

*Svenja Gertheiss/Sabine Mannitz**

Abschottung oder Teilhabe: Flüchtlingsschutz und Migrationspolitik in der Krise

Spätestens seit dem Sommer 2015 bestimmen Auseinandersetzungen um das Thema Migration die Politik in Europa entscheidend mit. Das Referendum über den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union („Brexit“) war eng verknüpft mit der Frage der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen innerhalb der EU. Die ungarische Regierung hielt (erfolglos) eine Volksabstimmung über die Blockade von EU-Beschlüssen ab, die eine Umsiedlung von Schutzsuchenden vor allem aus Syrien innerhalb der EU nach einer bestimmten Quote ermöglichen sollen. Gleichzeitig wöhnt der deutsche Innenminister die Lösung der „Flüchtlingskrise“ für Europa und vor allem Deutschland auf einem guten Weg, obwohl mehr und mehr Menschen über das Mittelmeer Zuflucht in der EU suchen.¹ In dieser Gemengelage, in der Ängste, Antipathien und politisches Kurzzeitdenken die Agenda zu bestimmen scheinen, kommt eine problemorientierte Diskussion auch deshalb schwer in Gang, weil Begrifflichkeiten wie Flucht und Asyl, Migration und Integration durcheinandergeworfen werden. Es schwirrt eine Vielzahl von Begriffen durch den öffentlichen Diskurs, deren Verwendung auch von politischen Absichten geleitet wird: Zuwanderer, Asylbewerber oder Asylanten, Flüchtlinge und Migranten – wer mit diesen Bezeichnungen hantiert, mobilisiert bewusst oder unbewusst bestimmte Assoziationen und Gefühle. Die Klärung von Vokabular, rechtlichen Ansprüchen und den verfügbaren Regularien ist daher unverzichtbar für ein politisch verantwortungsbewusstes Handeln im umkämpften Feld der Migrations- und Integrationspolitik.

Der vorliegende Beitrag zeigt zunächst Unterschiede und Zusammenhänge zwischen den Begriffen auf und klärt ihre (völker)rechtliche Einbettung. Daran anknüpfend stellen wir vor, welche Regulierungsansätze es auf globaler Ebene und in der EU im Zusammenhang mit Flucht, Migration und Integration gibt. Es zeigt sich, dass im Politikfeld Flucht zahlreiche multilaterale Instrumente existieren, die unter Stress jedoch keine Anwendung finden. Dagegen liegen Migration und Integration nach wie vor weitgehend in nationaler Hand. Daraus ergeben sich Spannungen und Widersprüche, die die europäische Politik bearbeiten sollte, um besser (re)agieren zu können und

* Der vorliegende Beitrag beruht auf: Svenja Gertheiss/Sabine Mannitz, Flucht, Asyl, Migration, Einwanderung: Begriffsverwirrungen und politische Defizite, in: Margret Johansen/Bruno Schoch/Max M. Mutschler/Corinna Hauswedell/Jochen Hippler (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Münster 2016, S. 46-58. Sachstand des Beitrags: Dezember 2016.

1 Vgl. Spiegel Online, Neue Asylzahlen: De Maizièrre meldet deutliche Entspannung in der Flüchtlingskrise, 8. Juli 2016, unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-thomas-de-maiziere-meldet-wenige-asyl-suchende-a-1101991.htm>.

menschliches Leid zu verhindern. Insbesondere sprechen wir uns im Kontext von Fluchtzwanderung für einen europäischen Solidaritätsmechanismus anstelle des nicht funktionsfähigen Dublin-Systems aus. In Bezug auf Migration plädieren wir für verbesserte reguläre Zuzugsmöglichkeiten, damit differenziertere politische Instrumente entwickelt, Integrationsprozesse unterstützt und Lücken in den Regelungen des Schengen-Raums beseitigt werden können. Die Aufwertung der mit Migrations- und Integrationspolitik befassten Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene ist dringend erforderlich. In Deutschland, das in diesem Beitrag auf Grund seiner zentralen Rolle im Umgang mit der „Flüchtlingskrise“ besonders im Fokus steht, fehlen etwa bis heute sowohl ein Einwanderungsgesetz als auch ein entsprechendes Bundesministerium.

