicheren Fluchtbewegungen zurechtgekommen sind. Es steht außer Frage, dass die Integration der 890 000 Flüchtlinge, die 2015 in der Bundesrepublik eintrafen (2016 wurden 280 000 Flüchtlinge registriert), eine große Herausforderung darstellt. Das gilt auch für Österreich und Schweden, diese beiden Länder haben in Relation zur Gesamtbevölkerung ähnlich viele bzw. sogar noch etwas mehr Flüchtlinge aufgenommen. Doch es gibt in der Geschichte genügend Beispiele dafür, wie man mit derartigen Fluchtvorgängen umgehen und den nötigen Zusammenhalt, den wohl jede Gesellschaft und vor allem Demokratien brauchen, erreichen kann.

Die historischen Beispiele der Integration – die begrifflich gleich näher behandelt wird – werden jeweils gruppenbezogen im Anschluss an die Flucht und Aufnahme erörtert. Einschränkend ist voranzuschicken, dass dies nicht für jede Gruppe machbar ist und erst recht nicht für jedes Zielland von Flüchtlingen. Eine derartige vergleichende

Integrationsgeschichte, die man an exakten Parametern ausrichten müsste, wäre ein mehrjähriges Großprojekt. Doch auch aus den hier vorgelegten Erkenntnissen über historische Integrationsverläufe lassen sich einige Einsichten ableiten. Dabei wurde bewusst auf einen längeren Zeitraum und nicht nur auf die Zeitgeschichte zurückgegriffen, denn manch aktuelle Studien über die sogenannte »Flüchtlingskrise« wirken, mit Verlaub, doch etwas kurzatmig. Ob man aus der Geschichte und ihren zeitlichen Tiefenschichten lernen kann, ist generell strittig. Es wäre allerdings schon genug gewonnen, würde man die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen.

Konkret ist damit die Abweisung von Flüchtlingen wie in den dreißiger Jahren und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg gemeint, die Hunderttausende Menschen das Leben kostete. Gescheiterte Flucht ist daher ebenfalls ein Thema dieses Buches. Zudem hatte die verweigerte Aufnahme Auswirkungen auf die Integration jener Menschen, die bereits früher gekommen waren. Ausgrenzung nach außen brachte schon immer Ausgrenzung im Inneren mit sich. Nun kann man sich angesichts der jüngsten Renaissance des Nationalismus in Europa, der gespaltenen Öffentlichkeiten und der stark von Ängsten und Fremdenfeindlichkeit geprägten Debatten in den sozialen Medien fragen, ob ein umfangreiches Buch über Flüchtlinge überhaupt die richtigen Adressaten findet oder ob es am Ende nur unter den vielgeschmähten »Gutmenschen« kursiert. Und doch muss die Wissenschaft an ihrer Aufgabe der Aufklärung festhalten, nicht zuletzt um unbegründeten Integrationsängsten, die seit einiger Zeit sämtliche westliche Gesellschaften verunsichern, entgegenzuwirken. Was bedeutet eigentlich Integration? Der Begriff ist mittlerweile politisch derart überfrachtet und wird so inflationär benutzt, dass man als Historiker erst einmal daran zweifelt, ob er sich für das Fortschreiben der Geschichte von Flüchtlingen nach ihrer Ankunft eignet. Integration wird fast immer teleologisch gedacht, mit dem unausgesprochenen Endziel einer weitgehend homogenen Gesellschaft. Wie weit und in welche Richtung diese Homogenität gehen soll – ob eher kulturell, sozial, national oder wie in früheren Zeiten auf die Religion bezogen –, wird selten offen artikuliert und hängt vom politischen Standpunkt ab. Das erklärt, warum Integration fast zu einer Verheißung geworden ist, der sich alle politischen Lager von rechts bis links anschließen können, außer vielleicht der neuen (und wie immer alten) Rechten, die offen für eine Ausgrenzung von Migrantinnen und damit auch von Flüchtlingen



eintritt, und den radikalen Multikulturalisten, die Integration für eine von der Mehrheitsgesellschaft auferlegte Zumutung und einen Ersatzbegriff für Assimilation halten. Die Abgrenzung gegenüber dem lange Zeit ähnlich und für vergleichbare Zwecke genutzten Terminus der Assimilation fällt in der Tat nicht leicht (Leser, die sich für diese Begriffsdiskussionen nicht so sehr interessieren, können hier erneut weiterblättern bis zum Anfang des ersten Teils, dort geht es wieder unmittelbar um historische Fluchtvorgänge). Dieser kam dann jedoch außer Gebrauch, weil Soziologen wie Milton Gordon ab den sechziger Jahren massive Zweifel an ihm äußerten.<sup>36</sup> Gordon beobachtete in seiner klassischen Studie *Assimilation in American Life*, dass sich die Einwanderer nicht mehr sofort assimilieren wollten und sich als »Ethno-Klasse« teilweise abkapselten, wenn ihnen der soziale Aufstieg verwehrt blieb. Die zunehmende Verweigerung der Assimilation hing damit zusammen, dass diese als einseitiger, aufgezwungener Anpassungsprozess verstanden, vielleicht auch missverstanden wurde. Welches Maß an kultureller und sozialer Differenz toleriert wird und wer darüber entscheidet, ist seitdem ein stetig wiederkehrender Streitpunkt und bestimmt die heutigen Debatten um die Integration von Flüchtlingen mit.

