



**Malteser**

*...weil Nähe zählt.*

# **Fakten statt Stimmungslage**

*Malteser Migrationsbericht 2017*

---





<b>VORWORT</b>	4	<b>FISKALISCHE UND ÖKONOMISCHE ASPEKTE DER</b>	
<b>INHALTLICHER PROLOG</b>	6	<b>ASYLBEDINGTEN ZUWANDERUNG</b>	70
		Direkte fiskalische Kosten	72
		Verwendung der ausgegebenen Mittel	75
<b>ZUWANDERUNG NACH DEUTSCHLAND</b>		Finanzierung der staatlichen Ausgaben	75
<b>VON 1945 BIS HEUTE</b>	8	Impulse für das Wirtschaftswachstum	76
Geschichte Deutschlands als Einwanderungsland	12	Einfluss auf den Wohnungsmarkt	77
Nachkriegsmigration aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und der DDR (1945 bis etwa 1960)	12	Langfristige Auswirkungen auf den Staatshaushalt	78
Anwerbung von Gastarbeitern (1955 bis 1975)	12	<i>Unterbringung und Integration von Geflüchteten auf kommunaler Ebene – ein Beispiel</i>	81
„Deutsche Migration“ der Aussiedler und Spätaussiedler	14		
<i>Das Grenzdurchgangslager Friedland – ein offenes Kapitel deutscher Migrationsgeschichte</i>	16	<b>ZUWANDERUNG UND KRIMINALITÄT</b>	84
Asylbedingte Zuwanderung	18	Entwicklung der Kriminalität in Deutschland (1993 bis 2016)	86
Migration im zusammenwachsenden Europa	22	Kriminalität von Geflüchteten – Ausmaß und mögliche Ursachen	89
Entwicklung der asylbedingten Zuwanderung in 2015/16	22	Maßnahmen zur Verringerung der Kriminalität von Geflüchteten	90
<i>Budapest – eine Stadt ist Zeugin</i>	23	<i>NRW-Initiative „klarkommen!“</i>	94
		<i>Interview Sebastian Fiedler: Pauschale Urteile greifen zu kurz</i>	98
<b>INDIVIDUUM, STAAT UND RELIGION – GRUNDWERTE IN EINER MULTIKULTURELLEN GESELLSCHAFT</b>	28	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	100
<i>Integration von Anfang an – Austausch im WERTvollen Raum</i>	37	<b>IMPRESSUM</b>	105
		<b>NACHWORT</b>	106
<b>EINGLIEDERUNG DER ZUWANDERER IN DEN ARBEITSMARKT</b>	42	<b>DIE MALTESER IN DEUTSCHLAND</b>	110
Die Arbeitsmarktentwicklung der Zuwanderer von 2010 bis heute	44		
<i>Chancen eröffnen – Potenziale nutzen</i>	51		
<i>Ankommen in Arbeit und Gesellschaft</i>	54		
Bedeutung von schulischer und beruflicher Bildung	57		
<i>Ein Flüchtling, ein Freiwilliger und ein Laptop können die Welt verändern</i>	60		
Bedeutung von Sprachkenntnissen	62		
<i>Integration durch Sprache - die modularen Deutschkurse der Malteser Werke</i>	66		
<i>Gastbeitrag Marcel Fratzscher: Ein Integrationsplan für Geflüchtete als Chance</i>	67		

# Vorwort

**M**igration und Flucht sind keine neuen Phänomene dieser Zeit. Wer die Menschheitsgeschichte studiert, erfährt, dass Migration geradezu eine Konstante der Geschichte darstellt. Unterschiedliche Menschen kamen und kommen auch heute nach Deutschland, aus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Aussichten. Besonders an der aktuellen Diskussion ist allerdings, dass die Themen Migration, Flucht und Integration von Zuwanderern im öffentlichen Diskurs besonders emotionsgeladen sind.

Emotion im Kontext von Migration und Flucht in Form von Mitgefühl für fremde Menschen kann Motivationsfaktor für persönliches Engagement sein, in Form von Sorge und Angst aber eben Ausgangspunkt für Ressentiments und Abwehr werden. Eine rein emotional getriebene Perspektive in beide Richtungen öffnet Tür und Tor für eigene Auslegung und führt zu Verschließung gegenüber Tatsachen und Fakten. Um eine inhaltlich fundierte und rational begründbare Haltung entwickeln und daraus verantwortliche Entscheidungen für nachhaltiges Handeln ableiten zu können, ist der Zugang zu Fakten essenziell.

Der Malteser Migrationsbericht stellt in diesem Sinne ein Grundlagenpapier dar, das dem interessierten Leser Fakten und Quellen zugänglich macht. Als wissenschaftliche Basis steht der Bericht gegen oftmals kursierende Halbwahrheiten oder Fehlmeldungen und als Impulsgeber

für eine möglichst objektive, faktenbasierte Meinungsbildung, um die weitere öffentliche Debatte substanziell zu bereichern.

Der Bericht stellt wissenschaftlich fundierte Zahlen, Statistiken und daraus gewonnene Erkenntnisse dar. Darüber hinaus werden menschliche Erfahrungen und zivilgesellschaftliche Initiativen als Abbild der Realität vorgestellt. Beides, wissenschaftliche Einordnung und menschliches Erleben, sind für einen möglichst umfassenden Blick auf die Thematik wesentlich.

Im Zeichen des Wahlspruchs „Tuitio fidei et obsequium pauperum“ (Bezeugung des Glaubens und Hilfe den Bedürftigen) helfen die Malteser schon seit mehr als 950 Jahren notleidenden Nächsten. In Deutschland sind die Malteser seit 1953 mit dem Malteser Hilfsdienst als gemeinnützige katholische Hilfsorganisation aktiv. Zu den Maltesern in Deutschland gehören neben Krankenhäusern und Altenhilfeeinrichtungen auch die 1989 gegründeten Malteser Werke, die sich in den Bereichen Migration, Jugend, Schule und Soziales engagieren. Konkret sind in der Flüchtlingsbetreuung der Malteser derzeit rund 2.800 haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter an rund 100 Standorten tätig und umsorgen täglich mehr als 25.000 Menschen.

Ziel dieses erstmals veröffentlichten Malteser Migrationsberichtes ist es, über eine rein christliche Perspektive hinaus eine allgemein akzeptierte Referenzquelle für die Meinungsbil-



zung zum Thema Migration in Deutschland zu schaffen. Als Impulsgeber soll er eine – faktenbasierte – Arbeit fördern und eine inhaltliche Plattform für kompetente Akteure darstellen. Als Angebot richtet er sich in diesem Sinne auch an unsere eigenen haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter, darüber hinaus an alle Verantwortlichen im Flüchtlingsbereich sowie an die interessierte Öffentlichkeit.

Dieser Bericht ist in enger Zusammenarbeit mit dem **Walter Eucken Institut** aus Freiburg entstanden. Unter der Leitung ihres Direktors **Prof. Dr. Lars P. Feld** hat die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschungseinrichtung insbesondere die historische Perspektive von Zuwanderung nach Deutschland von der Nachkriegszeit bis heute, den Stand bei Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt, die fiskalischen und ökonomischen Aspekte der Zuwanderung sowie Kriminalitätsstatistiken untersucht.

**Prof. Peter Schallenberg**, Leiter der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle, beschreibt den Themenkomplex Individuum, (säkularer) Staat und Religion und untersucht dabei die Herausforderungen, die sich für eine multikulturelle Gesellschaft in der Festlegung allgemein verbindlicher Werte stellen.

**Prof. Marcel Fratzscher**, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, hat in einem Gastbeitrag einen 6-Punkte-Integrations-

plan für Geflüchtete entworfen. **Sebastian Fiedler**, stellvertretender Vorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter, ordnet die Ursächlichkeiten für erhöhte Straffälligkeit von Zuwanderern ein und gibt praktische Empfehlungen für effektivere Präventionsarbeit.

Der Bericht wird ergänzt durch einige Kurzbeiträge persönlich involvierter Personen aus dem Bereich der Migrationsarbeit und von Geflüchteten selbst sowie Porträts von zivilgesellschaftlichen Projekten rund um das Thema Migration und Integration.

Herzlichen Dank an alle, die über die letzten Monate hinweg so engagiert zur Berichtsentstehung beigetragen haben. Neben dem Walter Eucken Institut sind hier seitens der Malteser insbesondere zu nennen Albrecht Freiherr von Boeselager, Albrecht Prinz von Croÿ, Ernst Freiherr von Freyberg, Lena Gusik, Patrick Hofmacher, Annerose Sandner sowie Sebastian Schilgen.

Und mein besonderer Dank gilt außerdem all denjenigen, die sich tagtäglich persönlich dafür einsetzen, dass Menschen in Not geholfen wird.

KARL PRINZ ZU LÖWENSTEIN,  
Beauftragter für den Malteser  
Migrationsbericht

# Inhaltlicher Prolog

**M**igration ist ein emotional stark besetztes Thema. Die Zuwanderer wirken fremd, lösen Befürchtungen und Ängste in der heimischen Bevölkerung aus. Dabei ist Migration ein Fakt, dem sich Deutschland schon lange gegenüber sieht. Dies gilt nicht nur in einer historischen Betrachtung. Nicht zuletzt hat die Einsicht, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, zur Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes schon im Jahr 2004 geführt. Es ist bezeichnend, dass mancher in der öffentlichen Diskussion immer noch behauptet, hierzulande gebe es noch immer kein Zuwanderungsgesetz: Öffentliche Diskussionen sind nicht immer an der Sachlage orientiert.

Wissenschaftler gehen natürlich ebenfalls nicht emotionslos an solch problematische Fragen wie die Zuwanderung heran. Aber einerseits ist es ihre Aufgabe, ausgehend von der Faktenlage aufzuklären und ihre Emotionen, Einstellungen, Wertungen und Werte in den Hintergrund treten zu lassen. Andererseits zwingt der Widerstreit der Argumente unter Wissenschaftlern sie dazu, möglichst seriös aufzuklären, nicht interessengeleitet vorzugehen.

Der vorliegende erste Migrationsbericht der Malteser, der in Zusammenarbeit mit dem Walter Eucken Institut entstanden ist, versucht, diesen Anspruch einzulösen. Auf Basis der Faktenlage soll die jüngste Flüchtlingskrise erstens in den historischen Kontext eingebunden werden, zweitens der Arbeitsmarkt als

Schlüssel für den Integrationserfolg von Migranten beleuchtet werden, drittens auf die Finanzierung der Flüchtlingsproblematik und viertens auf den Zusammenhang zwischen Migration und Kriminalität eingegangen werden. Die nüchternen, empirisch orientierten Teile des Berichtes werden ergänzt durch Projektberichte und Fallstudien, die aus der Arbeit der Malteser hervorgehen. Hinzu treten insbesondere ein Kapitel zur normativen Einordnung der Problematik, das Prof. Peter Schallenberg verantwortet, sowie ein Gastbeitrag von Prof. Marcel Fratzscher, der einen 6-Punkte-Plan zur Integration anerkannter Asylbewerber und Flüchtlinge entwirft.

Die Analyse in diesem Migrationsbericht zeigt auf, wie die bevorstehende Integrationsaufgabe bewältigt werden kann. Vor allem der Arbeitsmarkt ist der Schlüssel zum Erfolg. Ohne eine baldige Integration anerkannter Asylbewerber in den Arbeitsmarkt wird die Integration in die Gesellschaft schwerfallen. Dies setzt Rechtssicherheit voraus. Möglichst rasch müssen Asylbewerber ihrer Bleibeperspektive sicher sein und Arbeitgeber wissen, ob sie sich auf die Weiterbeschäftigung von Flüchtlingen einstellen dürfen. Asylverfahren sollten daher kurz ausfallen. Angesichts der vorhandenen Qualifikationen und Fähigkeiten anerkannter Asylbewerber kommt im zweiten Schritt dem Spracherwerb sowie der schulischen und beruflichen Bildung eine Schlüsselfunktion zu. Sie entscheiden darüber, wie produktiv die Beschäftigung



von Migranten ausfällt. Gleichwohl sollten bestehende Hürden für den Eintritt in den Arbeitsmarkt nicht aus den Augen verloren werden. Die hohe Motivation der Flüchtlinge zu arbeiten sollte sich möglichst im offiziellen, ersten Arbeitsmarkt entfalten können.

Die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt bestimmt die Höhe der finanziellen Aufwendungen, mit denen die staatlichen Haushalte belastet werden. Das Bundesfinanzministerium gibt die direkten Kosten der Flüchtlingskrise mit 21,7 Milliarden Euro an. Darin stecken aber bereits die zusätzlichen Beträge, die zur Bekämpfung von Fluchtursachen sowie für den sozialen Wohnungsbau und weitere Infrastruktur ausgegeben wurden. Angesichts der Größe des Bundeshaushalts in Höhe von 311,2 Milliarden Euro im Jahr 2016 erscheint dieser Betrag verkraftbar. Der Arbeitsmarkterfolg der Flüchtlinge ist allerdings vornehmlich für die längerfristigen finanziellen Effekte verantwortlich. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung legen die vorliegenden Berechnungen trotz der erheblichen Abweichungen über verschiedene Studien hinweg nahe, sich weder arm noch reich zu rechnen. Realistischerweise resultiert aus der Flüchtlingskrise allenfalls eine geringe Belastung des Staatshaushalts in der langen Frist, bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration eine geringe Entlastung.

Bedeutsamer als die finanziellen Effekte dürfte für die öffentliche Debatte der Zusammenhang

zwischen Migration und Kriminalität sein. Die Polizeiliche Kriminalstatistik belegt, dass Zuwanderer in höherem Maße in registrierten Kriminalfällen beteiligt sind, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Hier ist jedoch eine genaue Analyse erforderlich. So zeigt sich, dass dies vor allem durch Asylsuchende mit geringer Bleibeperspektive, beispielsweise aus den nordafrikanischen Maghreb-Staaten, verursacht ist. Asylsuchende aus Syrien, dem Irak oder Afghanistan sind hingegen relativ zu ihrer Anzahl seltener straffällig als solche aus anderen Herkunftsländern. Hinzu kommt die demografische Zusammensetzung der Zuwanderer. Junge Männer jeder Staatsangehörigkeit haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, straffällig zu werden, als andere Bevölkerungsgruppen. Arbeitsmarktintegration ist nur mit Bleibeperspektive möglich, bietet die Aussicht auf eine bessere Zukunft und hat somit günstige Auswirkungen auf die Kriminalität.

Den Maltesern danke ich für die gute Zusammenarbeit bei ihrem ersten Migrationsbericht. Den Kollegen Fratzscher und Schallenberg für ihre Gastbeiträge. Vor allem aber bin ich dem Team des Walter Eucken Instituts, Frau Dr. Annabelle Doerr, Patrick Hirsch und Christoph Sajons, Ph.D., zu großem Dank verpflichtet.