Flucht – Migration - Integration

Die enorm gestiegene Zahl an Schutzsuchenden, insbesondere in den südeuropäischen Mitgliedsländern, hat die EU mit einigen ihrer strukturellen Schwachstellen konfrontiert. Es zeigt sich, dass die vorhandenen Vorkehrungen zur Flüchtlingshilfe und die in den vergangenen 20 Jahren entwickelten Mechanismen der Außengrenzkontrolle Belastungen nicht standhalten. In der politischen Debatte über die „Flüchtlingskrise“ – d.h. die Krise der EU im praktischen Umgang mit der Massenflucht aus den benachbarten Konfliktzonen – spiegelte sich zudem wider, wie stark die Politikfelder Flucht und Asyl, Migration und Integration insgesamt unterschätzt worden waren. Aus Furcht vor einem ordnungspolitischen Kollaps und teilweise mit kaum verhohlener Fremdenfeindlichkeit wurden im vergangenen Jahr Forderungen nach umstandslosen Abschiebungen und Zurückweisungen vorgetragen, die Völker- und Menschenrechtsverletzungen beinhalten würden. Das Thema Immigration – ob von Schutzsuchenden oder Arbeitsmigranten – durchzieht politische Kampagnen überall in Europa. Dabei fehlt es im öffentlichen Diskurs allzu oft an Sachkenntnis und einem differenzierten Vokabular, das notwendig ist, um die unterschiedlichen Migrationsphänomene und die rechtlich möglichen politischen Gestaltungsspielräume angemessen zu beurteilen.

Flucht

Auch wenn der Terminus „Flüchtling“ derzeit in den Medien und in politischen Reden unterschiedslos für alle Menschen verwendet wird, die ohne regulären Aufenthaltstitel in die EU kommen, ist er völkerrechtlich klar definiert. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 legen fest, dass als Flüchtling jede Person gilt, die sich „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politi-

schen Überzeugung [...] 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“.² Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention haben ein Recht auf internationalen Schutz. Die überwältigende Mehrheit aller Staaten hat die Genfer Konvention sowie das Zusatzprotokoll anerkannt, darunter auch alle EU-Staaten.³ Mitunter stärken nationale Regeln dieses Recht zusätzlich. In Deutschland ist das Recht auf Asyl beispielsweise auch in der Verfassung verankert.⁴

Der Flüchtlingsstatus und der Anspruch auf Schutz stellen individuelle Rechte dar; daraus folgen zwei Prinzipien, die völkergewohnheitsrechtlich ebenfalls als bindend gelten: das Gebot der Nichtzurückweisung (*Non-Refoulement*)⁵ und das Diskriminierungsverbot⁶. Ersteres besagt, dass niemand in ein Land zurückgeschickt werden darf, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht ist. Nichtdiskriminierung verlangt, dass niemand wegen seiner Rasse, Religion oder Nationalität benachteiligt werden darf, also z.B. prinzipiell von einem Asylverfahren ausgeschlossen werden kann. Da aber nicht alle Personen, die aufgrund des *Refoulement*-Verbots nicht in ihre Heimat zurückgeschickt werden dürfen, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention sind, ist eine zusätzliche Schutzkategorie entstanden: der sogenannte „subsidiäre Schutz“. Dieser kann beispielsweise Menschen gewährt werden, denen durch einen Bürgerkrieg in ihrem Heimatland ernste Gefahr droht, die aber nicht explizit als Angehörige einer bestimmten politischen oder sozialen Gruppe durch staatliche oder nichtstaatliche Kräfte verfolgt werden.

Migration

Die Begriffe „Flüchtling“ und „Asyl“ sind rechtlich eindeutig definiert, nicht aber „Migration“ bzw. „Migrant/Migrantin“.⁷ Letztere gelten einerseits als Oberbegriffe für alle, die ihren Lebensmittelpunkt (meist über nationalstaatli-

2 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, Artikel 1 A. (2), in: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), S. 6, unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf (im Folgenden zitiert als: Genfer Flüchtlingskonvention bzw. als Zusatzprotokoll).

3 Vgl. UNHCR, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, April 2015, <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>.

4 Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Artikel 16a (1), unter: <https://www.bundestag.de/gg>.