Eine Gemeinsamkeit beider Begriffe liegt darin, dass Assimilation und Integration als lineare Prozesse verstanden werden, auch in der Wissenschaft. Dass Integration partiell und reversibel sein kann und grundsätzlich von den Integrationsangeboten der Mehrheitsgesellschaft abhängt, ist ein unbequemer Gedanke. Auch wenn mittlerweile noch so oft betont wird, dass es sich um einen zweiseitigen Prozess handelt, wird der Imperativ der Integration erst einmal aus der Perspektive des Staates und der Mehrheitsgesellschaft formuliert. Das kann man indirekt daran erkennen, dass es keinen entsprechenden Subjektbegriff gibt – wie bei »Flucht« und »Flüchtling« oder »Migration« und »Migrant« –, der »Integrand« wäre eine (inhaltlich fragwürdige) Neuschöpfung. Flüchtlinge haben ohnehin andere Sorgen und verwenden ein anderes Vokabular; jedenfalls unmittelbar nach ihrer Ankunft geht es in der Regel ums blanke Überleben, ein Dach über dem Kopf und die Möglichkeit, Geld zu verdienen. Um es hier wieder einmal aus der Perspektive von Joseph Roth zu formulieren: »Freilich: die Papiere! Ein halbes jüdisches Leben verstreicht in zwecklosem Kampf gegen die Papiere ...«<sup>37</sup> Gemeint waren damit die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, die er als galizischer

Flüchtling in Berlin und dann später in Paris erst nach einigen Anläufen bekam – zu diesen Dimensionen der rechtlichen und beruflichen Integration gleich mehr.

Trotz dieser Bedenken gegen einen oft normativ aufgeladenen, linear gedachten und teleologischen Begriff wäre es nicht zielführend, einer Auseinandersetzung mit dem Thema Integration aus dem Weg zu gehen. Dazu wird es in Politik und Gesellschaft zu viel diskutiert, gerade im Zusammenhang mit Flüchtlingen. Es ist auch nicht so, dass diese immer nur passive Objekte dieser Debatten waren (wie heute, abgesehen von wenigen Ausnahmen, die Flüchtlinge aus dem Nahen Osten<sup>38</sup>). Es gibt historische Beispiele, bei denen Flüchtlinge ihre Position wirkungsvoll einbringen und so politische Entscheidungen und gesellschaftliche Stimmungen beeinflussen konnten. Ob sich die Integration von oben steuern und planen lässt, ist wieder eine andere Frage; wahrscheinlich ist das eine Illusion, ähnlich wie in früheren Epochen bei der Assimilation.

Gerade wegen der diffusen Ausrichtung der Debatten um die Integration ist es nötig, diesen Begriff zu Beginn dieses Buches kurz zu definieren, auch wenn die verschiedenen Ebenen dann nicht in allen Fallstudien gleichermaßen zur Geltung kommen. Integration wird hier in Anlehnung an Richard Münch, Wilhelm Heitmeyer und andere Soziologen funktionalistisch verstanden und nicht normativ, also als ein positiv zu bewertender Prozess.<sup>39</sup> Das beantwortet jedoch noch nicht die Frage, wohin oder in was sich die Flüchtlinge integrieren sollen. Heute würde eine sehr allgemeine Antwort für die Bundesrepublik und andere westliche Länder lauten: in eine demokratische sowie rechtsstaatliche Ordnung und eine freiheitliche Gesellschaft, in der Mann und Frau gleichberechtigt sind. Wenngleich hier soeben ein Bündel von Werten aufgeführt wurde, ist die Integration für sich kein Wert, sondern ein zwei-oder mehrseitiger gesellschaftlicher Prozess. Bei dieser für Fachleute eigentlich selbstverständlichen Einsicht geht es nicht etwa um terminologische Feinheiten, sondern um historische Erfahrungen. Wenn die Mehrheitsgesellschaft es größtenteils ablehnt, eine bestimmte Gruppe zu integrieren, wie zum Beispiel in den dreißiger Jahren (und teilweise bereits zuvor) die Juden in Deutschland und anderen europäischen Ländern, bleiben deren

Versuche einer Anpassung – man sprach damals meist von Assimilation – zwangsläufig vergebens.

Niklas Luhmann betont die Inklusion, also das genaue Gegenteil der Exklusion, als Voraussetzung einer längerfristigen Integration, bei der Gruppen sich aufeinander zu bewegen. Das bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Eigenheiten dieser Gruppen im Sinne einer Assimilation aufzuheben sind.<sup>40</sup> Ein zweiter wesentlicher Punkt ist die Partizipation. Integration kann nur gelingen, wenn die jeweiligen Gruppen, darunter die Flüchtlinge, am politischen System, dem Wohlstand und der Wirtschaft einer Gesellschaft sowie an ihrer Kultur partizipieren. Dies bedeutet, dass die Werte einer Gesellschaft, darunter die Ziele der Integration, auszuhandeln sind und nicht einfach vorgegeben werden können.<sup>41</sup> Letzteres ist vor allem mit Blick auf die gegenwärtige politische Debatte zu betonen, in der Integration zunehmend als Leistungsanforderung missverstanden und mit Sanktionsandrohungen versehen wird.<sup>42</sup> Besser oder jedenfalls ehrlicher wäre es, zwischen gut begründeten Vorgaben (wie zum Beispiel dem Belegen von Sprachkursen und dem Respektieren der Verfassung) und dem zwei- oder mehrseitigen Prozess der Integration zu unterscheiden.