**PROF. DR. LARS P. FELD,**  
Direktor des Walter Eucken Instituts



Zuwanderung nach Deutschland  
von 1945 bis heute



# Zuwanderung nach Deutschland von 1945 bis heute

*Prof. Dr. Lars P. Feld, Dr. Annabelle Doerr, Patrick Hirsch, Christoph Sajons, Ph.D., Freiburg i.Br.*

*Deutschland ist seit Mitte der 1950er-Jahre ein Netto-Einwanderungsland.*

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Diese Tatsache hat sich nicht aus politischen Vorgaben der jüngeren Geschichte ergeben, sondern ist bereits seit Jahrhunderten fester Bestandteil der Bevölkerungsentwicklung dieses Landes. Dabei sind die Beispiele für Zuwanderung nach Deutschland ebenso zahlreich wie unterschiedlich – von der Immigration der französischen Hugenotten, die im 17. Jahrhundert vor religiöser Verfolgung flohen, über die Arbeitsimmigration vor allem aus Süd- und Osteuropa während der Industrialisierung im 19. Jahrhundert bis zur Zuwanderung der sogenannten Gastarbeiter während des Wirtschaftswunders. Ende der 1980er-Jahre und nach dem Mauerfall kam es zu einer weiteren Episode der Zuwanderung nach Deutschland, die vor allem durch Asylbewerber aus Ost- und Südosteuropa gekennzeichnet war. Diese flüchteten in großen Zahlen aus den Krisengebieten des Jugoslawienkrieges. In der Zeit danach sanken die Zuwanderungszahlen nach Deutschland aufgrund eines verschärften Asylrechts und erreichten im Jahr 2008 einen Tiefstand. Im Rahmen des EU-Freizügigkeitsabkommens stiegen die Zuwanderungszahlen seither wieder an. Dieser Trend wird seit dem Jahr 2014 durch die Fluchtmigration aus den Krisengebieten in Syrien und dem Irak verstärkt. Insgesamt sind seit Beginn der systematischen Erfassung der Wanderungszahlen im Jahr 1950 im Saldo deutlich mehr Menschen nach Deutschland zugezogen als ausgewandert (vgl. Abbildung 1).

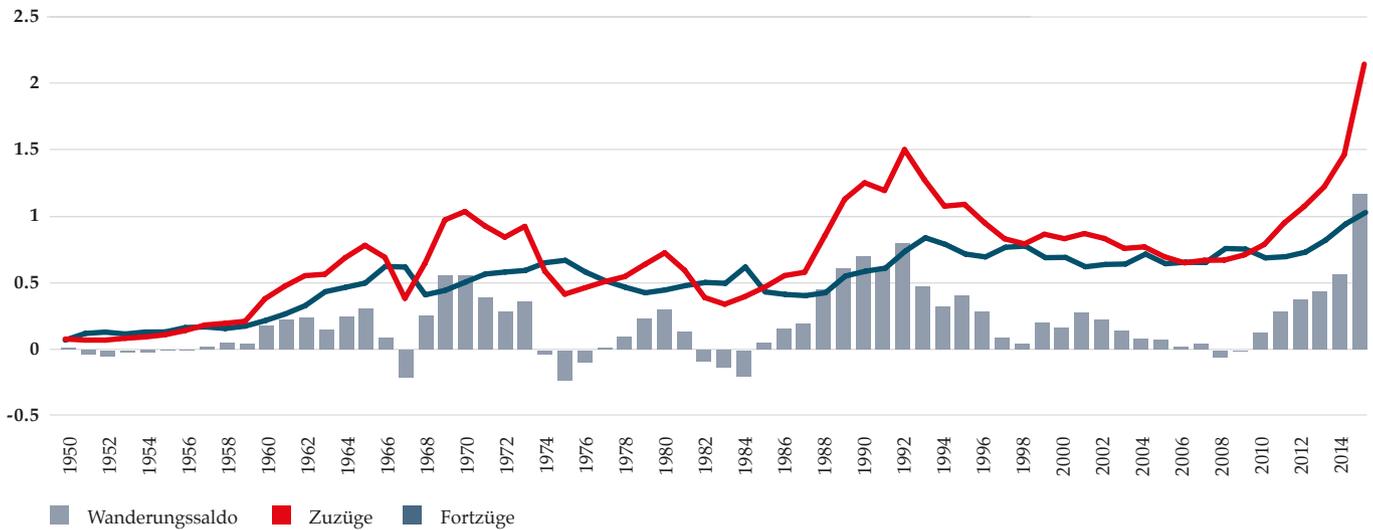
Deutschland musste also mit mehreren Einwanderungswellen unterschiedlichen Charakters umgehen. Alleine im Jahr 2015 sind mehr als 2,1 Millionen Menschen zugezogen. Dies ist der höchste Wert seit der Gründung der Bundesrepublik. Damit lebten in diesem Jahr mehr als 17,1 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Dies entspricht rund 21 Prozent

der Gesamtbevölkerung (vgl. Abbildung 2). Zur Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund zählen alle Personen mit eigener Migrationserfahrung sowie deren direkte Nachfahren.<sup>1</sup>

Im folgenden Kapitel wird die Geschichte Deutschlands als Einwanderungsland seit 1945 dargestellt. Anschließend wird auf die aktuelle asylbedingte Zuwanderung seit 2015 eingegangen.

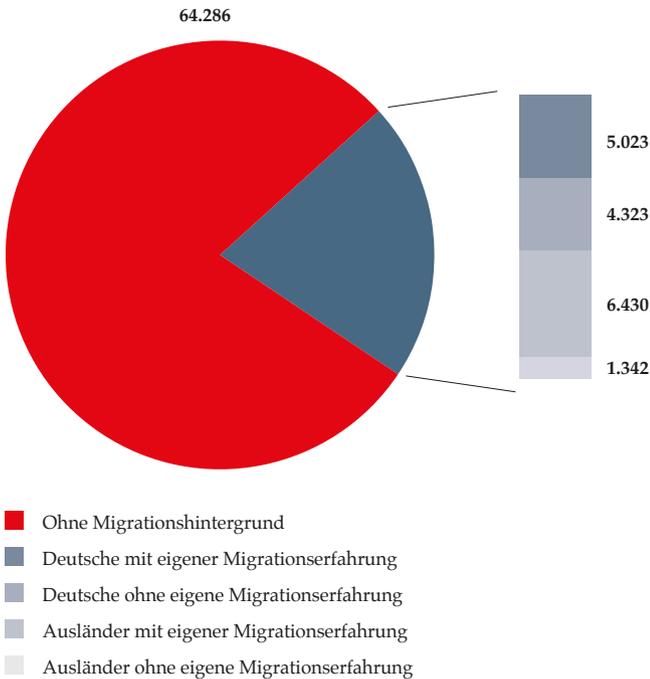
<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2016). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden, S. 4.

**Abbildung 1:**  
Zuzüge, Fortzüge und Wanderungssaldo (in Millionen) für Deutschland von 1950 bis 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2017.

**Abbildung 2:**  
Bevölkerung (in Tausend) mit und ohne Migrationshintergrund im Jahr 2015



Anmerkung: Gesamtbevölkerung: 81.404.000 Menschen.

Quelle: Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, 2015.

# 17,1 Mio

MENSCHEN IN DEUTSCHLAND HABEN EINEN MIGRATIONSHINTERGRUND. DAS ENTSPRICHT 21 PROZENT DER GESAMTEN BEVÖLKERUNG.

# 16,7 %

DER PERSONEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND STAMMEN AUS DER TÜRKEI UND BILDEN DAMIT DIE GRÖSSTE ZUWANDERUNGSGRUPPE, VOR POLEN MIT 9,9 PROZENT UND RUSSLAND MIT 7,1 PROZENT.

# 11,5 Mio

MENSCHEN, ALSO 14,1 PROZENT DER GESAMTEN BEVÖLKERUNG, HABEN EINE EIGENE MIGRATIONSERFAHRUNG.

## Geschichte Deutschlands als Einwanderungsland

### Nachkriegsmigration aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und der DDR (1945 bis etwa 1960)

Ein besonderes Kapitel der Migrationsgeschichte Deutschlands stellen Flucht und Vertreibung von Deutschen aus Mittel- und Osteuropa dar. Bis zum Jahr 1950 waren aus den ehemals deutschen Ostgebieten, aus Polen, der UdSSR, Ungarn, Rumänien, Jugoslawien und der Tschechoslowakei ca. 11,9 Millionen Personen nach Deutschland eingewandert, davon 7,9 Millionen in die Bundesrepublik und vier Millionen Menschen in die DDR. Diese Herausforderung wurde zusätzlich verschärft durch die Tatsache, dass das vom Krieg zerstörte Deutschland elementare Probleme wie eine gravierende Wohnungsnot, Hunger und einen Mangel an lebenswichtigen Gütern zu bewältigen hatte.

Die hohe Anzahl der Flüchtlinge und Vertriebenen wurde von einem Großteil der eingesessenen Bevölkerung als Belastung empfunden. Neben den existenziellen wirtschaftlichen Nöten, die sich mit der Währungsreform 1948 und dem darauf folgenden Aufschwung besserten, wurden nicht zuletzt kulturelle Unterschiede wie Dialekt oder Konfession problematisiert und führten zu Konflikten im Alltag. Dass diese Einwanderung heute rückblickend als Erfolgsgeschichte bewertet wird, liegt daran, dass das Arbeitskräftepotenzial der „Heimatvertriebenen“ unmittelbar für den Wiederaufbau zur Verfügung stand, waren sie doch einerseits gleichwertig zur einheimischen Bevölkerung qualifiziert und andererseits flexibel, aufstiegswillig und leistungsbereit. Dennoch war die Flucht für die meisten Betroffenen vorübergehend mit einem massiven sozialen Abstieg verbunden.

Eigenschaften wie eine hohe Flexibilität und Leistungsbereitschaft brachten in besonderem Maße auch die etwa 2,7 Millionen Binnenflüchtlinge mit, die bis zum Mauerbau 1961 aus der DDR in die Bundesrepublik übersiedelten. Für die DDR

bedeutete dies einen spürbaren Verlust an gut qualifizierten, jungen Arbeitskräften.<sup>2</sup>

### Anwerbung von Gastarbeitern (1955 bis 1975)

Nach dem Ende der Mangelwirtschaft der unmittelbaren Nachkriegszeit stieg das Wirtschaftswachstum ab Mitte der 1950er-Jahre deutlich an, und die Anzahl der Arbeitslosen sank. Die explodierende Nachfrage nach Arbeitskräften konnte allein mit den Zuwanderern aus den ehemals deutschen Ostgebieten nicht mehr gedeckt werden. Deshalb schloss die Bundesrepublik eine Reihe von Abkommen zur Anwerbung sogenannter Gastarbeiter ab. Das erste Abkommen wurde im Jahr 1955 mit Italien geschlossen. Es folgten Abkommen mit Spanien (1960), Griechenland, der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Bis 1960 blieb der Zuzug mit insgesamt ca. 330.000 Arbeitern jedoch relativ gering. Nachdem der Bau der Berliner Mauer die Binnenmigration abrupt beendete, kam es zu einem starken Anstieg der Anzahl der Gastarbeiter, sodass Ende 1964 bereits 1,2 Millionen Ausländer in Westdeutschland lebten, was 2,1 Prozent der Gesamtbevölkerung entsprach. Die größten Gruppen bildeten dabei die Italiener, die Griechen und die Spanier mit Zuzügen von über 430.000 Gastarbeitern im Jahr 1964 (vgl. Abbildung 3). Als im Jahr 1973 die Anwerbung von Gastarbeitern im Zuge des Ölpreisschocks eingestellt wurde, lebten ca. vier Millionen Ausländer in Deutschland. Diese Anzahl stieg Ende der 1970er Jahre mit dem einsetzenden Familiennachzug weiter an. Gleichzeitig

<sup>2</sup> Herbert, Ulrich (2014). Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München, S. 623 und 677–680.



Italienische und griechische Gastarbeiter der ersten Stunde

wuchs die Anzahl der ausländischen Erwerbstätigen auf etwa 2,1 Millionen im Jahr 1980.<sup>3</sup>

Da die deutschen Unternehmen Arbeitskräfte für niedrig qualifizierte Jobs in der industriellen Produktion suchten, wanderten mit den Anwerbeabkommen hauptsächlich ungelernete Arbeiter nach Deutschland.<sup>4</sup> Rund 90 Prozent der Gastarbeiter waren in der Industrie tätig und erhielten durch ihre meist an- und ungelerneneten Tätigkeiten relativ niedrige Löhne. Zugleich war für die meisten von ihnen der Anreiz hoch, besonders schwere Tätigkeiten und Überstunden zu akzeptieren, denn wie der deutsche Staat gingen sie von einem zeitlich begrenzten Aufenthalt in Deutschland

aus. Dementsprechend orientierten sie sich am Lebensstandard und am Preisniveau ihres Heimatlandes. Im Vergleich dazu war das in Deutschland erwirtschaftete Geld die Grundlage für die Verbesserung ihrer dortigen sozialen Lage.<sup>5</sup>

Diese Politik wurde von beiden Seiten als vorteilhaft angesehen. Für die deutsche Wirtschaft stand die dämpfende Wirkung auf die Lohn- und Preisentwicklung sowie die Verhinderung eines Arbeitskräftemangels im Vordergrund. Gleichzeitig konnten die Entsendeländer ihre Arbeitslosenzahlen senken und die Qualifikation ihrer Erwerbsbevölkerung verbessern.

Der Anwerbestopp von 1973 stellte die Gastarbeiter vor die Entscheidung, entweder in ihr Heimatland zurückzukehren oder dauerhaft in Deutschland zu bleiben und ihre Familien nachzuholen. Die Anzahl der Menschen, die durch

*Die Anwerbung von Gastarbeitern war sowohl für die Entsendeländer als auch für Deutschland wirtschaftlich vorteilhaft.*

3 Münz, Rainer; Ulrich, Ralf (2000). „Die ethische und demographische Struktur von Ausländern und Zuwanderern in Deutschland“, in: Alba, Richard; Schmidt, Peter; Wasmer, Martina (Hg.). Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen, Blickpunkt Gesellschaft 5, Wiesbaden, S. 11–53.

4 Münz, Rainer; Ulrich, Ralf (2000).

5 Herbert (2014). S. 788–791.

den Familiennachzug in den 1970er-Jahren nach Westdeutschland kamen, lag nur wenig unter der Anzahl der Rückkehrer. Auf den hohen Familiennachzug war die Politik nicht eingestellt und den Herausforderungen, die dieser für das Bildungssystem und den Kulturtransfer mit sich brachte, nicht gewachsen. Das zentrale Problem einer dauerhaften Zuwanderung dieser Art war die schleppende Entwicklung bei der beruflichen Ausbildung und dem Erlernen der deutschen Sprache.<sup>6</sup> Im Jahr 1984 betrug der Anteil der an- oder ungelernten Arbeiter in dieser Bevölkerungsgruppe noch immer 70 Prozent. Durch eine Politik der „Integration auf Zeit“ wurde die soziale und gesellschaftliche Eingliederung nicht aktiv gefördert. Stattdessen war es z. B. eines der Ziele im Schulsystem, den Kontakt der Kinder zur Heimatkultur zu bewahren, um ihnen eine spätere Rückkehr offenzuhalten.<sup>7</sup>

6 Göktürk, Deniz; Gramling, David; Kaes, Anton (2007). *Germany in Transit. Nation and Migration 1955–2005*, Berkeley et al., S. 23–25.