5 Genfer Flüchtlingskonvention, a.a.O. (Anm. 2), Artikel 33.

6 Ebenda, Artikel 3.

7 Im EU-Jargon werden kurioserweise nicht nur „Drittstaatsangehörige, die aus Ländern außerhalb der EU zuwandern und nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Landes haben [...] als Migranten bezeichnet [...] sondern auch in der EU geborene Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats haben.“ Europäische Kommission, Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen, KOM(2011) 455 endgültig, Brüssel, 20. Juli 2011, S. 3, Fußnote 9, unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v3_de.pdf.

che Grenzen hinweg) verlagern, sei es aus beruflichen oder privaten Gründen, aus freien Stücken oder notgedrungen. Andererseits kennzeichnet die Migrationsterminologie in ausdrücklicher Abgrenzung vom Flüchtlingsbegriff Personen, denen nach Rechtslage keine Verfolgung droht. Freilich muss dies nicht bedeuten, dass sie ohne äußere Zwänge ihre Heimat verlassen. In der wissenschaftlichen Debatte werden daher auch Begriffe wie „Krisen-“, „Überlebens-“, „Gewalt-“ oder „Zwangsmigration“ verwendet, um die Wanderung von Personen zu bezeichnen, die vor physischer Gewalt, absoluter Armut oder Umweltkatastrophen fliehen. Auch sogenannte Klimaflüchtlinge können darunter fallen, also Personen, deren Lebensgrundlage durch voranschreitende Umweltveränderungen zerstört wurde. Damit lenkt das differenziertere Vokabular der Migrationsforschung den Blick auf die globalen Zusammenhänge von Migration und die politisch verantworteten Fluchtursachen. Der Begriff der Zwangsmigration verdeutlicht z.B., dass eben nicht „wahre“ Flüchtlinge einer Gruppe von „freiwillig“ Abwandernden gegenüberstehen, die vermeintlich „nur“ um eines angenehmeren Lebens willen Aufenthalt in einem anderen Staat suchen und deshalb vielfach als „Wirtschaftsflüchtlinge“ oder „*bogus refugees*“ diskreditiert werden.

Integration

Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Migranten und Migrantinnen – Flüchtlingen und anderen – kursiert ein weiterer Begriff, der häufig politisch instrumentalisiert wird: die „Integration“. Integrationspolitik fällt in der EU ausdrücklich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Diese weisen indessen ganz unterschiedliche Migrationsgeschichten auf. Frankreich, Großbritannien und Deutschland sind *de facto* seit Jahrzehnten Einwanderungsländer – auch wenn die politische Rhetorik gerade in Deutschland diese Tatsache lange in Abrede gestellt hat. Dagegen waren osteuropäische Staaten wie Polen in der jüngeren Vergangenheit in erster Linie Auswanderungsländer und verfügen über entsprechend wenig Erfahrung mit Zuwanderung. Angesichts der somit unterschiedlich gewachsenen nationalen Selbstverständnisse sowie der unterschiedlichen institutionellen Bedingungen und Anforderungen an Immigranten u.a. auf dem Arbeitsmarkt wird sich am nationalen Primat in der Migrationspolitik auf absehbare Zeit wenig ändern. Dennoch haben sowohl empirische Forschungen zu den unterschiedlichen Wirkungen der nationalen Integrationsstrategien (z.B. mittels Einbürgerungspolitik in Frankreich, assimilatorischer Politik in Deutschland oder multikulturalistischer Konzepte wie in den Niederlanden oder Großbritannien) als auch die aus Wirtschaftskreisen immer lauter gewordene Forderung nach integrationspolitischer Flankierung der ökonomisch und demographisch ja erwünschten Zuwanderung (auch aus Nicht-EU-Staaten) ein europäisches Rahmenkonzept veranlasst. Unter der Ägide der Europäischen Kommission wurden 2004 zunächst normative Prinzipien und 2005 schließlich eine gemeinsame Agenda formuliert, an denen

sich die Politik der Mitglieder orientieren soll. Ausgangspunkt für beides ist ein Verständnis von Integration als „ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen“, basierend auf den „Grundwerten der Europäischen Union“.⁸

Diese Begriffsbestimmung ist in der wissenschaftlichen Diskussion ein alter Hut, als Leitlinie für die Politik aber dennoch bemerkenswert. Die realpolitischen Konzepte und die im öffentlichen Diskurs vieler EU-Staaten kursierenden Vorstellungen von Integration meinen vielfach nämlich keinen „in beide Richtungen gehenden Prozess“, der auch auf Seiten der „Mehrheitsbevölkerung“ eine Bringschuld sieht, sondern vor allem die Anpassung von Migranten und Migrantinnen an vorgefundene Gegeben- und Gepflogenheiten. Daher stößt der Begriff „Integration“ etwa in der kritischen Forschung auf Vorbehalte, da in ihm eher Assimilation als Teilhabe (Inklusion) mitschwingt.