Bei diesem sind im Allgemeinen und in Bezug auf die Flüchtlinge vier Dimensionen zu unterscheiden. Die erste betrifft deren rechtlichen Status, ob und inwieweit sie überhaupt anerkannt wurden und dadurch die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes erhielten oder nicht. Hier reicht die Spanne sehr weit, von der sofortigen rechtlichen Gleichstellung – etwa im Fall der deutschen Vertriebenen nach 1945 – bis zur absichtlichen Ausgrenzung, zum Beispiel bei den 700 000 Palästinensern, die nach 1948/49 in den meisten arabischen Staaten nicht gleichgestellt und teilweise sogar diskriminiert wurden. Ein zweiter Punkt, der in der Soziologie häufig untersucht und hier bezüglich der einzelnen Flüchtlingsgruppen immer wieder aufgenommen wird, ist der Arbeitsmarkt bzw. die berufliche Integration. Bei diesem zweiten und in einer modernen Arbeitsgesellschaft insgesamt vielleicht wichtigsten Teilgebiet der Integration geht es – etwas verkürzt ausgedrückt – darum, ob Flüchtlinge einen Arbeitsplatz finden, inwieweit dieser ihrem Qualifikationsniveau entspricht und ob zumindest den nachfolgenden Generationen ein sozialer Aufstieg ermöglicht wird. Bei früheren Flüchtlingsgruppen war dies öfter der

Fall, manchmal stiegen sie sogar zu einer neuen Elite auf wie die erwähnten Hugenotten in Preußen oder Flüchtlinge aus Südosteuropa in der türkischen Republik.

Die berufliche Integration und der gesellschaftliche Aufstieg beruhen häufig auf räumlicher Mobilität, daher ist die Wohnsituation von großer Bedeutung. Inwieweit wohnen Flüchtlinge und andere Zuwanderer in gemischten Vierteln, isoliert oder gar noch im Lager? Diese Problematik der lebensweltlichen Integration (oder auch Desintegration), die seit einigen Jahren unter medialen Schlagworten wie »Ghettoisierung« und »Parallelgesellschaft« verhandelt wird, geht erneut über die Flüchtlinge hinaus und betrifft auch andere Migranten. Der vierte und letzte Indikator, der manchmal als die höchste Stufe der Integration angesehen wird, ist das Heiratsverhalten. Inwieweit haben Flüchtlinge oder ihre Nachfahren in die Mehrheitsbevölkerung eingehiratet? Hier spielt selbstverständlich die Religion oder Konfession eine wichtige Rolle, denn die monotheistischen Weltreligionen lehnten Mischehen lange Zeit ab oder verlangten eine vorherige Konversion. Durch die Zivilehe fiel diese Barriere weg, dennoch überwiegen in Deutschland und anderen europäischen Ländern nach wie vor Eheschließungen innerhalb der jeweiligen Mehr- und Minderheiten. Die begrenzte familiäre Integration hängt mit dem sozialen Status der Partner zusammen; Flüchtlinge und deren unmittelbare Nachkommen gelten selten als eine sprichwörtliche gute Partie. Überhaupt ist die Integration primär als soziales Problem zu erfassen, auch wenn in den Medien und in der Wissenschaft seit den neunziger Jahren immer stärker die kulturellen Konflikte betont werden.<sup>43</sup>

Manche Soziologen wie beispielsweise Hartmut Esser sehen die Identität oder Identifikation mit der Mehrheitsgesellschaft als höchste Stufe der Integration an.<sup>44</sup> Doch einerseits ist der Begriff der Identität seit einiger Zeit zu Recht in die Kritik geraten,<sup>45</sup> andererseits sind Äußerungen dazu, die man aus historischen Quellen oder in der Vergangenheit durchgeführten Interviews und Umfragen ableiten kann, meist weniger aussagekräftig als das soziale Handeln. Obwohl das im Widerspruch zum Linguistic Turn und zu anderen Paradigmata der Postmoderne stehen mag, steht daher in diesem Buch mehr im Vordergrund, was Menschen tun, als was sie (durch Quellen belegbar) sagen. Das erscheint insbesondere für langfristige Prozesse wie die Integration, die sich meist

erst im Wechsel der Generationen vollzieht und wegen ihrer langen Dauer gerade von Historikern häufiger untersucht werden sollte, als weiterführend.

Für die historische Quellenlage gilt, dass sich diese vier Dimensionen der Integration nicht anhand exakter Daten untersuchen lassen. Je länger die Periode zurückliegt, desto schwieriger wird es, nach Bevölkerungsgruppen unterteilt genaue Angaben über die Berufstätigkeit, die soziale Mobilität, das Wohnumfeld und die Lebenswelten in Erfahrung zu bringen. Statistiken über Einbürgerung oder Ehen lassen sich dagegen leichter finden, wobei hier wie bei den anderen Ebenen der Integration Unterschiede zwischen Männern und Frauen und mithin eine Gender-Dimension zu beachten sind.<sup>46</sup> Die historische Forschung ist daher nicht so systematisch durchführbar, dass sie den Ansprüchen der Soziologie oder anderer sozialwissenschaftlicher Disziplinen genügen könnte. Dennoch lassen sich aus den zeitlichen Tiefendimensionen der Geschichte Schlussfolgerungen für die Gegenwart ableiten, obwohl sich die Voraussetzungen der Integration je nach Periode stark unterscheiden, angefangen bei der Art und dem Entwicklungsstand der Staatlichkeit bis hin zu den ökonomischen Grundbedingungen.<sup>47</sup> Dass der moderne Sozialstaat die besten Bedingungen für die Integration von Flüchtlingen bietet, sollte man nicht einfach voraussetzen, sondern kritisch hinterfragen, denn diese gelang historisch auch in ganz anderen Kontexten.