7 Herbert (2014). S. 989f.

***„Wir werden die Aussiedler, die jetzt neu hierhergekommen sind, beschenken. Aber ich füge hinzu: Sie beschenken uns auch. Sie beschenken uns dadurch, dass sie ein Signal der Hoffnung in sich tragen, dass sie nicht aufgegeben haben, dass sie über ein Jahrzehnt, zum Teil über Jahrzehnte hindurch das Ziel vor Augen hatten und als unverrückbares Ziel vor Augen behielten: in die alte Heimat, in ihr Vaterland zurückkehren zu wollen.“***

**Bundeskanzler Helmut Kohl, 10. Dezember 1982, bei einem Besuch im Grenzdurchgangslager Friedland vor Aussiedlern aus dem Osten**

## „Deutsche Migration“ der Aussiedler und Spätaussiedler

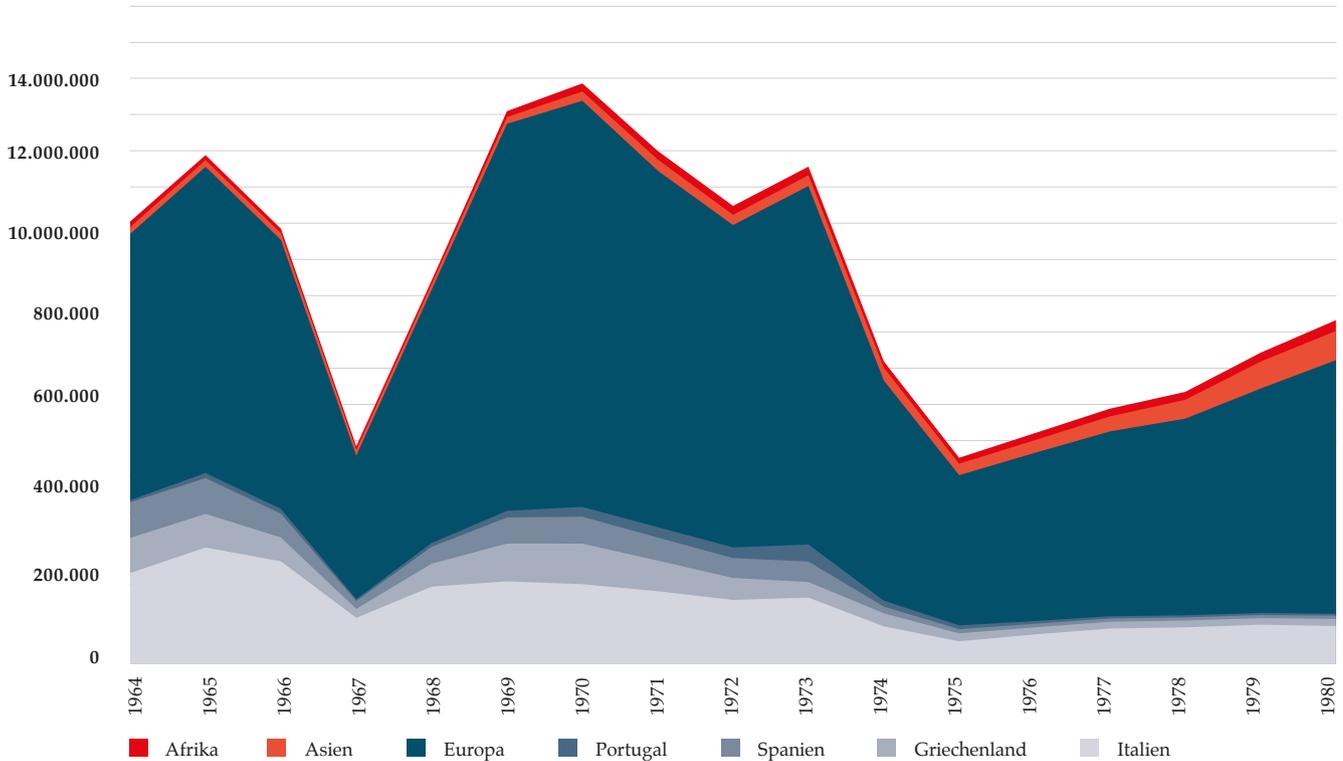
Als Aussiedler oder ab dem Jahr 1993 amtlich als Spätaussiedler werden in Osteuropa lebende Deutsche oder deutschstämmige Minderheiten bezeichnet. Im Rahmen der Ostverträge, die in den Jahren 1970 bis 1973 geschlossen wurden, wurde die Ausreisefreiheit der oftmals benachteiligten Minderheiten vereinbart. Bis Ende der 1980er-Jahre kamen rund 1,5 Millionen Aussiedler in die Bundesrepublik, zwischen 1988 und 1998 waren es ca. 2,5 Millionen Menschen, davon allein rund 400.000 im Jahr der deutschen Wiedervereinigung. Seither geht die Zuwanderung dieser Gruppe stetig zurück, sodass in den Jahren von 1999 bis 2014 noch etwa 490.000 Personen als Spätaussiedler immigriert sind. Der Rückgang und das allmähliche Auslaufen sind nicht zuletzt auf gesetzliche Änderungen im Jahr 2006 zurückzuführen, die nur noch Deutschstämmigen, die vor dem Jahr 1992 geboren wurden, die Spätaussiedlereigenschaft zusprechen.<sup>8</sup>

Der größte Teil der Spätaussiedler stammte aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, aus Polen und Rumänien. Bis zum Jahr 1992 verlief ihre Übersiedlung unbürokratisch, da sie als Deutschstämmige Anspruch auf die deutsche Staatsbürgerschaft hatten. Infolge des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes von 1993, das nur noch Deutschstämmigen in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion ein Kriegsfolgeschicksal und damit einen Vertreibungsdruck zuspricht, sanken die Einwanderungszahlen dieser Gruppe deutlich. In der Summe hat Deutschland zwischen 1950 und 2015 ca. 4,5 Millionen Aussiedler aus Ostmittel- und Osteuropa aufgenommen.<sup>9</sup>

8 Worbs, Susanne; Bund, Eva; Kohls, Martin; Babka von Gostomski, Christian (2013). *(Spät-)Aussiedler in Deutschland – Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse*, Forschungsbericht 20, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 7.

9 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016). *Migrationsbericht 2015 im Auftrag der Bundesregierung*, Bundesministerium des Innern (Hg.), Nürnberg, S. 161.

**Abbildung 3:**  
Zuzüge nach Deutschland aus ausgewählten Herkunftsregionen von 1964 bis 1980



Anmerkungen: Es werden Zuzüge aus den Kontinenten Afrika, Asien und Europa, darunter ausgewählte Herkunftsländer der Gastarbeiter, betrachtet. Die Daten sind ab 1964 veröffentlicht. Sie werden für die Türkei nicht gesondert ausgewiesen, da die Türkei in den Statistiken dem europäischen Kontinent zugerechnet wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2017.

# 4,5 Mio

(SPÄT-)AUSSIEDLER SIND SEIT 1950 NACH DEUTSCHLAND GEKOMMEN. 3,1 MILLIONEN LEBTEN IM JAHR 2015 IN DER BUNDESREPUBLIK.

# 1,2 Mio

AUSLÄNDER LEBTEN BEREITS 1964 IN WESTDEUTSCHLAND.

# 36,5 %

ALLER PERSONEN MIT MIGRATIONS-HINTERGRUND STAMMEN AUS GAST-ARBEITER-ANWERBESTAATEN.

# 90 %

DER GASTARBEITER WAREN IN DER INDUSTRIE TÄTIG.

## Das Grenzdurchgangslager Friedland – ein offenes Kapitel deutscher Migrationsgeschichte

Von Dr. Joachim Baur und Eva Völker, Museum Friedland

*Mehr als vier Millionen Menschen haben das Grenzdurchgangslager Friedland in den letzten 70 Jahren passiert. Darunter sind Flüchtlinge, Vertriebene und Ausgewiesene, entlassene Kriegsgefangene und Displaced Persons, Aussiedler und Spätaussiedler, Schutzsuchende aus vielen Teilen der Welt.*

*In den ersten fünf Jahren der Geschichte des Grenzdurchgangslagers bis 1950 sind es Deutsche, die das Lager bewohnen, als Flüchtlinge aus der DDR und als Aussiedler.*

„Friedland war für mich die Ankunft an einem Ort, der zwar fremd war, da war nicht das Gefühl, ich bin zu Hause, aber ich bin gewollt. Der Krieg ist vorbei und auch die Flucht, und jetzt geht es weiter.“ Annelie Keil erinnert sich, wie sie als Kind 1947 ins Grenzdurchgangslager Friedland kam. Aus dem Bereich des heutigen Polen war sie mit ihrer Mutter gegen Kriegsende vor der heranrückenden Roten Armee Richtung Westen geflohen. Sie ist einer von mehr als vier Millionen Menschen, die das Lager in den letzten 70 Jahren passiert haben.

Das Grenzdurchgangslager Friedland bei Göttingen ist eines der ältesten Flüchtlingslager Deutschlands. Von seiner Gründung im Herbst 1945 bis heute spiegelt es die Dynamiken von Migration, aber auch die Versuche, sie zu steuern und zu kontrollieren. Im Lauf der Jahre kamen ganz unterschiedliche Gruppen von Menschen an: Flüchtlinge, Vertriebene und Ausgewiesene, entlassene Kriegsgefangene und Displaced Persons, Aussiedler und Spätaussiedler, Schutzsuchende aus vielen Teilen der Welt. An der Herkunft der Ankommenden lässt sich ein wichtiges Kapitel der deutschen Migrationsgeschichte ablesen. Davon erzählt das im März 2016 eröffnete Museum Friedland, das u. a. die Schicksale von Zeitzeugen wie Annelie Keil zugänglich macht.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind in Deutschland Millionen Menschen unterwegs. In verschiedene Richtungen passieren sie die Grenzen der Besatzungszonen. Die britische Militärverwaltung versucht, den Zuzug in ihre Zone zu kontrollieren und richtet zu diesem Zweck das Lager Friedland bei Göttingen ein. Der Standort ist ideal, da dort die britische Besatzungszone an die amerikanische und die sowjetische grenzt.

Auch die spätere innerdeutsche Grenze verläuft nahe dem Lager. So kommt es, dass zahlreiche Flüchtlinge aus der DDR über Friedland in den Westen gelangen. Von der Gründung der beiden deutschen Staaten bis zur Öffnung der Mauer sind es 3,5 Millionen Menschen, die aus der DDR in die Bundesrepublik fliehen. Eine von ihnen ist Gisela Golsch: „Friedland bedeutet mir eigentlich auch Tor zur Freiheit. Die Freiheit, die ich hier bekommen habe, die hatte ich vorher nicht. Man konnte sich bewegen, man konnte hingehen, wo man wollte, man konnte sagen, was man wollte. Das war neu.“

Mit der „Operation Link“ beginnt 1950 die Aufnahme von Aussiedlern, d. h. Deutschen aus Ost- und Mitteleuropa. Wie ein roter Faden zieht sich ihre Ankunft durch die Geschichte Friedlands – von 1950 bis heute sind 4,5 Millionen Aussiedler nach Deutschland gekommen, etwa die Hälfte von ihnen über das Grenzdurchgangslager. Damit sind sie eine der größten Zuwanderergruppen in der Geschichte der Bundesrepublik und mit Abstand die größte im Lager Friedland. Ursprünglich kommen sie vorwiegend aus Polen und Rumänien, seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs vor allem aus Russland, aber auch aus Kasachstan oder Kirgisien. Darüber hinaus hat die Bundesrepublik seit 1991 mehr als 200.000 jüdische Einwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion als Kontingentflüchtlinge aufgenommen.

Mitte der 1950er-Jahre nimmt das Grenzdurchgangslager die ersten internationalen Flüchtlinge auf: Ungarn, die nach der Niederschlagung des Volksaufstandes durch die sowjetische Armee in den Westen gehen. In den Jahren 1956/57 reisen 13.000 Flüchtlinge aus Ungarn in die Bundesrepublik ein. 3.500 von ihnen werden zunächst in Friedland untergebracht.



Im Dezember 1978 erreichen erste Boatpeople aus Vietnam das Lager Friedland. Schaulustige werden durch Polizisten und Mitarbeitende des Deutschen Roten Kreuzes abgehalten, damit die Flüchtlinge aussteigen können

Das Ende des Ost-West-Konflikts Ende der 1980er-Jahre ist im Lager Friedland deutlich spürbar. Viele Menschen nutzen die nun offenen Grenzen und kommen als Aussiedler in die Bundesrepublik. Um die Einwanderung zu begrenzen, regelt die Bundesregierung das Verfahren der Anerkennung mehrfach neu.

Mit zurückgehenden Aussiedlerzahlen verändert sich das Lager Friedland: Aus der Aufnahmeeinrichtung für Deutsche wird nach und nach eine für Menschen aus aller Welt. Damit spiegelt das Lager Friedland nach Ende des Kalten Krieges nicht mehr in erster Linie die Folgen des Zweiten Weltkriegs, sondern die globalen Krisenherde von heute. Aktuell stammen die meisten Personen, die nach Deutschland fliehen, aus Syrien, dem Irak, Iran und Afghanistan. Viele von ihnen kommen

über Friedland. Genau wie Annelie Keil, die es vor 70 Jahren dorthin verschlug. Die heute 78-Jährige hat erst im Alter begonnen, sich mit ihrem Flüchtlingsschicksal auseinanderzusetzen: „Das Thema geht immer weiter, immer wieder sind Millionen Menschen in dieser Welt unterwegs, darunter auch alte Menschen. Sie suchen irgendwo einen Ort, wo sie dann wenigstens in Ruhe sterben können. Das darf man nicht vergessen.“

*Nach dem Ende des Kalten Krieges spiegelt das Lager Friedland nicht mehr in erster Linie die Folgen des Zweiten Weltkriegs, sondern die globalen Krisenherde von heute.*

## Asylbedingte Zuwanderung

*Der Asylkompromiss führte zu einem deutlichen Rückgang der Anzahl der Asylanträge in Deutschland.*

Neben den bisher vorgestellten Einwanderungsgruppen spielten Asylsuchende lange Zeit eine zu vernachlässigende Rolle. Erst im Jahr 1980 betrug ihre Anzahl über 100.000 Personen in einem Jahr (vgl. Abbildung 4). Ursächlich war dabei der Militärputsch in der Türkei. Später führten der Niedergang der kommunistischen Regime in Osteuropa und insbesondere der Zerfall Jugoslawiens ab dem Jahr 1988 zur stärksten Einwanderung von Ausländern seit der Gastarbeiteranwerbung. Darüber hinaus hatte der sich verschärfende Konflikt in den türkischen Kurdengebieten bedeutende Auswirkungen auf die asylbedingte Zuwanderung. Insgesamt wurden im Jahr 1992 ca. 438.000 Asylanträge in Deutschland gestellt, was rund 30 Prozent der Gesamtzuwandererzahl und knapp zwei Drittel aller Asylbewerber in Europa entsprach.