Regulierungspraxis: zwischen internationalem Flüchtlingsschutz und nationaler Souveränität

Wie sich bei der Begriffsbestimmung bereits andeutet, ist Migration auf internationaler Ebene nur wenig verbindlich reguliert. Während im Kontext von Flucht mit der Genfer Konvention und dem Protokoll sowie mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) internationale Institutionen geschaffen wurden, die seit den 1950er Jahren weltweit versuchen, für den Schutz von Flüchtlingen zu sorgen und durch Rückkehr, Integration in Erstaufnahmestaaten oder die dauerhafte Umsiedlung in einen Drittstaat (*resettlement*) zu Lösungen zu kommen, gibt es im Bereich Migration keine entsprechenden zwischenstaatlichen Einrichtungen und Instrumente.

Innerhalb der EU finden sich ebenfalls vergleichsweise wenig gemeinsame Instrumente. Im Zuge der Reorganisation der EU-Kommission wurde das Politikfeld 2014 zwar symbolisch aufgewertet, indem das Ressort für Inneres in die Generaldirektion für Migration und Inneres umgewandelt wurde. Auch bestätigte der Europäische Rat die gemeinsamen integrationspolitischen Prinzipien. Sie sollen in den Mitgliedstaaten bewirken, dass mittels a) Integration durch Partizipation, b) verstärkten Handelns auf lokaler Ebene und c) Einbeziehung der Herkunftsländer die Voraussetzungen für die wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe von Zuwanderern entstehen. Dennoch ist Zuwanderung jenseits von Flucht als Politikfeld weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verblieben und die EU gibt allenfalls Orientierungshilfen. Das überrascht insofern, als sich die differen-

8 Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, C/04/321, Brüssel, den 19. November 2004, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_de.htm.

ten nationalen Migrationspolitiken und Einbürgerungsbedingungen infolge der internen Freizügigkeit auf die gesamte Union auswirken (können).

Während Migrationspolitik auf EU-Ebene kaum vorangekommen ist, zeigt sich in einzelnen Mitgliedstaaten durchaus Bewegung. So wurde beispielsweise die jahrzehntelange Lebenslüge, Deutschland sei kein Einwanderungsland, im Laufe der vergangenen 15 Jahre auch in großen Teilen des konservativen Lagers aufgegeben. Bereits zuvor hatte die rot-grüne Bundesregierung (1998-2005) das Staatsangehörigkeitsrecht zugunsten eines begrenzten Geburtsortsprinzips (*Ius soli*) reformiert, um der Realität gerecht und als Einwanderungsland attraktiver zu werden. Mit Blick auf die demographische Entwicklung in Deutschland fordern Wirtschafts- und Sozialexperten seit Langem eine noch stärkere Öffnung für Zuwanderung als notwendige Maßnahme zur Stabilisierung der nationalen Ökonomie und der sozialen Sicherungssysteme in der überalterten Gesellschaft. Ein nationales Einwanderungsrecht hat Berlin dessen ungeachtet noch nicht auf den Weg gebracht, gerade so, als fürchte man bei deutlicherem Eintreten für Zuwanderung um die Wählergunst. Dabei zeigt die Berichterstattung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration seit Jahren eine große Offenheit der Deutschen für mehr Zuwanderung, und zwar nicht bloß im „Wettlauf um die besten Köpfe“, sondern auch auf humanitärer Basis. Die große Bereitwilligkeit zur Aufnahme und Unterstützung von Flüchtlingen im vergangenen Jahr hat dies eindrucksvoll bestätigt. Und obwohl viele Deutsche – z.T. infolge mangelhafter Aufklärung, z.T. aufgrund des politischen Streits über das weitere Vorgehen – in den Jahren 2015-2016 ausgesprochen unzufrieden mit der Bundesregierung waren, stimmte eine Mehrheit der Aufnahme von politisch Verfolgten und von Kriegsflüchtlingen weiterhin zu.⁹ 61 Prozent der befragten Deutschen äußerten in einer Umfrage im Frühjahr 2016, hinsichtlich der Folgen der Flüchtlingszuwanderung geringe bis gar keine Sorgen zu haben.¹⁰