Als Trost bleibt den Historikern, dass die Datenlage für die Gegenwart ebenfalls schwierig ist. Das liegt daran, dass in staatlichen Erhebungen wie zum Beispiel dem Mikrozensus des deutschen Statistischen Bundesamtes nicht zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten, sondern lediglich nach Herkunft unterschieden wird. Das liegt wie erwähnt in der Logik der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach Flüchtlinge nicht mehr als solche gelten, sobald sie die Staatsbürgerschaft eines Aufnahmelandes erhalten haben. Doch es zeugt auch davon, dass die Erfahrung der Flucht aus Sicht der staatlichen Verwaltungen allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt. Man könnte unter Bezug auf Michel Foucault länger darüber philosophieren, welche Dispositive der Macht hier wirksam sind und was das über die Aufnahmestaaten und -gesellschaften aussagt. Hier sei lediglich an einem Beispiel erläutert, dass es bis in die jüngste Zeit massive Unterschiede zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten gibt. So stammten die

Gastarbeiter aus Jugoslawien, die ab Mitte der sechziger Jahre in diverse europäische Länder kamen, überwiegend aus ländlichen Regionen und aus einfachen Verhältnissen. Dagegen waren unter den Kriegsflüchtlingen aus Bosnien und Herzegowina viele Angehörige des seit 1945 entstandenen Mittelstands und der Bildungsschicht vertreten, die sich die Flucht in weiter entfernte Länder überhaupt leisten konnten. Sie besaßen somit andere Ressourcen für die Integration, die jedoch aus verschiedenen Gründen zu wenig genutzt wurden. Auch die deutschen Türken werden häufig über einen Kamm geschoren, obwohl zum Beispiel die Asylanten, die infolge des Militärputsches von 1980 geflohen waren, andere soziale und kulturelle Voraussetzungen mitbrachten als die vorher gekommenen Gastarbeiter, bei denen wiederum nach Herkunftsregion und Konfession zu differenzieren ist.<sup>48</sup> Es bleibt zu hoffen, dass den Flüchtlingen aus Syrien und anderen Herkunftsländern von Seiten der Aufnahmegesellschaften mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht wird – nicht nur, weil das vielleicht gut und schön ist, sondern aus Eigeninteresse.

Aufgrund dieser forschungsspezifischen Ausgangslage wird das Buch im vierten Teil über Integrationsängste inhaltlich geöffnet. Es geht einerseits wie zuvor um Flüchtlinge, allerdings werden auch Arbeitsmigranten wie die soeben erwähnten türkischen Gastarbeiter und deren Nachfahren behandelt. Stehen denn »die Türken« (die Wahrnehmung als einheitliche Gruppe ist ein eigenes Problem) tatsächlich abseits der deutschen Mehrheitsgesellschaft? Diese Behauptung wird in konservativen Medien immer wieder geäußert, zuletzt anlässlich des türkischen Verfassungsreferendums von 2017, als eine klare Mehrheit für die Selbstermächtigung von Recep Tayyip Erdoğan und die auf ihn zugeschnittene Präsidialverfassung stimmte. Doch sind die »Integrationsängste« um die deutschen Türken berechtigt? Diese Frage und andere Integrationsverläufe lassen sich besser untersuchen, wenn man erneut eine historische Langzeitperspektive einnimmt. Gemessen an den schlechten Ausgangsbedingungen (darunter die lange existierende Unklarheit darüber, ob eine Integration überhaupt erwünscht war, die einseitige Geschlechterverteilung unter den Gastarbeitern sowie die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt seit den achtziger Jahren), lassen sich manche Befürchtungen relativieren. Das ist nicht zuletzt deshalb von aktueller Bedeutung, weil die Probleme bei der Integration früherer Migranten indirekt die Wahrnehmung der seit

2015 angekommenen Flüchtlinge beeinflussen. Dagegen verlief die Integration bei jenen Gruppen, die heute verbreitet als Erfolgsfälle gelten (etwa die Hugenotten oder die Flüchtlinge aus den verlorenen deutschen Ostgebieten), keineswegs glatt, sondern oft erst im Wechsel der Generationen. Das ist mit der Metapher des »Trauben sauer Schreibens« gemeint, die zugleich ein anderes Licht auf vermeintliche Problemfälle wirft. Da man mit einer derartigen, Europa samt der erwähnten Nachbarräume abdeckenden Integrationsgeschichte wiederum etliche Bücher füllen könnte, wird im Schlussteil der Fokus auf das mittlere Europa und die Bundesrepublik verengt. Es wird allerdings punktuell auf andere Staaten und Gesellschaften verwiesen, sofern dies als erhellend erscheint. Die analytischen Leitlinien bleiben gleich, es geht um die rechtliche, berufliche, lebensweltliche und familiäre Integration. Entgegen allen Integrationsängsten waren Flüchtlinge (und andere Migranten) historisch betrachtet fast immer eine Bereicherung für die Länder, die sie aufnahmen, und ein Motor wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und kultureller Veränderungen. Die vorliegende Studie sieht eine ihrer Aufgaben darin, an dieses Potenzial zu erinnern.

Unspezifische und gegenstandsgerichtete Angst: Die Objekte von Angst Eine weitere Dimension des Angstkonzepts betrifft die Frage nach den Objekten von Angst in der Flüchtlingsdebatte. Hierfür bietet sich eine korpuslinguistische Analyse der attributiv erweiterten Nominalkonstruktionen mit dem präpositionalen Anschluss vor an. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Substantiven, die auf diese Weise an Angst einerseits und an Ängste(n) andererseits angeschlossen werden, weshalb die Ergebnisse der jeweiligen Konkurrenzanalysen im Folgenden getrennt dargestellt werden:

Angst vor... Abschiebung (17), Fremden (10), Überfremdung (9), Ausländer(n) (4), Flüchtlingen (4), Polizei (4), Unbekannten (), Menschenmassen (), Kriminalität (), Anderen (), Verfolgung (), Vewaltern (2), Krieg (2), Werteverlust (2), Eskalation (2), Fremdbestimmung (2), Einbrüchen (2), Ausschreitungen (2), Veränderung (2), Menschenmengen (2), Zukunft (2) Ängste(n) vor... Fremden (4), Überfremdung (), Roma (2), Asylbewerbern (2), Randalierern (1), Flüchtlingszahlen (1), Flüchtlingsschwemme (1), Armutsüchtlingen (1)