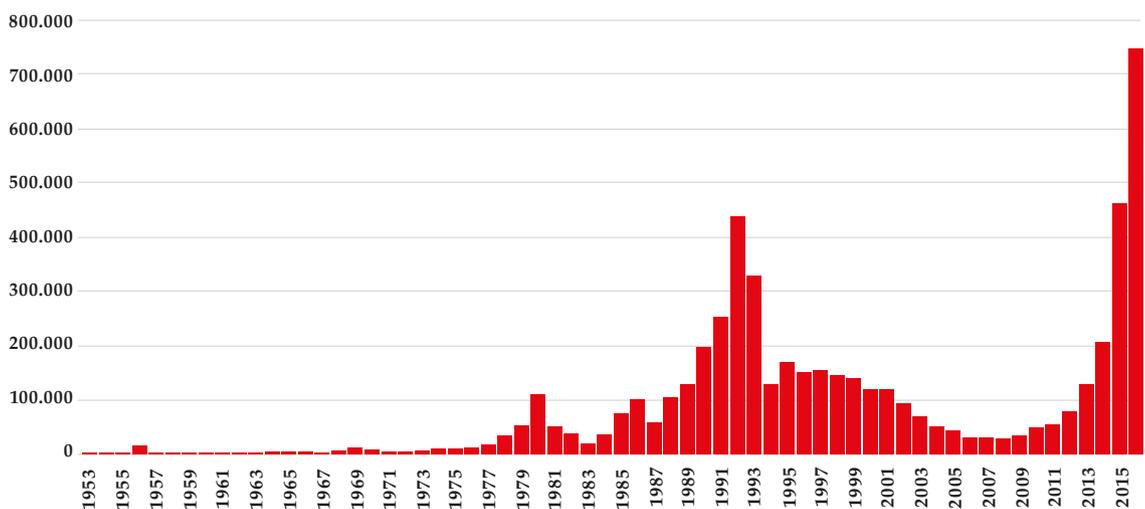
Aus unterschiedlichen Gründen gehörten Asylsuchende in Deutschland tendenziell zu den sozial schwachen Schichten. Daher nahmen Teile der einheimischen Bevölkerung diese Gruppe als

Konkurrenz am Arbeitsmarkt, um Wohnraum und um Sozialleistungen wahr.<sup>10</sup> In der damaligen innenpolitischen Debatte wurde die Zahl der Asylbewerber und ihr Anteil an der Zuwanderung jedoch stark überschätzt. Während im Zeitraum von 1990 bis 1994 ca. 1,5 Millionen Personen in Deutschland Asyl beantragten, kamen weitere 2,1 Millionen durch Familiennachzüge oder im Rahmen ihrer Rechte als EG-Bürger vor allem nach Westdeutschland. Im Vergleich dazu war die Anzahl an Ausländern in den neuen Bundesländern ziemlich gering: Dort lebten noch aus Zeiten der DDR etwa 190.000 Vertragsarbeiter aus Vietnam und Mosambik. Dabei handelte es sich mehrheitlich um junge, ledige Männer, die in rechtlich unsicheren und prekären sozialen Verhältnissen, getrennt von der übrigen Bevölkerung, in Gemeinschaftsunterkünften lebten. Als gesellschaftliche Außenseiter wurden sie in den turbulenten Wendejahren oft zur Zielscheibe aggressiver Fremdenfeindlichkeit.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Herbert (2014), S. 994–996.

<sup>11</sup> Herbert (2014), S. 1171–1173.

**Abbildung 4:**  
Asylantragszahlen in Deutschland von 1953 bis 2016



Quelle: BAMF, 2017.

# 438.000

ASYLANTRÄGE WURDEN IM JAHR  
1992 IN DEUTSCHLAND GESTELLT. IN  
2015 WAREN ES 477.000 ASYLANTRÄGE.

# 117.313

ERSTANTRÄGE WURDEN LAUT  
BAMF VON JANUAR BIS JULI 2017  
INSGESAMT GESTELLT.



## Rechtliche Grundlagen: Zuwanderungsgesetz<sup>12</sup>

Während in der öffentlichen Diskussion die Bezeichnungen verschiedener Gruppen von Zuwanderern unscharf verwendet werden, verbinden sich mit jedem rechtlich anerkannten Status unterschiedliche Rechtsansprüche. Von Zuwanderung oder Migration wird gesprochen, wenn es sich um Personen handelt, die längere Zeit in einem anderen Land zu bleiben beabsichtigen. Touristen oder Geschäftsreisende sind keine Migranten. Langzeitmigranten sind Personen, die mindestens ein Jahr in einem anderen Land bleiben. Sie unterliegen den Regelungen des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004, welches u. a. das Aufenthaltsgesetz und das Freizügigkeitsgesetz/EU novelliert und Änderungen im Asylrecht vorsieht. Gemäß dem Zuwanderungsgesetz ermöglicht eine Aufenthaltserlaubnis eine befristete Dauer des Verbleibs im Inland. Eine Niederlassungserlaubnis ist hingegen ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Sie berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und ist zeitlich wie räumlich unbeschränkt (§ 9 Abs. 1 Satz 2 Zuwanderungsgesetz). Die Voraussetzungen für die Niederlassung sind in § 9 Abs. 2 Zuwanderungsgesetz festgelegt.

Grundsätzlich sind vier Gruppen von Langzeitmigranten zu unterscheiden: solche, die Freizügigkeitsregeln nutzen, Arbeitsmigranten, Asylbewerber und Flüchtlinge sowie Familiennachzügler. Zuwanderer, die Freizügigkeitsregeln nutzen können, haben die Möglichkeit, ohne Einschränkung in ein Aufnahmeland zu migrieren und sich für unbegrenzte Zeit dort aufzuhalten. Dieses Freizügigkeitsrecht gilt prinzipiell in der Europäischen Union (EU), dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

und verschiedenen mit der EU vertraglich enger verbundenen Staaten wie beispielsweise der Schweiz. Arbeitsmigranten sind in verschiedenen Gruppen erfasst. Akademische Fachkräfte erhalten mit der „Blauen Karte EU“ einen vereinfachten Aufenthaltstitel, wenn sie ein abgeschlossenes Hochschulstudium nachweisen können und eine Gehaltsmindestgrenze von 49.600 Euro (im Jahr 2016) einhalten. Für Ausländer, die in Deutschland erfolgreich studiert haben, gelten weitere Erleichterungen. Qualifizierte Fachkräfte in Ausbildungsberufen können relativ unbürokratisch eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn in der entsprechenden Branche ein Mangel besteht oder wenn die Bundesagentur für Arbeit mit einem Herkunftsstaat eine Vermittlungsabsprache getroffen hat. Die Mangelberufe sind in einer Positivliste veröffentlicht. Zusätzlich zu einem Arbeitsvertrag ist die Gleichwertigkeit mit einer inländischen qualifizierten Ausbildung nachzuweisen. Eine Vorrangprüfung findet hingegen nicht statt. Die Zuwanderung unqualifizierter oder gering qualifizierter Arbeitskräfte ist nur befristet, etwa als Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, möglich.

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 muss Menschen, die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, ihrer politischen Überzeugung oder aus geschlechtsspezifischen Gründen verfolgt sind, Schutz gewährt werden. Sie dürfen nicht in Länder abgeschoben werden, in denen ihr Leben gefährdet ist oder ihnen Folter droht. Die Vereinten Nationen (UN) fassen darunter zudem durch Krieg oder Bürgerkrieg verfolgte Personengruppen. Die Genfer Flüchtlingskonvention ist im Sekundärrecht der EU in der Qualifikationsrichtlinie von 2011 verankert. Das deutsche Asylrecht setzt diese um und schützt vor staatlicher Verfolgung. Dabei ist der Flüchtlingsbegriff in der Genfer Flüchtlingskonvention weiter gefasst als der Asylbegriff im Grundgesetz, sodass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Asylberechtigung und den Flüchtlingsschutz rechtlich prüfen muss. Zudem kann subsidiärer Schutz für Personen gewährt

<sup>12</sup> Siehe dazu insbesondere Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Trübswetter, Parvati (2015). Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, IAB-Bericht 8/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, S. 4f.

werden, denen in ihrem Herkunftsland ernsthafter Schaden droht.

Im sogenannten Asylkompromiss wurde im Jahr 1993 in einer Grundgesetzänderung das bis dahin schrankenlos geltende Grundrecht auf Asyl revidiert. Ausländer, die über einen EU-Mitgliedstaat oder einen sonstigen sicheren Dritt- oder Herkunftsstaat einreisen, können sich seither nicht auf das Asylrecht berufen (Art. 16a Abs. 2 GG). Sichere Drittstaaten sind neben den Mitgliedstaaten der EU Norwegen und die Schweiz. Sichere Herkunftsstaaten werden durch Gesetz definiert. Ein Asylantrag aus einem solchen Staat gilt als unbegründet, wenn keine Beweise für die politische Verfolgung vorgelegt werden.

Nach dem Dublin-Abkommen, das die EU-Mitgliedstaaten, Island, Norwegen und die Schweiz unterzeichnet haben, müssen Asylbewerber einen Asylantrag in dem Land stellen, in das sie zuerst eingereist sind. Andere Vertragsstaaten können Asylbewerber in diesen Staat überführen. Problematisch ist die faktische Geltung dieses Abkommens, soweit Mitgliedstaaten an der EU-Außengrenze Asylbewerber und Flüchtlinge nicht registrieren und zur Weiterreise motivieren. Zudem haben Verwaltungsgerichte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Vergangenheit die Rückführung von Asylbewerbern und Flüchtlingen, insbesondere nach Griechenland, aufgrund unzureichender humanitärer und sozialer Standards ausgesetzt.

Deutschland wendet ein zweistufiges Registrierungssystem an. Im Rahmen der Erstverteilung werden Asylberechtigte in einem ersten Schritt erfasst (EASY). In einem zweiten Schritt müssen Asylbewerber formell einen Asylantrag stellen. Die Anzahl der EASY-Registrierungen kann von den formellen Asylanträgen abweichen. Diese Abweichungen waren im Zuge der Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 erheblich.

Personen, deren Asylantrag abgelehnt wird, sind zur Ausreise verpflichtet und können abgeschoben werden.

Sie können zudem zu undokumentierten Migranten werden. Die Abschiebung kann aus verschiedenen Gründen, etwa gesundheitlicher oder administrativer Art, vorübergehend ausgesetzt werden. Diese abgelehnten Asylbewerber werden geduldet und haben keinen Aufenthaltstitel. Ende des Jahres 2016 befanden sich rund 153.000 Geduldete in Deutschland.<sup>13</sup>

Seit dem Jahr 2015 hat der Gesetzgeber eine Reihe von Änderungen des Asylrechts, insbesondere durch die Asylpakete I und II, vorgenommen. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015 erweitert u. a. die Anzahl sicherer Herkunftsstaaten, verlängert den Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen und nimmt gewisse Leistungskürzungen vor. Das Asylpaket II vom März 2016 führt neben weiteren Verschärfungen des Asylrechts neue beschleunigte Asylverfahren ein. Das Integrationsgesetz vom August 2016 zielt hingegen auf einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber und anerkannte Asylsuchende ab.

Familiennachzug wird ausländischen Familienangehörigen grundsätzlich gewährt und ist in Abschnitt 6 des Zuwanderungsgesetzes geregelt. Dabei wird der Familiennachzug zu Deutschen und zu Ausländern unterschieden. Im letztgenannten Fall bestehen enge Grenzen: Einerseits müssen für den Familiennachzug zu einem Ausländer bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein (§ 29 Zuwanderungsgesetz). Andererseits wird Familiennachzug den Ehegatten und Kindern eines Ausländers, anderen Familienangehörigen aber nur zur Vermeidung außergewöhnlicher Härten erteilt.

13 Siehe OECD (2017). Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit – Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland, Paris, S. 17.

Zwischen 1995 und 2015 sind insgesamt 13,9 Millionen Menschen aus Europa nach Deutschland eingewandert und 11,1 Millionen Menschen aus Deutschland nach Europa ausgewandert.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die EU-Osterweiterung erhöhen die Binnenmigration in der Europäischen Union.

## Migration im zusammenwachsenden Europa

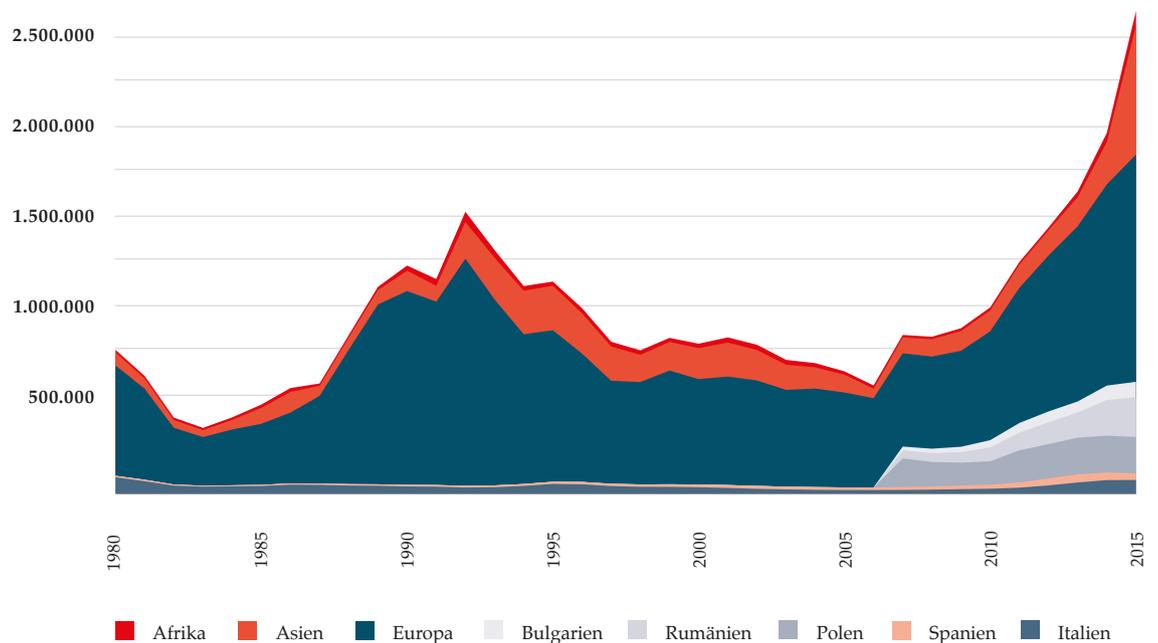
Im Zuge der europäischen Integration und der Erweiterung der EU-Mitgliedstaaten sind strukturelle Veränderungen der Zuwanderung zu beobachten. Durch die schrittweise Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit können sich die Bürger heute uneingeschränkt innerhalb von 28 EU-Mitgliedstaaten niederlassen und arbeiten. Neben den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt schafft dies neue Möglichkeiten für Auslandserfahrungen, z. B. durch das Erasmus-Programm für Studierende. Insbesondere Deutschland, Frankreich und Großbritannien sind beliebte Zielländer der EU-Binnenmigration. Seit der EU-Erweiterung sind zwischen 1995 und 2015 insgesamt 13,9 Millionen Menschen aus Europa nach Deutschland ein- und 11,1 Millionen Menschen aus Deutschland nach Europa ausgewandert.

Durch die EU-Osterweiterung ist der Zuzug aus diesen osteuropäischen Herkunftsländern deutlich angestiegen. Zuwanderer aus Polen, Rumänien und Bulgarien sind darunter stark vertreten. Insbesondere seit der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 nahm die Einwanderung aus Südeuropa wieder zu (vgl. Abbildung 5). Ähnlich wie zu Zeiten der Gastarbeiter ist dabei die Aussicht auf einen Arbeitsplatz der Hauptgrund zur Migration.

## Entwicklung der asylbedingten Zuwanderung in 2015/16

Das jüngste Kapitel in der Geschichte Deutschlands als Einwanderungsland bildete in den vergangenen Jahren der hohe Zuzug von Asylsuchenden aus Nordafrika und dem Nahen Osten.