Anders als im Bereich der Migrationspolitik nahm die europäische Regulierung im Politikfeld Flucht in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich zu. Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) sollte einerseits sicherstellen, dass Asylsuchende nicht in mehreren EU-Mitgliedstaaten Anträge stellen können. Gleichzeitig sollte es unionsweit Mindeststandards zum Flüchtlingsschutz durchsetzen. Eingebettet sind diese Regelungen in Vereinbarungen wie die EU-Charta der Grundrechte und den Schengener Grenzkodex. Auch bei der Feststellung der Schutzbedürftigkeit gab es Fortschritte, z.B. in Form der Anerkennung von nichtstaatlicher und

9 Vgl. infratest dimap, Umfragen & Analysen, ARD-DeutschlandTREND, Februar 2016, unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2016/februar>.

10 Vgl. infratest dimap, Umfragen & Analysen, Flüchtlingsaufnahme: Deutsche fühlen moralische Verpflichtung, viele betrachten die Zuwanderung aber auch mit Sorge, Mai 2016, unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/fluechtlingsaufnahme-deutsche-fuehlen-moralische-verpflichtung-viele-betrachten-die-zuwanderung-aber>.

geschlechtsspezifischer Verfolgung. Ein vergemeinschaftetes europäisches Asylsystem, das wirksamen Schutz gewährleistet, existiert dennoch nicht. So konzentrieren sich Maßnahmen der EU häufig auf Projekte zur Grenzsicherung und zur Abwehr von Schutzsuchenden. Die Bereitschaft zur Solidarität mit Flüchtlingen und zur Verantwortungsteilung innerhalb der EU hat sich nicht im gleichen Maß entwickelt. Die Dublin-Verordnung als eine der zentralen asylpolitischen Regularien der EU differenziert beispielsweise nicht zwischen leistungsfähigen und weniger starken Mitgliedsländern. Selbst angesichts des Dramas, das seit Sommer 2015 das Bild beherrscht, wurden vorhandene Mechanismen für den Fall eines „Massenzustroms“ nicht aktiviert. Stattdessen bemühte sich die Europäische Kommission unter Verweis auf Artikel 78 (3) des EU-Vertrags um einen ersten Verteilungsmechanismus für Schutzsuchende (*relocation*). Besonders die Ersteinreisestaaten Italien und Griechenland sollten so teilweise entlastet werden. Die negative Resonanz auf dieses Programm in vielen Mitgliedstaaten macht jedoch deutlich, wie weit die EU noch immer von einer konzertierten Problemlösung entfernt ist.

Migrationspolitische Bilanz

Die Bereitschaft zu innereuropäischer Solidarität unter Wahrung der fundamentalen Rechte der Schutzsuchenden ist gering. Bis Anfang Juli 2016 wurden lediglich 2.826 Personen innerhalb der EU umgesiedelt.¹¹ Die Slowakei und Ungarn klagen sogar beim Europäischen Gerichtshof gegen das *Relocation*-Verfahren, das die EU-Innenminister im Herbst 2015 mit Mehrheitsentscheid gegen die Stimmen Ungarns, Tschechiens, der Slowakei und Rumäniens beschlossen hatten. Ungarn hat außerdem im Oktober 2016 ein Referendum durchgeführt, bei dem der Mechanismus mit überwältigender Mehrheit abgelehnt wurde, die Abstimmung scheiterte jedoch an der zu niedrigen Wahlbeteiligung. Ohne Umsiedlungen bleiben insbesondere Griechenland und Italien für die Bearbeitung der Schutzgesuche und die Aufnahme oder die Rückführung der Antragsteller zuständig. Dass zumindest Griechenland dieser Aufgabe bereits vor dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen in keiner Weise gewachsen war, belegen mehrere Urteile europäischer Gerichte, weshalb Rückführungen nach Griechenland nicht mehr zulässig sind.¹² Doch auch andere Mitgliedstaaten setzen die Vorgaben des GEAS nicht hinreichend um. Im Oktober 2015 leitete die Kommission gegen insgesamt 19 Mit-

11 Vgl. European Commission, Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, Stand: 5. Juli 2016, unter http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

12 Zentrale Entscheidungen waren u.a. das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 vom 21. Dezember 2011 sowie das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), Beschwerde-Nr. 30696/09, vom 21. Januar 2011.

gliedstaaten in 40 Fällen ein Vertragsverletzungsverfahren wegen entsprechender Verstöße ein.¹³