Ein Blick auf die Anzahl der Treffer für die jeweiligen Kollokationen zeigt, dass Angst vor mit insgesamt 14 Treffern weitaus häufiger auftritt als Ängste(n) vor mit nur 15 Treffern. Setzt man die ermittelten Objekte von Angst bzw. Ängste(n) in Bezug zu den daraus abzuleitenden Subjekten, so fällt auf, dass sich die Objekte von Ängste(n) ausschließlich der Bevölkerung Deutschlands als Angstsubjekten zuordnen lassen (Überfremdung, Asylbewerbern, Flüchtlingsschwemme etc.). Die Kollokation Angst vor wird hingegen auch hinsichtlich der Emotionen der Asylsuchenden verwendet (Abschiebung, Polizei, Krieg etc.), wobei auch hier die Anzahl der Objekte, mit denen auf die Angst der in Deutschland lebenden Menschen referiert wird, überwiegt. Dies untermauert wiederum den Befund, dass in der Flüchtlingsdebatte in erster Linie die Angst der Bevölkerung Deutschlands thematisiert wird. Ein genauerer Blick auf die Objekte von Angst zeigt zudem, dass die Ängste, die der Bevölkerung Deutschlands zugeschrieben werden, oftmals abstrakt bleiben (Veränderung, Werteverlust, Unbekannten etc.), während die Objekte der Angst der Flüchtlinge zumeist ganz konkret beschrieben werden (Abschiebung, Polizei, Verfolgung etc.).

In den Forentexten werden indes überhaupt keine Objekte der Angst von Flüchtlingen, sondern ausschließlich Objekte der Angst der Bevölkerung Deutschlands genannt, wie folgende Auflistung der attributiv erweiterten Nominalkonstruktionen mit dem präpositionalen Anschluss vor zeigt. Hier findet sich jedoch lediglich die Kollokation Angst vor mit insgesamt 14 Treffern, während Ängste(n) vor nicht belegt ist: Angst vor... AfD (4)9, Fremden (), Asylbewerbern (2), Rechten (2), Zusammenbruch (1), Arbeitsmigranten (1), Problemen (1) ähnlich wie in den Presstexten bleiben, wie diese Auflistung zeigt, die Objekte der Angst der Bevölkerung auch in den Forenbeiträgen oft abstrakt (Fremden, Zusammenbruch, Problemen)

Wie in den Forenbeiträgen wird auch in den Talkshows, wie bereits dargelegt wurde, ausschließlich die Angst der Bevölkerung Deutschlands und nicht die Angst der Asylbewerber und Asylbewerberinnen thematisiert. Während in den Presse- und Forentexten jedoch zumeist kein kontroverses Verhältnis zwischen konkreter und abstrakter Angst konstituiert wird, wird deren Verhältnis hier an vielen Stellen kontrovers



diskutiert, ausgelotet und interaktiv vertieft, wie oben stehender Ausschnitt aus der Sendung „Menschen bei Maischberger“ verdeutlicht (siehe Transkriptausschnitt).

Die Frage, wie Angst als Reaktion auf die Flüchtlingsthematik zu bewerten ist, spielt – wie sich bereits an einigen Stellen zeigte eine zentrale Rolle. Um die Bewertung von Angst in der Flüchtlingsdebatte zu ermitteln, wurden zunächst die unmittelbar links vom Suchausdruck Angst bzw. Ängste(n) stehenden Adjektive in den Blick genommen.

# **Schlussfolgerung und Ausblick**

## Schlussfolgerung

Die Untersuchung der Suchausdrücke Angst bzw. Ängste(n) sowie ihrer Kontexte verweist auf mehrere, miteinander konfligierende Konzepte von Angst, die mittels diskurs und korpuslinguistischer Methoden auf der Textoberfläche aufgespürt und analysiert werden konnten. Ausgangspunkt der Untersuchung war die anhand vergleichender Frequenzanalysen gewonnene Beobachtung, dass dem Konzept Angst eine zentrale Rolle in der Flüchtlingsdebatte zukommt und dieses, wie die anschließenden Analysen zeigten, Bestandteil vieler argumentativer Muster ist.

Um der Frage nach der Konzeptualisierung von Angst im Asyldiskurs nachzugehen, wurden zunächst die Subjekte und Objekte von Angst analysiert. Dabei konnte zum einen ermittelt werden, dass sowohl in den Presstexten als auch in den Onlineforen und Talkshows fast ausschließlich über die Ängste der Menschen, die in Deutschland leben, geschrieben und gesprochen wird, während die Angst der Flüchtlinge nur selten thematisiert wird. Eine Analyse der verbalen Syntagmen, die mit den Ausdrücken Angst bzw. Ängste(n) gebildet werden, wie etwa Ängste/Angst schüren oder Angst/Ängste nehmen, zeigte darüber hinaus, dass Angst im Asyldiskurs nicht nur als passive Empfindung, sondern vielfach als ein Gefühl konstituiert wird, das von verschiedenen Diskursakteuren aktiv erzeugt, verstärkt, aber auch vermindert oder abgebaut wird. Eine Analyse der mit dem Konzept Angst oftmals verbundenen Bewertungen machte schließlich deutlich, dass die verschiedenen Konzepte von Angst oftmals entweder konstituiert werden, um Angst zu legitimieren oder aber als ungerechtfertigte Emotion zu perspektivieren: So wird Angst einerseits als grundlegendes, natürliches Gefühl angesichts einer als bedrohlich empfundenen Situation und somit als legitime, begründete Emotion konzeptualisiert, der auf diese Weise gewissermaßen ein Unantastbarkeitsnimbus (vgl. Loewenstein 191, S. 25) zugesprochen wird, während Angst in zahlreichen anderen Kontexten vielmehr als unbegründete und irrationale Emotion dargestellt wird, die in einem engen semantischen Verhältnis zu Vorurteilen und fremdenfeindlichen Ressentiments steht.