**Abbildung 5:**  
Zuzüge nach Deutschland aus ausgewählten Herkunftsregionen von 1980 bis 2015



Anmerkungen: Es werden Zuzüge aus den Kontinenten Afrika, Asien und Europa, darunter ausgewählte Herkunftsländer Süd- und Osteuropas betrachtet. Die Daten der neuen EU-Mitgliedstaaten sind erst seit 2007 verfügbar. Dies erklärt den starken Anstieg von 2006 auf 2007.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2017.

## Budapest – eine Stadt ist Zeugin

Erstellt von Projektmitarbeitern des Malteser Migrationsberichts

„Migration ist ein wiederkehrendes Phänomen.“ Diese Aussage wird durch Bilder, die in den Jahren 1989 und 2015 in Budapest entstanden sind, greifbar: Der erste Auszug mit zwei Bildern schildert die Situation der DDR-Flüchtlinge 1989, der zweite Auszug berichtet von der Situation im Herbst 2015, als Hunderte Flüchtlinge vor allem aus dem Nahen Osten in Budapest am Bahnhof auf eine Weiterreise warten.

Ostdeutsche verlassen im Sommer und Herbst 1989 massenhaft die DDR, um Mangelwirtschaft, Unfreiheit und Wahlfälschungen zu entkommen. Viele fliehen über Ungarn und Österreich in den Westen. Die Anzahl der Ausreiseanträge steigt sprunghaft. Die SED verkennt die Lage und betont die „Verbundenheit von Volk und Partei“. Die Flucht- und Ausreisewelle verstärkt die Dynamik des Zerfalls des SED-Regimes.

Ungarn beginnt Anfang Mai 1989, seine Grenzanlage zu Österreich abzubauen. Schließlich öffnet es im September die Grenze zum Westen vollständig und ermöglicht eine ungehinderte Ausreise. Das SED-Regime untersagt den Ostdeutschen zwar die Reise nach Ungarn – jedoch ohne Erfolg. 25.000 Menschen nutzen nach der vollständigen Grenzöffnung bis Ende September die Gelegenheit zur Flucht in den Westen. Der „Eiserne Vorhang“ zerfällt.

(Petschow, Annabelle: Massenflucht, in: Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland)

Die Nacht vom 4. auf den 5. September 2015 gilt als Wende in der Flüchtlingskrise. Bundeskanzlerin Angela Merkel entschied in nächtlichen Telefonaten mit dem damaligen österreichischen Kanzler Werner Faymann, für Tausende in Ungarn gestrandete Flüchtlinge die Grenzen zu öffnen. Zuvor hatte sich die Lage am Budapester Ostbahnhof tagelang zugespitzt: Polizeieinsätze, notdürftige Versorgung, Hungerstreiks. Am 4. September machten sich tagsüber Hunderte zu Fuß vom Budapester Ostbahnhof auf den Weg Richtung österreichische Grenze – die Bilder vom Fußmarsch entlang der Autobahn bei Budapest gingen um die Welt. Am Abend entschied die Regierung von Viktor Orban überraschend, die Flüchtlinge mit rund 100 Bussen zum Grenzübergang Hegyeshalom zu bringen. Viele Flüchtlinge zögerten – aus Angst, in ein Lager gebracht zu werden. Kurz nach Mitternacht verkündete Österreichs Kanzler Werner Faymann dann: Die Grenze nach Nickelsdorf ist offen.

(Berichterstattung ARD Wien: Ralf Borchard)



Die Malteser versorgen die in die deutsche Botschaft in Ungarn geflüchteten Menschen aus der DDR

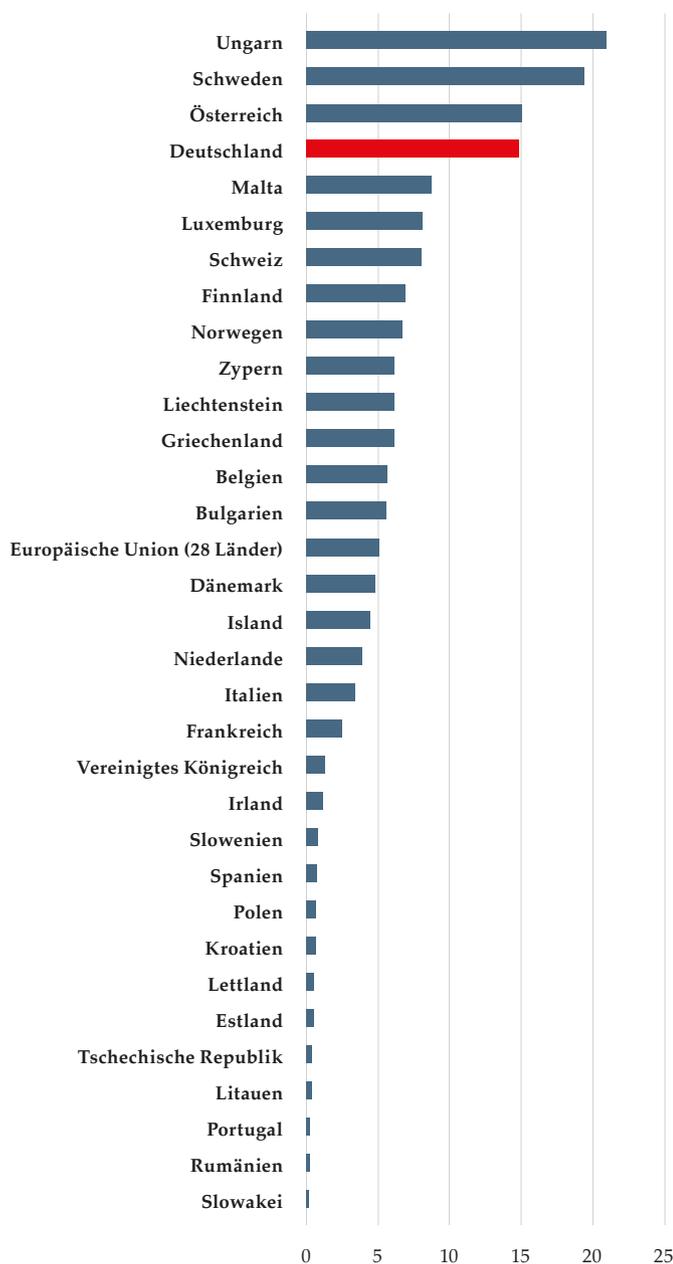


Auf dem Gelände der deutschen Botschaft entstand eine kleine Zeltstadt, um alle gut unterzubringen



Entlang der Autobahn marschieren Flüchtlinge Richtung österreichische Grenze

**Abbildung 6:**  
Gestellte Asylanträge je 1.000 Einwohner 2015 und 2016



Quelle: Eurostat (Erst- und Folgeanträge), eigene Berechnungen.

# 890.000

ASYLSUCHENDE SIND IM  
JAHR 2015 NACH DEUTSCH-  
LAND INGEGEREIST.

# 37,6 %

DER PERSONEN MIT  
MIGRATIONSHINTER-  
GRUND KOMMEN AUS  
DEN 28 EU-STAAATEN.

Während die Netto-Zuwanderung nach Deutschland im Zeitraum zwischen 2004 und 2009 durchweg unter 100.000 Personen lag, stieg sie danach stetig an und verdoppelte sich zuletzt innerhalb eines Jahres von ca. 550.000 Menschen im Jahr 2014 auf 1,1 Millionen im Jahr 2015 (vgl. Abbildung 1). Den größten Anteil daran bildeten 890.000 Asylsuchende, die vor allem über die sogenannte Balkanroute aus dem Nahen Osten eingereist waren (vgl. Abbildung 8).<sup>14</sup> Zunächst deuteten die Registrierungszahlen im Jahr 2015 darauf hin, dass potenziell über eine Million Menschen in Deutschland Asyl beantragen könnten. Aufgrund von Doppelregistrierungen und der Weiterreise vieler Personen wurden die Zahlen nach unten korrigiert.

In Deutschland wurden in den Jahren 2015 und 2016 knapp 15 Asylanträge je 1.000 Einwohner gestellt (vgl. Abbildung 6). Damit liegt Deutschland im europäischen Vergleich hinter Ungarn, Schweden und Österreich an vierter Stelle. Der Vergleich der Registrierungszahlen mit den im jeweiligen Monat gestellten Asylanträgen zeigt, dass viele Asylsuchende aufgrund der unerwartet hohen Anzahl der Ankommenden und damit verbundenen Engpässen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihren Asylantrag erst mit Verzögerung stellen konnten (vgl. Abbildung 7).

Der Hauptgrund für die stark gestiegene asylbedingte Zuwanderung ist der seit dem Jahr 2011 anhaltende Bürgerkrieg in Syrien. Ein Ende des Konflikts ist angesichts der komplizierten Situation und der großen Anzahl an unterschiedlichen Akteuren nicht absehbar. Durch die zunehmend unsichere Lage im Nahen Osten und der von Terrororganisationen ausgehenden Bedrohung besteht für die Zivilbevölkerung in den Krisengebieten eine langfristige Perspektivlosigkeit.<sup>15</sup> Des Weiteren kommen viele Geflüchtete aus Afrika südlich der Sahara, insbesondere aus Eritrea,

<sup>14</sup> Bundesministerium des Innern (2016). 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015, Pressemitteilung vom 30. September 2016.

<sup>15</sup> Birringer, Thomas; Ostheimer, Andrea E. (2015). Flucht weltweit. Kurze Bestandsaufnahme aus drei Weltregionen, in: Die Politische Meinung Nr. 534, 60. Jg., S. 51–60.

Nigeria und Somalia. Die politischen Verhältnisse sind dort instabil und die wirtschaftliche Entwicklung stagniert auf einem niedrigen Niveau. Zusätzlich treiben Hungersnöte und Terrormilizen die Menschen zur Flucht. Viele versuchen über Libyen und das Mittelmeer nach Europa zu kommen (vgl. Abbildung 8). Diese Route ist in hohem Maße gefährlich, sowohl bei der Flucht durch die Sahara als auch während der Überfahrt nach Italien.

Insgesamt gelangten laut BAMF in den Jahren 2015 und 2016 über 1,2 Millionen Geflüchtete nach Deutschland. Die größte Gruppe darunter stammte in beiden Jahren aus Syrien, im Jahr 2016 gefolgt von Afghanistan, dem Irak und Iran (vgl. Abbildung 9). An fünfter Stelle folgte mit Eritrea das erste afrikanische Land. Unter den europäischen Ländern flohen die meisten Menschen aus Albanien. Jedoch gingen die Asylanträge von Personen aus allen Balkanstaaten im Vergleich zum Jahr 2015 stark zurück. Dies ist eine direkte Folge der Entscheidung des Bundes

und der Länder, die Balkanstaaten als sichere Herkunftsländer zu definieren.

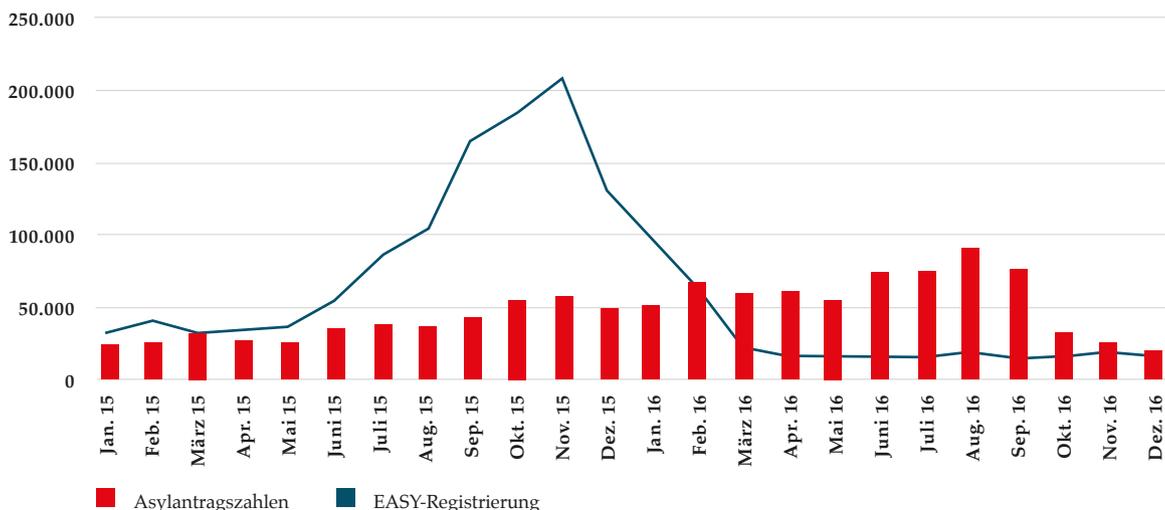
Von integrationspolitischer Bedeutung ist die demografische und sozioökonomische Zusammensetzung der Asylantragsteller. Die bei der Antragstellung erhobenen Daten zeigen, dass 70 Prozent der Menschen unter 30 Jahren alt und über 30 Prozent sogar minderjährig sind (vgl. Abbildung 10). Außerdem sind zwei von drei Flüchtlingen männlich. Zwei Drittel von ihnen sind ethnische Araber und 75 Prozent muslimischen Glaubens.<sup>16</sup> Ein Vergleich zur Altersstruktur der deutschen Bevölkerung zeigt, dass die deutsche Bevölkerung merklich älter ist – nur etwa jeder Dritte ist unter 30 Jahren alt und sogar über 20 Prozent sind älter als 65 Jahre.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Zuwanderung nach Deutschland anhand

*Die Hauptgründe für die stark gestiegene asylbedingte Zuwanderung sind humanitäre Krisen und instabile politische und wirtschaftliche Verhältnisse in vielen Ländern.*

<sup>16</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 23.

**Abbildung 7:**  
Monatliche Asylantragszahlen und Registrierungen in den Jahren 2015 und 2016



Anmerkungen: Registrierungen mittels EASY dienen als Indikator für die Zuwanderung der jüngsten Zuwanderungswelle. Durch Doppelerfassungen und nicht registrierte Ausreisen bilden die Registrierungen nur einen ungefähren Wert ab. Durch Revision der Statistiken weichen die Gesamtjahreszahlen von einer Aufsummierung der Monatszahlen ab.