Dass bereits beschlossene Regelungen und Maßnahmen unzureichend oder gar nicht umgesetzt werden, ist eine Sache. Die Zuspitzung der politischen Krise im Sommer 2015 hat jedoch darüber hinaus ein wichtiges Anliegen der Europäischen Migrationsagenda¹⁴ in den Hintergrund treten lassen, nämlich den Ausbau *legaler* Zuwanderungsmöglichkeiten – innerhalb und außerhalb des internationalen Schutzsystems. In Bezug auf Ersteres sprach sich die Kommission dafür aus, ein europaweites *Resettlement*-Kontingent aufzubauen. Die Überlegung, legale Einreisewege für eine substantielle Anzahl Geflüchteter wenigstens aus Syrien zu öffnen, fand auch Eingang in das Abkommen zwischen der EU und der Türkei vom März 2016. Die Umsetzung verläuft allerdings schleppend. Bis zum 15. Juni 2015 konnten lediglich 511 Syrer regulär aus der Türkei in einen EU-Staat einreisen.¹⁵ Noch weniger haben sich die Zuwanderungsmöglichkeiten jenseits des Asylsystems verbessert. Sie stellen jedoch ein wichtiges Instrument zur Verringerung irregulärer Einwanderung und zur Entwicklung differenzierter Regularien dar, die z.B. temporäre Migrationen erleichtern. Eine Öffnung könnte auch das Asylsystem entlasten, da Personen mit geringen Aussichten auf Anerkennung so andere Möglichkeiten hätten, der Perspektivlosigkeit in ihrer Heimat zu entkommen. Selbst bei einer wirksameren Bekämpfung der Fluchtursachen sind Migrationsbewegungen weder ein vorübergehendes Phänomen, noch kann Abschottung in einer globalisierten Welt dauerhaft Probleme lösen. Daher müssen die Fähigkeiten der europäischen Staaten und Gesellschaften, Zuwanderung als Normalität zu akzeptieren und sich mit den Konflikten, die sie zweifellos auch erzeugt, auseinanderzusetzen, nachhaltig gestärkt werden. Der häufig vorgetragene Einwand, Europa könne nun einmal nicht „die ganze Welt“ aufnehmen, verkennt – abgesehen von der nach wie vor überschaubaren Größenordnung, von der Europa im globalen Wanderungsgeschehen betroffen ist –, dass legale Zuwanderungswege ein Mittel der Regulierung darstellen und nicht zuletzt auch bessere Voraussetzungen für die Integration der Zuwanderer bieten.

Integrationspolitisch bestehen europaweit noch erhebliche Defizite; auch in Deutschland, auch wenn sich die Bundesrepublik im Herbst 2015 weitaus offener für die Aufnahme von Flüchtlingen zeigte als andere EU-Staaten.

13 Vgl. Europäische Kommission, Mehr Verantwortung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise: Europäische Kommission bringt Gemeinsames Europäisches Asylsystem auf Kurs und leitet 40 Vertragsverletzungsverfahren ein, Pressemitteilung, Brüssel, 23. September 2015, unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_de.htm.

14 Europäische Kommission, Die Europäische Migrationsagenda, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 13. Mai 2015, COM(2015) 240 final, unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-240-DE-F1-1.PDF>.

15 Vgl. Europäische Kommission, Bewältigung der Flüchtlingskrise: Kommission berichtet über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung, Brüssel, 15. Juni 2016, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_de.htm.

Hier wirkt die jahrzehntelange Leugnung der Zuwanderungsrealität noch nach. Die Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration attestieren Deutschland zwar seit Jahren gute Ergebnisse, doch ist diese Bilanz kaum gezielter politischer Initiative zu verdanken, sondern vor allem Eigeninitiative und Selbsthilfe, zivilgesellschaftlichem Engagement und der integrierenden Wirkung von Erwerbstätigkeit (die auch das soziale Sicherungssystem umfasst). Mit der Entwicklung von staatlichen Strukturen und Angeboten tut sich Deutschland noch immer schwer, denn es erfordert auch ein Überwinden der etablierten Wahrnehmungskategorien: Ein zentrales Defizit besteht darin, dass der integrationspolitische Blick sich vornehmlich auf die vermeintlich Fremden richtet und weniger auf die Schaffung einer politischen Alltagskultur der gleichberechtigten Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen. Es führt dazu, dass Gemeinsamkeiten, die über die Herkunft des Einzelnen hinausgehen, leicht übersehen und fragwürdige kollektive Selbstverständnisse nicht kritisch thematisiert werden.