Im Rahmen der Analysen dieser verschiedenen Dimensionen des Angstkonzepts in der Flüchtlingsdebatte konnten nun immer wieder die Bemühungen verschiedener

Diskursteilnehmer beobachtet werden, bestimmte Argumentationsmuster durchzusetzen und so ein dominantes Konzept von Angst zu etablieren. Townson (1992) spricht in diesem Zusammenhang von dem Erreichen einer linguistischen Dominanz:

Ziel der vorgestellten Dissertation war ein neues Untersuchungsinstrument zur Erfassung der speziellen Flüchtlingsdebatte, als Grundlage dafür gelten die deutschen Medien. Die Untersuchung von diesem Themenbereich bedurfte der folgenden Zentralfrage:

**Inwiefern kann die Flüchtlingsdebatte in den deutschen Medien von 2015 bis 2017 zu einer linguistischer Untersuchung der Konzeptualisierung von Angst leiten.**

Zur Ermittlung und Beantwortung dieser Zentralfrage war die folgende Zentralhypothese zu überprüfen:

Eine linguistische Kontextualisierung von Angst kann die Flüchtlingsdebatte in den Medien Deutschlands von 2015 bis 2017 als Ausgangspunkt eine Grundlage bekommen.

Im Rahmen des **ersten Kapitels** zeigt sich, dass es unterschiedliche Begriffe von Flüchtlingen gibt, die zu begrenzen sind. Dabei wurde gesetzliche und bürokratische Hindernisse bestehen, begleitet von Arbeitsmarkteffekten der Flüchtlingszuwanderung. Der Umgang mit der Flüchtlingswelle wurde auch hier unter die Lupe gestellt.

Die im **zweiten Kapitel** vorgestellte Analyse hat unsere Hypothese bestätigt, was die Bedeutung der Medien beim Flüchtlingsthema 2015 und 2017 anbelangt. Die intensiven Berichte in den Printen Medien besonders in der Flüchtlingskrise seit 2015. Emotionale Reaktionen im Jahre 2016 und die Gesamtbewertung der Berichterstattung im Jahr 2017 wurden detailliert ausgeführt. Dadurch wurde unsere zweite Hypothese bestätigt.

Augenmerk wurde **im dritten Kapitel** auf die Kontextualisierung von Angst im Asyldiskurs konzentriert. Im Diskurs hat sich auch ein aktiver Umgang mit Angst gezeigt. Der Umgang mit Angst hat unsere dritte Hypothese bestätigt und gezeigt, dass unspezifische und gegenstandsgerichtete Angst, die Objekte und Inhalte von Angst bezeugen.

Prägende Argumente erscheinen in Schlagwörtern und markanten Sätzen in den behandelten Zeitungen im politischen Diskurs.

Linguistisch lässt sich das bi-funktional nutzen:

1. zur Offenlegung der argumentativen Diskurssubstanz von Angst und
2. als Nachweis, dass prägende Begriffe und Kernsätze Diskurse nicht unsystematisch bevölkern, sondern eine argumentativ geprägte Systematik aufweisen.

### **Ausblick**

Künftige Projekte bzw. Forschungen können sich weiteren Aspekten widmen. Diese werden im Gegendiskurs unter verschiedenen Gesichtspunkten genauer fokussiert - vor allem, nachdem in der Neujahresnacht 2015/2016 am Kölner Hauptbahnhof mehr als tausend „Überbegriffe gegen Frauen“ - überwiegend von „Flüchtlingen“ bekannt werden. Mit dem Anspruch „Realitäten“ zu fokussieren, wird verstärkt hingewiesen auf das - „Kriminalität“ begünstigte - Übergewicht, „junger Männer“, „auf geringes Bildungsniveau“ auf „kulturelle Fremdheit“: .Mehr als 90% kommen aus „vormodernen islamischen Gesellschaften“ („fremden Kulturen“). Die Angst wäre dann auf beiden Seiten zu untersuchen, auf Seite der Asylbewerber bzw. Flüchtlingsmigranten und auf Seite der Bürger, die die Migranten aufnehmen.

# Literaturverzeichnis

- **Batschting, Thomas./Riedel, Tim (2017):** Flüchtlinge in Unternehmen, 1. Auflage 2017Haufe-Lexware GmbH & Co. KG; Freiburg.
- **Battisti, Michele/Felbermayr, Gabriel (2015):** Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, in: ifo Schnelldienst 20/2015, S.39-47 (Battisti/Felbermayr: *Migranten im deutschen Arbeitsmarkt, ifo sd 2015*).
- **Battisti, Michele/Felbermayr, Gabriel/Poutvaara, Panu (2016):** Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, in: ifo Schnelldienst 22/2016, S. 22-25 (Battisti: Arbeitsmarktchancen, ifo sd 2016)
- **Böhmer, Anselm (2016):** Bildung als Integrationstechnologie. Neue Konzepte für die Bildungsarbeit mit Geflüchteten: transcript Verlag, Bielefeld.
- **Bubenhofer, Noah (201):** uantitativ informierte ualitative Diskursanalyse. Korpuslinguistische Zugänge zu Einzel- texten und Serien. In: oth, Kersten Sven/Spiegel, Carmen (Hg.): Angewandte Diskurslinguistik. Felder, Probleme, Perspektiven. Berlin: Akademie, S. 109-14.
- **Das Industriemagazin (2016):** Chance Flüchtlinge. Integration: eine Herausforderung für Politik und Wirtschaft. Vogel Business Media.
- **Deutsche Bundesbank Eurosystem (2015):** Monatsbericht Dezember 2015, 67. Jahrgang, Nr.12, 18.12.2015, Anlage 16 (Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Dezember 2015).
- **Deutsche Bundesbank Eurosystem (2015):** Monatsbericht Dezember 2015, 67. Jahrgang, Nr.12, 18.12.2015, Anlage 16 (Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Dezember 2015).
- **Deutsche Bundesbank (2015):** Monatsbericht Dezember 2015, S. 26ff.(Deutsche Bundesbank Eurosystem: Monatsbericht Dezember 2015, 67. Jahrgang, Nr.12, 18.12.2015, Anlage 16 (Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Dezember 2015).
- **Die Sächsischen Industrie- und Handelskammern (2015):** Unternehmensbefragung der sächsischen IHKs zur Beschäftigung und