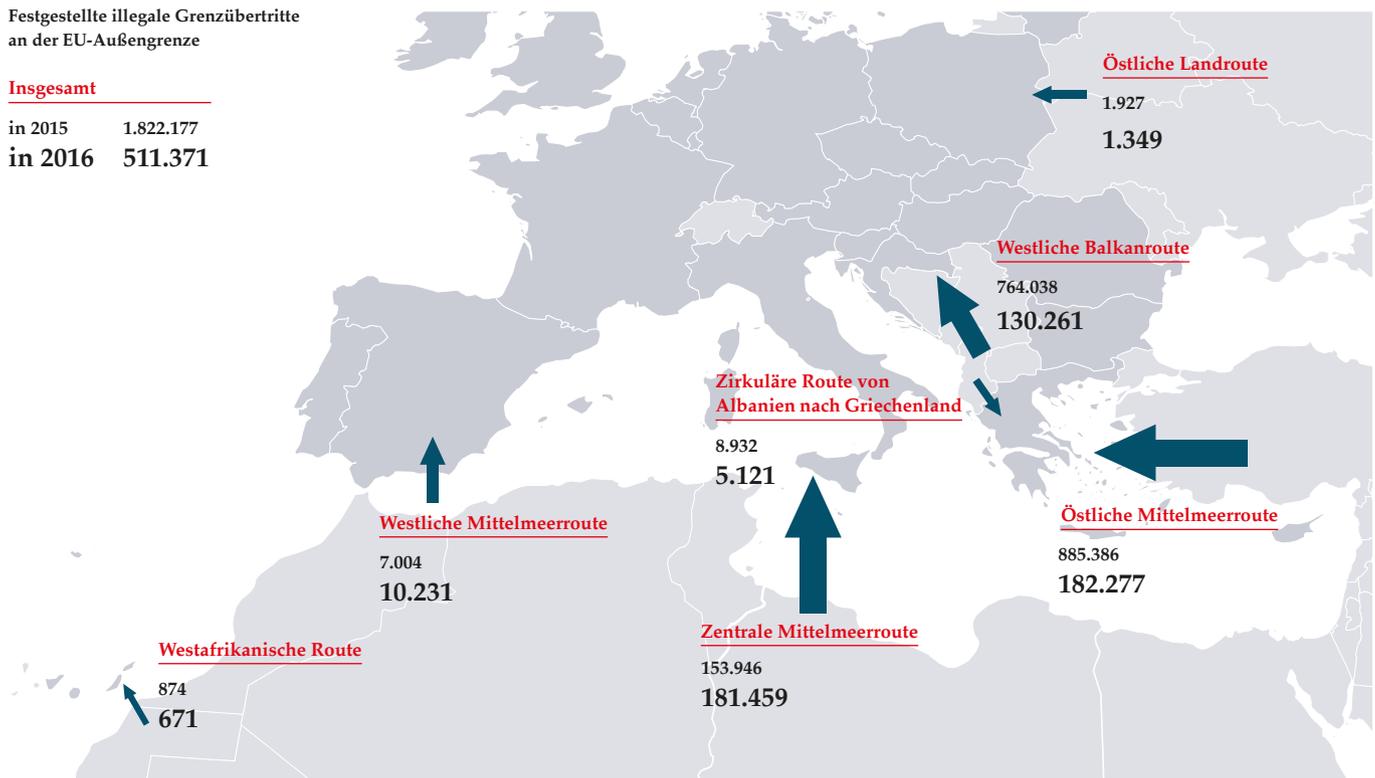
Quelle: BAMF, 2017.

Im historischen Verlauf haben unterschiedliche politische oder wirtschaftliche Sondersituationen sowohl den Zuwanderungsumfang als auch die Zusammensetzung der Gruppe der Zuwanderer bestimmt.

zweier Merkmale kennzeichnet: Zum einen stieg sie über die betrachtete Zeit an. Zum anderen lassen sich Phasen identifizieren, in denen es zu besonders starker Zuwanderung kam. Diese wurden jeweils durch sehr konkrete Anlässe ausgelöst. Dazu zählen die Vertreibung nach dem Zweiten Weltkrieg, die Abkommen zur Rückkehr von Spätaussiedlern sowie die Kriege im ehemaligen Jugoslawien. Heute sind es vor allem Konflikte im Nahen Osten, die viele Menschen zur Flucht bewegen. Die weitere Entwicklung der Zuwanderungszahlen wird davon abhängen, ob es gelingt, die Fluchtursachen wirksam

zu bekämpfen. Die Entwicklung der Arbeitsmigration wird vor allem durch die Expansion der Europäischen Union und durch die Umsetzung der Personenfreizügigkeit bestimmt. Diese Art der Zuwanderung findet heute gegenüber Zeiten der Gastarbeiteranwerbung gleichmäßiger und in ihrer Zusammensetzung vielfältiger statt.

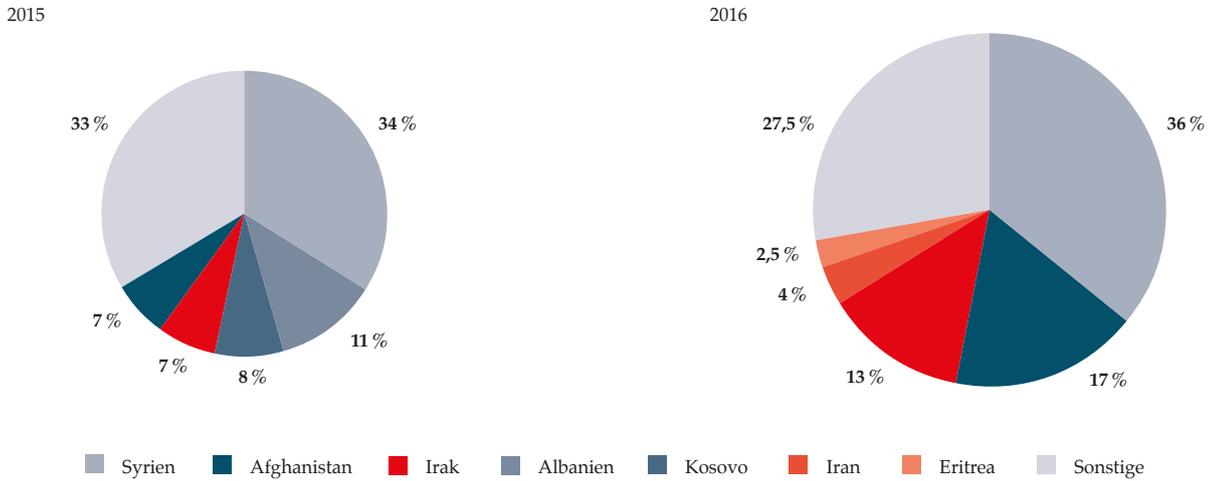
**Abbildung 8:**  
Fluchtrouten nach Europa in den Jahren 2015 und 2016



Anmerkungen: Die Erfassung illegaler Grenzübertritte an den Außengrenzen Europas zeigt Fluchtrouten, die Menschen nach Europa wählen. Die Zahlen beziehen sich auf die Jahre 2015 und 2016, die Gliederung nach Herkunftsstaaten jedoch nur auf das Jahr 2016.

Quelle: Frontex, 2017.

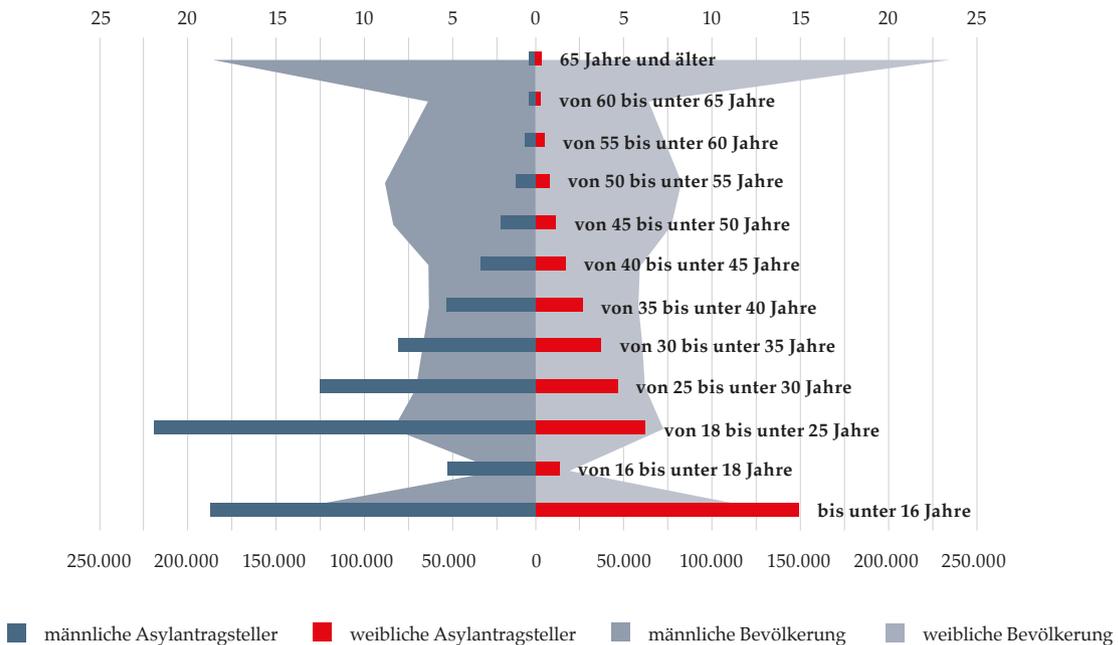
**Abbildung 9:**  
Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) nach Herkunftsländern in den Jahren 2015 und 2016



Anmerkungen: Im Jahr 2015 stellten insgesamt 477.000 Personen einen Asylantrag in Deutschland. 2016 waren es 746.000. Die Größe der Abbildungen ist proportional zur Anzahl der Anträge pro Jahr.

Quelle: BAMF, 2017.

**Abbildung 10:**  
Altersstruktur der Asylantragsteller aus den Jahren 2015 und 2016 im Vergleich zur deutschen Bevölkerung



Anmerkungen: Untere Skala: Anzahl der Asylanträge der jeweiligen Gruppe. Obere Skala: Anteil der Personen der jeweiligen Referenzgruppe in Deutschland in Prozent.

Quelle: BAMF (2017), Statistisches Bundesamt (2017) und eigene Berechnungen.

# Individuum, Staat und Religion – Grundwerte in einer multikulturellen Gesellschaft





# Individuum, Staat und Religion – Grundwerte in einer multikulturellen Gesellschaft

*Msgr. Prof. Dr. theol. habil. Peter Schallenberg, Paderborn/Mönchengladbach*

## Notwendig ist eine ständige Diskussion über Werte und Identität unserer Gesellschaft

Migration ist kein neues Phänomen. Dennoch stehen wir aktuell vor besonderen Herausforderungen. Insbesondere gilt es zu unterscheiden, welche Gruppen von Menschen zu uns kommen: Politische Flüchtlinge, die um Asyl bitten, bilden eine große Gruppe; Wirtschaftsmigranten eine andere. Während für Flüchtlinge die Hilfe ein unmittelbares Gebot ist, zumal auf der Grundlage der christlichen Nächstenliebe und Solidarität, kann die Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen durchaus reguliert werden. Daher ist die Frage nach dem Gebot der Nächsten- und Fremdenliebe aus christlicher Sicht zu verbinden mit der Frage nach den Grundwerten der integrationswilligen Gesellschaft und nach der Identität einer integrationsbereiten Nation. Dies gilt zumal angesichts der Tatsache, dass, anders als bei den Zuwanderern nach dem Zweiten Weltkrieg oder den Arbeitsmigranten ab den sechziger Jahren, die große Mehrheit der Migranten aktuell religiös dem Islam und damit einer anderen Kultur mit anderen Wertgrundlagen angehört. So stellt sich die Frage nach Werten und Identität einer Gesellschaft nochmals schärfer.

## Wertgrundlage unserer Gesellschaft und unseres Staates ist das Grundgesetz mit der Formulierung der Grundrechte

Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein ist der Zusammenhang von Nation und persönlicher Identität prägend gewesen. Gerade vor dem Hinter-

grund der spezifisch deutschen Geschichte aber erschien dieser Konnex mehr und mehr als problematisch und wurde durch einen Paradigmenwechsel verabschiedet: „Fand in den vergangenen Jahrhunderten die Selbstvergewisserung häufig über den Nationalitätendiskurs statt, so wurde dieser mit der abnehmenden Eindeutigkeit der Inhalte und der Sensibilisierung des Begriffs durch die nationalsozialistische Pervertierung zunehmend durch einen Wertediskurs ersetzt. Auch dies ist eine Infragestellung von Selbstverständlichkeiten durch die wachsende Pluralisierung der Gesellschaft als Folge von Migration. Es ist wichtig geworden, ein neues Wirbewusstsein zu schaffen.“<sup>1</sup> Migration hat von daher auch eine neue Perspektive hinsichtlich des Wertediskurses, mithin auch auf die Wertbe gründung eröffnet. Hierbei ist es allen voran der Islam als heterogene Größe, der in den westlichen Gesellschaften Europas den Wertediskurs mitgestalten will. Eine Reaktion ist in diesem Zusammenhang die wachsende Ablehnung der Religion als Teilnehmer des öffentlichen Diskurses überhaupt. Dabei treten bisher ungelöste Probleme zutage, die noch einmal das organisch gewachsene Verhältnis der christlichen Kirchen zum säkularen Rechtsstaat westlicher Prägung in den Fokus rücken. Dies nämlich ist in islamisch geprägten Gesellschaften nicht bekannt: Ein säkularer Rechtsstaat, der zum Schutz der personalen Menschenwürde, unabhängig von religiöser und konfessioneller Prägung, antritt. In der westlichen Welt ist dieser Rechtsstaat, un-

1 Proksch, Brigitte. Migrationsströme, Nationalismus, Rassismus ... – Welche Antworten hat die europäische Zivilgesellschaft, in: Marchl, Gerhard; Wagnsonner, Christian (Hg.). Westliche, universelle oder christliche Werte. Menschenrechte, Migration, Friedenspolitik im Europa des 21. Jahrhunderts, Wien 2012, S. 103.

abhängig von Kirche und Religion und doch auf einem christlichen Wertefundament von Personenwürde aufbauend, entstanden als Folge des Dreißigjährigen Krieges und des Westfälischen Friedens. Der säkulare Staat verbürgt die Grundrechte: Das ist präzise bis heute und bis zum Grundgesetz die Wertgrundlage unserer Nation und unserer staatlichen Gesellschaft. An ihr muss jede Zuwanderung Maß nehmen.