Trotz der problematischen „Wir/sie“-Grundkonstellation, unter der die Integrationspolitik in Deutschland (und nicht allein dort) leidet, sollte nicht unerwähnt bleiben, dass mit den Sprach- und Orientierungskursen für neu Zugewanderte in den vergangenen zehn Jahren erstmals systematische Angebote zum Erwerb von Kompetenzen geschaffen wurden, die für die Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben sowie für den Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt enorme Bedeutung haben. Der vorgeblich als wechselseitige Aufgabe intendierte Integrationsprozess wird dagegen politisch kaum gefördert. Dass keine weiterführenden Diskussionen über die Grundlagen des gesellschaftlichen Miteinanders initiiert werden, ist ein folgenschweres Versäumnis. Die Wahlerfolge der rechtspopulistischen Alternative für Deutschland (AfD) zeigen ebenso wie die gestiegene Zahl von Anschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte die Dringlichkeit, mit der rassistische Einstellungen auch als solche benannt werden müssen. Der Schock über die sexualisierte Gewalt, die einige Migranten in der Silvesternacht 2015 in mehreren deutschen Städten ausgeübt haben, katapultierte zu Beginn des Jahres 2016 Themen und Ressentiments in die politische Arena, die man ernst nehmen sollte. In anderen europäischen Staaten, etwa in Frankreich oder Österreich, feiern rechte oder rechtspopulistische Parteien ebenfalls Erfolge. Wenn aus den Zuwanderungsdebatten ein konstruktiver Prozess werden soll, kommt es darauf an, in politischen Auseinandersetzungen und in der medialen Berichterstattung differenziert, sachlich und fair zu bleiben, statt Zuwanderung, das Recht auf Teilhabe oder die Integrationsbereitschaft von Immigranten pauschal infrage zu stellen.

Handlungsempfehlungen: Institutionen reformieren, gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken

Aus den genannten Defiziten, globalen Erfahrungen und vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen in den Politikfeldern Flucht, Migration und Integration leiten wir vier zentrale Aufgaben ab, die sich für Europa und darüber hinaus stellen.

1. *Dublin überwinden:* Die Krisen der Jahre 2015 und 2016 haben vor Augen geführt, dass das Dublin-System nicht funktioniert. Es leidet an einem doppelten Geburtsfehler: Es berücksichtigt weder die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen noch die Handlungsmacht der Schutzsuchenden, die nicht unbedingt in dem für sie „zuständigen“ Staat bleiben. Die schon lange geplante Evaluation der Dublin-Verordnung durch die Europäische Kommission bietet die ideale Gelegenheit, das bestehende System zu ersetzen oder grundlegend zu reformieren. Denn trotz des massiven Widerstands einiger Regierungen bleibt es erforderlich, einen verbindlichen Solidaritätsmechanismus zu etablieren, der die Verantwortung für die Sicherung der Außengrenzen der EU zumindest teilweise von der Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen entkoppelt. Die Europäische Kommission bemüht sich seit Sommer 2015, diesen Prozess voranzutreiben und verdient hierbei Unterstützung. In einem berechenbaren Verfahren sollten Möglichkeiten zur Umsiedlung von Flüchtlingen geschaffen sowie die finanzielle und administrative Unterstützung besonders geforderter Staaten gewährleistet werden. Darüber hinaus erfordert Solidarität – sowohl innerhalb der EU als auch mit den Geflüchteten – einerseits den EU-weit gleichen Zugang zu Schutz und andererseits die Gewährleistung von Anerkennungschancen und Teilhabeperspektiven – also die Implementierung des GEAS, wie sie bereits mehrfach durch Gerichte angemahnt wurde. Dies kann außerdem zur Abmilderung des zweiten Geburtsfehlers von Dublin beitragen und verhindern, dass Schutzsuchende den für sie zuständigen Staat verlassen und auf irregulären Wegen weiterreisen. Zur Verhinderung solcher sekundärer Wanderungsbewegungen ließen sich außerdem die Reisefreiheiten für anerkannte Flüchtlinge innerhalb der EU vergrößern: Könnten sich Personen, die in einem Mitgliedstaat einen Schutzstatus erhalten haben, unmittelbar anschließend auch in anderen EU-Staaten um Arbeit, Ausbildung oder einen Studienplatz bemühen – ähnlich wie Unionsbürger oder andere Daueraufenthaltsberechtigte –, wäre die Frage der Zuständigkeit für das Asylgesuch weniger schicksalsbestimmend. Anerkannte Flüchtlinge hätten die Möglichkeit, eigenständig Lebensentscheidungen zu treffen und z.B. zu Verwandten oder Bekannten nachzuziehen, ohne