Ausbildung von Flüchtlingen, November 2015, Anlage 17 (Sächsischen IHKs: Unternehmensbefragung, 2015).

- **El-Hinnawi, E. (1985):** Environmental Refugees. United Nations Environment Programme, Nairobi. (4, zit. nach Bates 2002: 466).
- **El Korso, Kamal (2010),** Communication orale et écrite, Laros Verlag , Dar el Quds, Oran, 125 Seiten.
- **Felder, Ekkehard (2012):** Pragma-semiotische Textarbeit und der hermeneutische Nutzen von Korpusanalysen für die linguistische Mediendiskursanalyse. In: Felder, Ekkehard/ Müller, Marcus/Vogel, Friedemann (Hg.): Korpuspragmatik. Thematische Korpora als Basis diskurslinguistischer Analysen (= Linguistik – Impulse und Tendenzen 44). Berlin/New York: de Gruyter, S. 115-174.
- **Flintrup, Andreas (2018):** Berufliche Integration von Flüchtlingen und Migration, Psychologische Kompetenzanalyse, rechtliche Rahmenbedingungen, Prozessgestaltung & Praxisbeispiele: Springer-Verlag GmbH Deutschland.
- **Flüchtlingsrat Baden-Württemberg (1/2016).** Die Willkommenskultur: Rundbrief.
- **Gardt, Andreas (2013):** Textanalyse als Basis der Diskursanalyse. Theorie und Methoden. In: Felder, Ekkehard (Hg.): Faktizitätsherstellung in Diskursen. Die Macht des Deklarativen (= Sprache und Wissen 1). Berlin/Boston: de Gruyter, S. 29-55.
- **Globale Migration (2010):** *Geschichte und Gegenwart* Heinrich Schneider :Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik , Seiten 3-35.
- **Heike Niedrig, Louis Henri Seukwa (2010):** Die Ordnung des Diskurses in der Flüchtlingskonstruktion: Eine post-koloniale Re-Lektüre“, In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, Heft 2.2010, Seite 181-193.
- **Industrie- und Handelskammer Rheinland-Pfalz (2015):** Flüchtlinge in Ausbildung und Beschäftigung bringen – Leitfaden für Unternehmen, Oktober 2015, Anlage 31 (IHK Rheinland-Pfalz: Leitfaden für Unternehmen, 2015).



- **Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016):** Integrationsmonitor ein Forschungsbericht, 30.06.2016, Köln, Anlage 2 (IW-Köln: Integrationsmonitor, 2016).
- **Körtek, Reidel(2016):** Arbeitsmarktzugang für Ausländer, rechtliche Rahmenbedingungen der Beschäftigung von Asylbewerbern, Flüchtlingen, Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern im Überblick: Walhalla Fachverlag Regensburg.
- **Lahner, Jörg. (2017):** Integration von Flüchtlingen durch Ausbildung im Handwerk - Potenziale, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren: <http://hdl.handle.net/10419/191832>.
- **Landesärztekammer Hessen (2016):** LÄK Hessen: Hospitationsdatenbank für die Integration zugewanderter und geflüchteter Mediziner, in: Rechtsdepesche für das Gesundheitswesen 2016, S.110 (LÄK Hessen: Hospitationsdatenbank, RDG 2016, S.110).
- **Linke, Angelika (2003):** Sprachgeschichte – Gesellschafts- geschichte – Kulturanalyse. In: Henne, Helmut / Sitta, Horst / Wiegand, Herbert Ernst (Hrsg.): Germanistische Linguistik: Konturen eines Faches. Tübingen: Niemeyer, S. 25-5.
- **Magazin der Bundeszentrale für Politische Bildung (2016).**Thema Integration. Frühling /Nr. 58.
- **Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2016):** Task Force Flüchtlinge in Ausbildung (FiA) im Rahmen des Ausbildungsbündnisses Baden-Württemberg – Förderprogramme, Angebote und Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in Ausbildung in Baden-Württemberg, 18.02.2016, Anlage 28 (MFW BW: Task Force, 2016).
- **Myers N. (1993):** Environmental refugees in a globally warmed world. In: Bioscience, 43. Jg., H. 11. S. 752 – 761.
- **Nick, Peter (2003):** Ohne Angst verschieden sein: Differenz- erfahrungen und Identitätskonstruktionen in der multikultu- rellen Gesellschaft. Frankfurt a.M./New York: Campus.