### Typisch für den westlichen Rechtsstaat ist die Trennung von Kirche und Staat, von privater Glaubensüberzeugung und öffentlicher Gesetzlichkeit

Das Verhältnis von Kirche und Staat hat sich im Lauf der Jahrhunderte der europäischen Geschichte zwar keineswegs linear zum Konzept des säkularen Staates hin entwickelt. Vielmehr gab es immer schon eine Dialektik beider Sphären, die etwa im Dualismus von Papsttum und Kaiser im Hochmittelalter, insbesondere im Investiturstreit, deutlich zutage trat. Dennoch gehört es zum Wesensmerkmal des säkularen Staates, „dass in ihm die Religion bzw. eine bestimmte Religion nicht mehr verbindliche Grundlage und Ferment der staatlichen Ordnung ist. Staat und Religion sind vielmehr grundsätzlich voneinander getrennt, der Staat als solcher hat und vertritt keine Religion.“<sup>2</sup> Die Frage des grundsätzlichen Verhältnisses von Staat und Religion, nicht zuletzt im Blick auf ein völlig anderes Verständnis von Religion und von Staat im Islam, ist keine rein neuzeitliche oder gar moderne Fragestellung und Auseinandersetzung, wenngleich sie typisch europäisch ist<sup>3</sup>, wie die Frage nach Glaube und

Politik typisch europäisch ist.<sup>4</sup> Vielmehr wurde diese Diskussion vehement bereits in der Spätantike, im 5. Jahrhundert nach Christus vom hl. Augustinus geführt. Sein Grundgedanke einer Entsakralisierung des Staates und damit einer Trennung beider Sphären ist von bleibender Aktualität und prägt die europäische Gesellschaft und ihre unterschiedlichen Nationen bis heute, ganz im Gegensatz zur Vorstellung eines Gottesstaates politischer Art im Islam. Dieses politisch-augustinische Denken meint nicht eine gegenseitige Sprachlosigkeit von Religion und Staat, sondern betont gerade die jeweiligen getrennten Verantwortungsbereiche, die aber, nach christlicher Auffassung, im Ziel der überzeitlichen Personalität des Menschen übereinkommen. Die Periode der fortschreitenden Säkularisierung ist also zunächst durch eine fortschreitende Trennung von Kirche und Staat geprägt, diese Trennung aber findet ihr Äquivalent in der Unterscheidung von privatem Ethos und öffentlicher Verantwortung, später deutlich bei Immanuel Kant: zwischen Moralität und Legalität. Diese Kontrastierung ist schon von Augustinus in den Blick genommen worden, der in seinem großen Werk „De civitate Dei“ zwei Staaten oder auch zwei Zivilisationen einander gegenüberstellt: auf der einen Seite die Bürgerschaft Gottes, auf der anderen Seite die irdische Bürgerschaft. Beide Arten von Zivilisation werden mit unterschiedlichen Attributen versehen, die Augustinus im zweiten Teil seines Werkes näher beschreibt. Der irdische Weltstaat hat nämlich das pure Überleben des Menschen zum Ziel, während der Bürger des Gottesstaates danach strebt, in der Bindung an überzeitliche Güter und an Gott seine ihm von Gott erschaffene Wesensnatur, seine Gottebenbildlichkeit zur Entfaltung zu bringen. Der irdische Staat ist für Augustinus ein notwendiges Übel, das im Brudermord von Kain an Abel seinen Ursprung findet und der das Überleben durch ein Mindestmaß an Gerechtigkeit und Grundrecht verbürgen soll.<sup>5</sup> Dagegen ist die im Weltstaat befindliche Bürgerschaft Gottes, durch

*Unser grundgesetzbasiertes Wertesystem (insbesondere in Entfaltung von universaler Menschenwürde in Art. 1 GG) verpflichtet zur Hilfe bei Migration, zumal bei Suche um Asyl von Migranten aus unsicheren Drittländern. Dies gehört zum ethischen Markenkern unserer Verfassung.*

2 Böckenförde, Ernst-Wolfgang. Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert, hg. von der Carl-Friedrich-Siemens-Stiftung, Bd. 86, München 2006, S. 12; vgl. auch ders., Recht, Sittlichkeit, Toleranz. Überlegungen zu Aufgabe, Möglichkeiten und Grenzen des Rechts, Ulm 2001.

3 Vgl. Lehmann, Hartmut. Säkularisierung. Der europäische Sonderweg in Sachen Religion, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht) 2004.

4 Vgl. Dienberg, Thomas u. a. (Hg.). Woran glaubt Europa? Zwischen Säkularisierung und der Rückkehr des Religiösen, Münster (Aschendorff) 2010.

5 Vgl. Augustinus. De civitate Dei XV 1–8.

*Nicht nur Migranten genießen den Schutz der Menschenwürde gemäß Art. 1 GG, auch die schon sesshaften Bürgerinnen und Bürger. Dieser Schutz der Menschenwürde vollzieht sich nach Maßgabe und im Rahmen der Trennung von Religion und Staat; dies gilt auch im Blick auf den Islam und sein unter Umständen anderes Verständnis von Staat und Religion; wer den Schutz der Menschenwürde beansprucht, verpflichtet sich umgekehrt zur öffentlich wirksamen Trennung von Religion und Staat. Das muss und kann vom Islam verlangt werden; hinter die westlichen Werte der Aufklärung geht kein Weg zurück; erst so wird das Verständnis von individueller Menschenwürde (im Unterschied zu Religionswürde) logisch und erkennbar.*

die Sakramente begründet und konstituiert, als pilgerndes Gottesvolk charakterisiert, sodass klar wird, dass sich Augustinus die beiden Bürgerschaften als vermischt vorstellt, nicht im Sinne eines äußeren Dualismus zwischen Gläubigen und Ungläubigen, wie er etwa im islamischen Glaubensmodell vorherrscht, aus dem ein äußerer totalitärer Anspruch an die Person folgt. „Mit dem Christentum teilt der Islam zwar den religiösen Absolutheits- und Universalanspruch; er unterscheidet sich jedoch vom Christentum wesentlich darin, zudem einen Totalitätsanspruch zu erheben.“<sup>6</sup>

Die Grenze zwischen Erdenstaat und Gottesstaat verläuft augustinisch nicht außen, sondern innen, in der Seele und im Selbstverständnis und in der Motivation eines Menschen, sodass sich dieses forum internum einem letzten äußeren totalitären Zugriff entzieht, da es keine äußere Dualität gibt, anders eben als im Islam: „Für den Islam ist es ebenso wesentlich, eine solche Unterscheidung, die zur Ausdifferenzierung des rein Weltlichen und Profanen führt, gar nicht zu kennen und deshalb auch grundsätzlich nicht zu akzeptieren.“<sup>7</sup> Das augustinische Denken vom Staat dagegen ist eschatologisch geprägt; die Bürgerschaft Gottes ist ja eine Gemeinschaft der Lebenden und der Toten, verstanden als Zeit und Raum übergreifende Familie von Menschen, die in Christus ihr Haupt gefunden hat. Daher ist die Bürgerschaft Gottes nicht einfach identisch mit der sichtbaren Kirche auf Erden, die selbst ja aus der unsichtbaren Gnade der sichtbaren Sakramente lebt. Die Zugehörigkeit zur Bürgerschaft Gottes findet sich eben im forum internum der unsterblichen Seele einer Person, die zwischen den augustinischen Gegensatzpaaren uti – das rein egoistische Nutzendenken – und frui – das Geben und Empfangen selbstloser Liebe – wählen kann. Aus diesem eschatologischen Denken, das zugleich aber seit Augustinus das politische Denken bis in die Moderne hinein prägt, folgt ein lineares Geschichtsbild, das dem in vielen außereuropäischen Kulturen zu findenden zyklischen Bild der Geschichte

entgegensteht und die Seele des Menschen als im Fortschritt der Geschichte befindlich denkt. Dieser Aspekt von Fortschritt und Geschichte ist typisch für die biblische Eschatologie und das christliche Denken vom Staat: „Das menschliche Sein ist menschlich nur in seiner Geschichtlichkeit, und es kann nur heilig sein, wenn es in eine Zeit der Verwandlung eingebettet ist.“<sup>8</sup> Mit dieser Verhältnisbestimmung von Staat und Kirche betont Augustinus einerseits die Entsakralisierung des Staates, die vom Islam niemals so gedacht wurde<sup>9</sup>, und beschränkt andererseits die Rolle der Religion im Staat. Dennoch hat der Staat aus Sicht der Religion und speziell des christlichen Glaubens eine wichtige und notwendige Aufgabe: Er sorgt für die Sicherheit der Bürger, für Recht und Gerechtigkeit, für politischen Frieden und wirtschaftliche Prosperität. Stets muss aber das Ziel vor Augen stehen: Die Gerechtigkeit, die der weltliche Staat als sein Ziel herstellen muss, findet aus christlicher Sicht im Ideal der Gottes- und Nächstenliebe ihre eigentliche Vollendung. Eben hier liegt der notwendige Mehrwert der Religion<sup>10</sup>, oder besser: des Glaubens an Gott. Dies ist zugleich und präzise der Mehrwert christlicher Verbände und Organisationen wie etwa Caritas, Diakonie, Malteser oder Johanniter, die im Gefüge eines säkularen Staates und geradezu im Wettbewerb mit anderen Trägern der Wohlfahrt die Personenwürde von Menschen im Blick haben. Diese Personenwürde bildet die Grundlage des Rechts; an ihr muss sich auch jede Religion in unserem Land messen lassen.

6 Rhonheimer, Martin. Christentum und säkularer Staat, Freiburg/Br. (Herder) 2012, S. 329.

7 Ebd., S. 332.

8 Nemo, Philippe. Was ist der Westen? Die Genese der abendländischen Zivilisation, Tübingen (Mohr Siebeck) 2005, S. 41.

9 Vgl. Koury, Adel Th. Der Islam. Sein Glaube, seine Lebenserfahrung, sein Anspruch, Freiburg/Br. (Herder) 2001.

10 Vgl. Joas, Hans. Braucht der Mensch Religion? Über Erfahrungen der Selbsttranszendenz, Freiburg/Br. (Herder) 2004.

## Kern der europäischen Rechtsidee ist das christliche Menschenbild und die Würde der Person

„Wie erkennt man was Recht ist? In der Geschichte sind Rechtsordnungen fast durchweg religiös begründet worden: Vom Blick auf die Gottheit her wird entschieden, was unter Menschen rechtens ist. Im Gegensatz zu anderen großen Religionen hat das Christentum dem Staat und der Gesellschaft nie ein Offenbarungsrecht, nie eine Rechtsordnung aus Offenbarung vorgegeben. Es hat stattdessen auf Natur und Vernunft als die wahren Rechtsquellen verwiesen – auf den Zusammenhang von objektiver und subjektiver Vernunft, der freilich das Gegründetsein beider Sphären in der schöpferischen Vernunft Gottes voraussetzt.“<sup>11</sup> Papst Benedikt XVI. begründet mit diesen programmatischen Worten in seiner Ansprache im Deutschen Bundestag am 22. September 2011 den moralischen und rechtlichen Anspruch des Staates, der als demokratischer Rechtsstaat verfasst ist: Die Wertgrundlagen eines solchen Staates entziehen sich letztlich einer demokratischen Mehrheitsfindung, verdanken sich einer in der Natur der menschlichen Vernunft liegenden vorstaatlichen Einsicht in Gut und Böse, und zwar in Hinsicht auf den Menschen und die menschliche Gemeinschaft. Mit anderen Worten: Wie müssen Mensch und politische Gemeinschaft gedacht werden, um dem Menschen als Person gerecht zu werden? Oder nochmals anders: Wie ist das Urbild vom Menschen, sein Ideal gleichsam, das der Gestaltung einer gerechten Verfassung und eines guten Staates zugrunde liegt? Das entscheidende Stichwort nennt Papst Benedikt XVI. in seinem obigen Zitat, wenn er von der schöpferischen Vernunft Gottes spricht. Und Wolfgang Waldstein, auf den der Papst wenige Zeilen später verweist, unterstreicht: „Der erste und wohl wesentlichste Grundzug des seit der vorchristlichen Antike entwickelten Menschenbildes ist das Bewusstsein

der Geschöpflichkeit des Menschen. Damit hängen die weiteren Grundzüge zusammen, dass der Mensch in seinem Handeln an objektive Normen gebunden ist, die für ihn erkennbar sind, und dass der Sinn seines Lebens sich nicht in diesem Leben erschöpft.“<sup>12</sup> Auch wenn diese Rede vom christlichen Menschenbild und dem daraus ableitbaren Naturrecht als Grundlage der menschlichen Gesellschaft und des Staates keineswegs unumstritten ist<sup>13</sup>, so kann doch im Blick auf die spezifisch christliche Idee des Naturrechts als Schöpfungsrecht mit Charles Taylor festgehalten werden, „der für unsere Entwicklung im Abendland besonders schicksalsträchtige Bruch sei sozusagen der Einschnitt ganz oben gewesen, nämlich der jüdische Gedanke der *creatio ex nihilo* (wie wir heute sagen), durch den Gott ganz aus dem Kosmos herausgenommen und darüber platziert wurde.“<sup>14</sup> Mit Francis Oakley kann man in diesem Gedanken der göttlichen Schöpfung geradezu den Ursprung der gleichen und gerechten Demokratie und des Rechtsstaates sehen<sup>15</sup>, und zwar im Gegensatz zur archaischen Monarchie: „Das Königtum ist aus einer ‚archaischen‘ Mentalität hervorgegangen, die offenbar durch und durch monistisch war. Aus dieser Sicht gab es keine undurchdringliche Schranke zwischen dem Menschlichen und dem Göttlichen.“<sup>16</sup> Und Charles Taylor fügt, wiederum mit Blick auf eine ganz andere islamische Vorstellung, und mit

11 Benedikt XVI., Ansprache im Deutschen Bundestag, in: Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls Nr. 189, Bonn 2011, S. 33. Vgl. zum Hintergrund auch Söding, Thomas. Kirche in modernen Gesellschaften – Die Gottesfrage in der säkularen Welt, in: Pöttering, Hans-Gert (Hg.). Politik und Religion. Der Papst in Deutschland, St. Augustin – Berlin (Adenauer-Stiftung) 2011, S. 19-30.

12 Waldstein, Wolfgang. Ins Herz geschrieben. Das Naturrecht als Fundament einer menschlichen Gesellschaft, Augsburg (St. Ulrich) 2010, S. 31.

13 Vgl. etwa sehr kritisch im Blick auf die Bioethik Kreß, Hartmut. Ethischer Immobilismus oder rationale Abwägungen? Das Naturrecht angesichts der Probleme des Lebensbeginns, in: Anselm, Reiner (Hg.). Streitfall Biomedizin, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht) 2003, S. 111–134.

14 Taylor, Charles. Ein säkulares Zeitalter, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 2009, S. 262, mit Verweis auf Oakley, Francis. Kingship, Oxford (Blackwell) 2006, S. 50–57; vgl. auch Taylor, Charles. Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 2002. Zum Hintergrund hilfreich Buß, Gregor. Identität – Religion – Moderne. Charles Taylors Kritik des säkularen Zeitalters in Auseinandersetzung mit Stanley Hauerwas und Jeffrey Stout, Münster (LIT) 2009.

15 Vgl. auch erhellend Grossi, Paolo. Das Recht in der europäischen Geschichte, München (Beck) 2010.

16 Oakley, Francis; aaO, S. 7, zitiert bei Taylor, Charles; aaO, S. 261.

Blick auf eine aus dieser Unterscheidung – nicht Abtrennung! – von menschlicher und göttlicher Welt, von Staat und Gott resultierende politische Ethik hinzu: „Das bedeutet, dass von Gott her Forderungen ergehen können, wir sollten mit dem ‚Lauf der Welt‘ brechen. Von der ‚Weisheit der Welt‘ (wie Rémi Brague sagt) geht kein Zwang mehr aus.“<sup>17</sup> Kurz und in den beiden „abrahamitischen“ Grundbegriffen von Schöpfung und Erlösung, die auch zu christlichen Schlüsselwörtern wurden und in dieser Form in der islamischen Religion keinen Platz haben, zusammengefasst: „Unsere Welt ist in Unordnung geraten und muss neu geschaffen werden.“<sup>18</sup> Oder etwas ausführlicher: Der Mensch ist in der Lage, mit Hilfe seiner Vernunft, also von Natur aus, das Beste – nämlich das Göttliche – über und vor dieser realen Welt zu denken und zwar so zu denken, dass es richtunggebende Norm für das innerweltliche Verhalten wird. Gott tritt – immer zunächst im Denken der Vernunft – der Welt als Korrektiv gegenüber. Mithin: Der Mensch korrigiert sich selbst und die ihn umgebende Welt durch Ethik und Denken – ganz so entsteht in der griechischen Achsenzeit<sup>19</sup> des 7. bis 5. Jahrhunderts vor Christus die Ethik als Reflexion auf das Bessere und auf das Gute schlechthin, auf eine letzte Idee des Menschen, auf ein menschenwürdiges Ideal, kurz: auf das leitmotivisch wirkende Menschenbild und die Würde der Person.