- in die Illegalität oder ein anhaltendes biografisches Moratorium gedrängt zu werden.
2. *Reguläre Migrationswege ausbauen:* Für viele Personen, die massiver Gewalt oder Verfolgung ausgesetzt sind, stellen die irregulären Routen die einzige Möglichkeit dar, Schutz zu finden. Gleiches gilt für jene, denen sich in ihren Heimatländern auf absehbare Zeit keinerlei Perspektive auf ein Leben jenseits von Armut und Not bietet. Da irreguläre Migration mit zahlreichen Gefahren verbunden ist und zudem die Möglichkeiten einschränkt, Einwanderungsbewegungen zu steuern, spricht alles dafür, Optionen für eine reguläre Zuwanderung auszubauen. Im Rahmen des Flüchtlingsschutzes betrifft dies vor allem die massive Aufstockung von *Resettlement*-Kontingenten durch *alle* Staaten des globalen Nordens. Der UNHCR muss in die Lage versetzt werden, Flüchtlingen den dauerhaften Schutz durch eine Neuansiedlung zu geben; er benötigt darüber hinaus weit mehr Ressourcen für die Unterstützung von Schutzsuchenden in ihren Herkunftsregionen. Dafür müssen alle Staaten, die z.B. im Rahmen der Syrien-Konferenz im Februar 2016 finanzielle Zusagen für humanitäre Hilfe gemacht haben, diese auch tatsächlich leisten. Im Bereich Migration sollten neue Möglichkeiten der Zuwanderung auch für Personen mit niedriger Qualifikation ausgelotet werden. Obwohl im Sinne der europäischen Freizügigkeit grundsätzlich gesamteuropäisch koordinierte Maßnahmen wünschenswert sind, können auch auf nationaler Ebene erste Schritte unternommen werden, indem Einwanderungsgesetze geschaffen werden. Deutschlands politisches Instrumentarium hinkt hier beispielsweise nicht nur der jüngeren Einwanderungsgeschichte hinterher, sondern auch dem Regelungsniveau manch anderer EU-Mitglieder wie etwa Frankreich oder Portugal.
 3. *Gesellschaftliche Integrationsfähigkeit stärken:* Bei aller Priorität, die eine möglichst umfassende Fluchtursachenbekämpfung haben sollte, werden weiterhin Menschen nach Europa und nach Deutschland flüchten oder in anderer Form zuwandern; auch werden viele der Neuankömmlinge der letzten Jahre bleiben. Damit sie nicht als vermeintlich „Fremde“ marginalisiert werden, muss die Bereitschaft der europäischen Gesellschaften weiterentwickelt werden, sie mit der Perspektive gleichberechtigter Teilhabe aufzunehmen und die gesellschaftliche Heterogenität als einen Normalzustand zu begreifen, der wechselseitige Integrationsleistungen verlangt. Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für Gleichbehandlung und rechtliche Garantien für Migranten und Migrantinnen steht als längerfristige Strategie zwar auf der Agenda der EU, ist politisch aber noch nicht greifbar. Auf Europa sollte man in diesem Bereich also nicht warten.
 4. Für Deutschland, dem hier in Europa sicherlich eine Vorreiterrolle zukommt, könnte die *Schaffung eines Bundesministeriums für Migration und Integration* dieses Politikfeld aufwerten und auch zur nötigen Koor-

dination sowohl zwischen den Bundesländern als auch mit den europäischen Partnern beitragen.

Europaweit müssen außerdem flankierende Initiativen entwickelt werden, etwa im Bereich der (auch politischen) Bildung, zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit oder im sozialem Wohnungsbau, um eine Ressourcenkonkurrenz zwischen bereits länger ansässigen Bevölkerungsteilen und Neuankömmlingen zu verhindern, und um sicherzustellen, dass Zuwanderung stattdessen „den Kuchen vergrößert“. Die Integrationsfähigkeit im Innern muss allerdings auch durch eine politische Streitkultur gestärkt werden, in der Konfliktthemen offen diskutiert werden; nicht zuletzt, um rechtspopulistische Propaganda mit Sachargumenten zu widerlegen.