- **Organisation for Economic Co-operation and Development (2016):** Erfolgreiche Integration: Flüchtlinge und sonstige Schutzbedürftige, 2016 (OECD: Erfolgreiche Integration, 2016).
- **Reinhold Gravelmann(2018):** Berufliche Integration junger Flüchtlinge, Praxishilfe für Soziale Arbeit: Ernst Reinhard, GmbH & Co KG, Verlag, München.
- **Scheffran, J. (1994):** Kriegs- und Umweltflüchtlinge. In: Böhme, G. / Chakraborty, R. / Weiler, F. (Hrsg.): Migration und Ausländerfeindlichkeit. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt. S. 23 – 38.
- **Selting, Margret et al. (2009):** Gesprächsanalytisches Transkriptionssystem 2. In: Gesprächsforschung – Onlinezeitschrift zur verbalen Interaktion 10, S. 5-402.
- **Stephan Hocks (2018):** Asylverfahren und Flüchtlingsschutz, ein praktischer Leitfaden für die berufliche und ehrenamtliche Begleitung und Beratung von Flüchtlingen. Walhalla Fachverlag Regensburg.
- **Tiedemann, Paul (2018):** Flüchtlingsrecht. Die Materielle und verfahrensrechtlichen Grundlagen: 2. Auflage Springer- Verlag GmbH.
- **Tomas Batsching, Tim Riedel (2017):** Flüchtlinge im Unternehmen, Praxisleitfaden für eine gelungene Einstellung und Integration: 1. Auflage Haufe –Lexware GmbH. KG, Freiburg.

# Internetquellen

- **Hemmerling, U:** Von der Schwierigkeit, mit dem Begriff „Flüchtling“ zu operieren Online zugänglich unter: <https://docplayer.org/23355461-Ulrike-hemmerling-von-der-schwierigkeit-mit-dem-begriff-fluechtling-zu-operieren.html>. Zugriff am 29.12.2018 um 18:12 Uhr
- **Lisa Jöris:** Wider den Begriff „Flüchtling“: Zu den Hintergründen eines scheinbar neutralen Begriffes  
Ein Diskussionspapier von **Lisa Jöris** für die Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen-Anhalt  
Stand: 08.10.2015/ Impressum Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen-Anhalt e.V.  
V.i.S.d.P.: Martin Grimm Leipziger Str. 36 06108 Halle (Saale)
- **Herbert Brücker, Christina Gathmann, Nicolas Keller, Ole Monscheuer, Holger Schäfer, Thomas Straubhaar, Klaus F. Zimmermann:** Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt Online zugänglich unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2014/heft/3/beitrag/zuwanderung-nach-deutschland-problem-und-chance-fuer-den-arbeitsmarkt.html>. Zugriff am 25.01.2019 um 15:35 Uhr
- **Liebig, T:** *Wortwahl in der Flüchtlingsdebatte Flüchtling, Migrant oder Asylbewerber? Online zugänglich unter:* <https://www.br.de/nachricht/fluechtling-migrant-asylbewerber-100.html>.  
zugriff am 20.03.2019 um 13:25 Uhr
- **BAMF (2016):** *Glossar. Sichere Herkunftsstaaten. Abrufbar unter:* [https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/\\_function/glossar.html?lv3=1504416](https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1504416) [abgerufen am: 19.04.2016].
- **Informationspapier** *Wie ist die Situation in den 10 Herkunftsländern, aus denen die meisten Asylsuchenden kommen? !Stand: August 2015:* [https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier\\_Herkunftslander\\_Asyldf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Informationspapier_Herkunftslander_Asyldf)

- <http://windrose-oberursel.de/wp-content/uploads/2016/04/Kap-01-Asylverfahren.pdf#page=2>
- [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylG\\_2015.html](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylG_2015.html)
- EMRK= Europäische Menschenrechtskonvention
- <https://www.nds-fluerat.org/leitfaden/15-hinweise-fuer-andere-fluechtlingsgruppen/132-fluechtlinge-im-dublin-verfahren/>
- **Pressemitteilung** · 05.08.2016 . Integrationsgesetz tritt in Kraft
- Neue Basis für die Integrationspolitik des Bundes - klare Spielregeln für diejenigen, die dauerhaft in Deutschland bleiben.  
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/08/integrationsgesetz-tritt-morgen-in-kraft.html>:Zugriff am 27.05.2018 um 17:05 Uhr
- **Frankfurter Allgemeine Zeitung:** *Bundesarbeitsagentur: Arbeitsmarkt kann 350.000 Flüchtlinge pro Jahr aufnehmen*  
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/der-deutsche-arbeitsmarkt-kann-350-000fluechtlinge-aufnehmen-14058138.html> [Stand: 08.02.2016, Abruf: 22.08.2016] Anlage 15
- **Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft:** *Die Herausforderung*  
<http://www.insm.de/insm/kampagne/grosse-aufgaben/integration.html> [Stand: 21.02.2016, Abruf: 22.08.2016], Anlage 1 (INSM: Die Herausforderung [Onlinequelle, Abruf: 22.08.2016])
- **Max Weber Stiftung:** *Solange wir Sprachkompetenz zur Voraussetzung machen, verhindern wir Integration“ – Interview mit Matthias Knuth*  
Experteninterview <https://wwc.hypotheses.org/1846> [Stand:16.08.2016, Aufruf: 20.08.2016], Anlage 8 (Max Weber Stiftung: Interview Knuth [Onlinequelle, Abruf: 20.08.2016])
- **Rolf Schmachtenberg(März 2019):** *Ein Leitfaden zu Arbeitsmarktzugang und – förderung.FLÜCHTLINGE Kundinnen und Kunden der Arbeitsagenturen und Jobcenter.*
- <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/37926-fluechtlinge-kundinnen-und-kunden-der-arbeitsagenturen-und->

jobcenter.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=1. Zugriff am 25.01.2019 um 13:32  
Uhr