## Recht und Gesetz bilden den Rahmen der Kultur und Zivilisation

Die menschliche Wesensnatur verwirklicht sich also nach europäischer Tradition im Raum gesellschaftlicher und staatlicher Ordnung und Zivilisation, durch die jene benötigte Freiheit gewährt wird. Es bilden sich ethische Traditionen aus, die Wege zu gelungenem und geglücktem Leben erhoffen lassen und Offenheit gegenüber individuellen Lebenskonzepten versprechen. Insofern

stehen Kultur und Politik im Dienst einer nach vollkommener Vollendung strebenden menschlichen Natur, die ihrerseits nur schwach vorgezeichnete Wege zu dieser Vollendung in den Instinkten findet. Hier wird wiederum die Idee der inhärenten Freiheit eines jeden Individuums deutlich. Jede Form höherer Kultur entsteht durch ein Vernunftrecht, das sich als eine Art kritisches Naturrecht ausweist: Was denkt jeder Mensch von Natur aus und mit seiner Vernunft als gut und vollkommen? Und genau hier wird der normethische Begriff der Menschenwürde einzutragen sein, verbürgt er doch in einzigartiger Schärfe Selbstzweck und Universalisierung von Persönlichkeit, die für jeden Menschen den Ausgangspunkt geglückten Menschseins darstellt. Es ist mithin eine Frage, die in Zeiten von wachsenden Migrationsströmen unvermutet wieder an Aktualität gewinnt. Das Zueinander von Natur und Kultur zu bestimmen und zugleich die Grenze zwischen einer Ausbildung und einer Zerstörung der ursprünglichen Natur immer neu in den Blick zu nehmen, ist die vornehmste Aufgabe der Ethik, nicht zuletzt der Sozialethik, die damit zugleich die Grenzen der eigenen Kultur überwindet.

Jene Kultur erscheint dann als notwendiger Humus einer menschenwürdigen Gesellschaft und einer menschenwürdigen Wirtschaft; Kultur und Zivilisation bilden die notwendige Ergänzung und Überformung einer in sich gebrochenen Natur. Diese menschliche Natur trägt zwar noch eine schwache Erinnerung an das Beste (an das ursprüngliche Paradies des geglückten Lebens) in sich, ist aber aus sich heraus nicht in der Lage, dieses Glück zu erreichen. Das Paradies ist auf Erden nicht zu konstruieren; das war noch der Irrtum der neomarxistischen Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg und auch etwa der von Rousseau inspirierten deutschen Reformpädagogik. Aber auch Thomas Hobbes mit seinem berühmten Wort „Homo homini lupus est – der Mensch ist dem Menschen ein Wolf“ ist aus christlicher Sicht zu widersprechen, wenn er die Natur des Menschen einfach für böse und verderbt hält und nur durch den staatlichen Leviathan zu bändigen glaubt: Das Paradies ist auf Erden, im Geist des Menschen nämlich und in

*Die Menschenwürde gilt universal und auch nach Abwägung politischer Gesichtspunkte im Fall von Wirtschaftsmigranten.*

<sup>17</sup> Taylor, Charles; aaO, S. 262.

<sup>18</sup> Taylor, Charles; aaO, S. 261.

<sup>19</sup> Vgl. Jaspers, Karl. Vom Ursprung und Ziel der Geschichte, Zürich (Artemis) 1949.

guten Gedanken, bruchstückhaft zu erkennen und durch Anreize zum Guten in Umrissen und wenigstens skizzenhaft zu erstellen. Das Streben jedes Menschen nach Glückseligkeit führt, kantianisch gesprochen, zu der Variante des Kategorischen Imperativs, wonach zu tun ist, wodurch der Mensch würdig ist, glücklich zu sein: in Übereinstimmung mit sich als dem Wesen der Sittlichkeit zu leben. Kultur speichert solche menschenwürdigen Mittel der Glücksgewinnung. Gedacht sei etwa an den Begriff der unveräußerlichen Menschenwürde, die der Staat zu garantieren hat: Es gibt das unveräußerliche Recht des Individuums auf eine würdige, seiner Vernunft und seinen Neigungen angemessene Glücksstrebung. Daher unterstreicht Otfried Höffe: „Die Neigungen sind übrigens nicht glücksunwürdig, vielmehr für sich genommen unschuldig. Nur die Mittel und Wege sind des Glückes würdig (z. B. Ehrlichkeit) oder aber unwürdig (z. B. Betrug).“<sup>20</sup>

### Der Islam und seine Anhänger müssen befragt werden, ob sie dieses europäische Modell von Person als Individuum und Freiheit der Lebensentfaltung auf der Grundlage multikultureller Überzeugungen bejahen

Noch einmal ist hier an die zentralen Begriffe von Personalität und Freiheit zu erinnern, wenn vom christlichen und europäisch-abendländischen Menschenbild<sup>21</sup> die Rede ist und von christlicher Demokratie. Freiheit und Personalität gehören zusammen. Eine rechtsstaatliche Demokratie muss sich dieser Verantwortung gegenüber dem gerechten Wohl jeder Person bewusst sein, will sie nicht insgeheim und schleichend zur gut organisierten Räuberbande mutieren. Das jedenfalls meint das Begriffspaar von Athen und Jerusalem, das meint die typisch abendlän-

dische Synthese von Philosophie und Christentum<sup>22</sup>: Säkularer Staat und theozentrische Religion verbürgen auf unterschiedliche und doch aufeinander bezogene Weise die Personalität des Menschen – christlich gedacht deshalb, weil Gott selbst Person in Vollendung ist. Dieses Erbe muss gerade vor dem Hintergrund einer wachsenden Infragestellung der tradierten Werte neu in den Blick genommen werden. Gesellschaften, die immer mehr durch Migration geprägt und mithin durch neue Akteure auch auf dem Gebiet des Wertediskurses herausgefordert sind, seien es religiöse, seien es säkulare Weltanschauungen, müssen sich zunächst ihrer ethisch-kulturellen Ausgangslage bewusst sein. Nur so kann Dialog und Austausch über die reine Deskription von Pluralität hinaus gelingen.<sup>23</sup> Und der Islam ist zu befragen, ob er sich in dieses Menschenbild und in diesen Rechtsstaat integrieren lassen will: Nur dann gelingt Integration von Flüchtlingen.

Zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen besteht aus christlich-ethischer Sicht keine Alternative; dies entspricht dem biblischen Gebot der universalen Nächstenliebe, wie es im Gleichnis vom barmherzigen Samariter explizit zum Ausdruck gebracht wird. Dies gilt natürlich radikal und ohne Ausnahme nur für wirklich und erwiesenermaßen politisch Verfolgte und Asylsuchende; Wirtschaftsflüchtlinge sind nach Maßgabe ökonomischer und politischer Kriterien aufzunehmen. Diese Differenzierung von akuter Verfolgung und Wirtschaftsmigration ist keineswegs unethisch und entspricht unserem Grundgesetz ebenso wie dem christlichen Gebot der Nächstenliebe, das sich nach bestimmten festzulegenden Kriterien der Gerechtigkeit in Fernstenliebe umsetzen lässt.

*Migranten haben grundsätzlich ein Recht auf menschenwürdige Behandlung und rechtsstaatlichen Umgang, auch im Fall einer gesetzgeberisch angeordneten Abschiebung.*

20 Höffe, Otfried. Kants Kritik der reinen Vernunft. Die Grundlegung der modernen Philosophie, München (Piper) 2004, S. 294, Anm. 46.

21 Vgl. erhellend Droit, Roger-Pol. Das Abendland. Wie wir uns und die Welt sehen, Darmstadt (Wiss. Buchgesellschaft) 2010.

22 Vgl. erhellend Schröder, Winfried. Athen und Jerusalem. Die philosophische Kritik am Christentum in Antike und Neuzeit, Stuttgart – Bad Cannstatt (frommann-holzboog) 2011.

23 Vgl. Ebertz, Michael. Säkularisierung, Entchristlichung oder Entkirchlichung? Eine religionssoziologische Perspektive, in: Dienberg, Thomas u. a. (Hg.). Woran glaubt Europa?, aaO, S. 17–42.

*Es darf und kann unterschieden werden zwischen Flüchtlingen im engeren Sinn und Wirtschaftsmigranten.*

Die Aufnahme Notleidender aus Gründen mitmenschlicher Solidarität und christlicher Barmherzigkeit kann praktisch gesehen nicht grenzenlos sein. Konkrete Maßstäbe aus christlicher Sicht gibt es nicht; eine jährlich festzusetzende Obergrenze zu benennen, widerspricht nicht der christlichen Nächstenliebe. Es ist eine politische Frage, wie die notwendige Unterscheidung zwischen der Tugend individueller Barmherzigkeit und der Systematik staatlichen und politischen Handelns mit der notwendigen Abwägung unterschiedlichster Interessen im Staat praktisch umgesetzt wird. Die radikalen Forderungen der christlichen Ethik nach umfassender Nächstenliebe und Barmherzigkeit lassen sich im Rahmen von Staat und Gesetz immer nur ansatzweise umsetzen; es bleibt ein weites Feld der Barmherzigkeit sowohl subsidiär wirkender Gemeinschaften im Staat als auch privater Personen und Initiativen. Der Staat kann nicht alles, er setzt den Rahmen des Gesetzes und der Gerechtigkeit und erhofft weiteres Handeln seiner Bürger in Solidarität und Barmherzigkeit.



Ein Malteser Mitarbeiter führt im „WERTvollen Raum“ durch das Diskussionsthema

## Integration von Anfang an – Austausch im WERTvollen Raum

*Erstellt von Projektmitarbeitern des Malteser Migrationsberichts*

Mittwochnachmittag um halb drei in einer Unterbringungseinrichtung für Geflüchtete in Nordrhein-Westfalen: Der Raum ist viel zu klein für alle Interessenten, dreimal müssen Stühle geholt werden, damit die noch Hinzukommenden auch einen Platz haben. Die Bewohnerinnen wollen mehr erfahren über Deutschland – deutsche Gewohnheiten, deutsche Umgangsformen und deutsche Rechtsgrundlagen.

Fadime und Samuel, zwei Mitarbeiter aus dem Betreuungsteam der Malteser, begrüßen alle in englischer Sprache. Die Übersetzerinnen aus

den Reihen der Bewohnerinnen transferieren das „Willkommen“ in Arabisch, Farsi und Somali. „Willkommen zum dritten Gesprächskreis mit den folgenden Themen: Geschlechterrollen, Familienkonzepte, Umgang mit Kindern in Deutschland“. Eine deutsch-englische Präsentation läuft bereits, und gedruckte Unterlagen liegen allen vor.

Die Malteser Werke bieten in den von ihnen betreuten Einrichtungen ein Projekt zur Wertevermittlung an, in dem Geflüchtete von geschulten Mitarbeitenden zunächst über



Die Übersetzung der Inhalte wird durch Geflüchtete selbst übernommen

Regeln des Zusammenlebens in Deutschland informiert werden, um dann in den Dialog zu treten.

### Vermittlung von Informationen

„Sie glauben, dass wir in Deutschland immer schon eine Gleichberechtigung der Geschlechter hatten? Weit gefehlt!“ Anhand einiger Beispiele erklärt Samuel die Errungenschaft der jüngeren Geschichte. „Ein Universitätsstudium für Frauen wurde erst im 20. Jahrhundert ermöglicht, und zunächst änderte sich damit das klassische Rollenverständnis nicht: die emotionale Frau als Hausfrau und Mutter, der starke Mann als Ernährer und Beschützer. Noch bis in die 1970er-Jahre hinein war die Ehefrau abhängig von ihrem Mann, der eine Einverständniserklärung unterschreiben musste, damit sie

arbeiten gehen konnte.“ Ein Raunen geht durch die Reihen, für einige Teilnehmenden sind das neue Informationen.

Samuel fährt fort: „Noch heute kämpfen Frauen auch in Deutschland um eine gleiche Vergütung und Besetzung von Spitzenjobs, noch heute haben sie besondere Herausforderungen im Arbeitsleben als Mutter und Arbeitnehmerin zugleich. Aber Frauen können in Deutschland selbstbestimmt leben. Mit klassischen Rollenbildern werden sowohl Frauen als auch Männer hierzulande konfrontiert, aber das Grundgesetz bildet ein klares Fundament für individuelle Konzepte: Frauen und Männer sind als Menschen gleichwertig und haben gleiche Rechte und Pflichten als Bürgerinnen und Bürger.“ Alles Vorgetragene wird übersetzt, das erfordert viel Geduld von Teilnehmenden wie Ausführenden, bis schließlich auch Cumar aus Somalia für



Es finden sich Übersetzerinnen für die Sprachen Arabisch, Farsi und Somali

die afrikanischen Frauen übersetzt hat. Die Teilnehmenden diskutieren engagiert, jede kann etwas beitragen. Fadime unterbricht angeregtes Diskutieren und bittet um Wortmeldungen, die mit allen geteilt werden.

Eine Frau aus dem Iran erzählt, dass Frauen heutzutage im Iran nicht die gleichen Rechte besitzen wie Männer. Insbesondere die religiösen Vorschriften des Islam würden es Frauen nicht leicht machen – bei einer Scheidung, bei der Versorgung der Kinder, im Beruf oder Studium. „Frauen sind das zweite Geschlecht.“ Eine Frau aus Somalia erzählt, dass ein Mann bei ihnen vier Frauen haben kann. Eine andere afrikanische Frau wirft ein, „bei uns sogar sieben Frauen“. Für diese Aussage erntet sie glatt Applaus, die Frauen lachen einander an, sie kennen dieses Schicksal und nehmen es heute mit Humor. „Lieben tut er

nur eine“, sagt eine ältere arabisch sprechende Dame, die in dem ganzen Geschehen etwas verloren wirkt. Eine Frau aus Nigeria stellt klar, dass zwischen Gesetz und Tradition unterschieden werden muss. Bei ihnen sei gesetzlich nur eine Ehe möglich, das Modell der Vielehe gebe es aber weiterhin in den Köpfen vieler Männer.

Gemeinsam werden Modelle des Zusammenlebens in Deutschland besprochen. Neben der klassischen Ehe zwischen Mann und Frau leben viele junge Menschen unverheiratet zusammen. Außerdem gibt es Patchworkfamilien und eingetragene gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften. Auch Alleinerziehende können nach einer gescheiterten Beziehung ohne Partner leben. Samuel erklärt, „wenn du eine alleinerziehende Mutter bist, ist das nicht das Ende der Welt.“



In englischer Sprache gelingt es, die behandelten Themen gemeinsam zu diskutieren

Fadime fasst das Gesagte zusammen: „Respekt ist das Schlüsselement. In Deutschland gibt es viele Freiheiten – du kannst dich frei bewegen, dich kleiden, wie du magst, essen, was du magst etc. Aber das Recht des Einzelnen endet dort, wo das des anderen beginnt – jegliche Form von Diskriminierung ist in Deutschland verboten.“

### Beispiele und Diskussion

Dieser Aufklärung zu den grundlegenden Rechten des Zusammenlebens folgen Einblicke in deutsche Gepflogenheiten. Nawar ist siebenfache Mutter und war Englischlehrerin in Syrien, heute ist sie eine der Übersetzerinnen. Sie erklärt: „Wir möchten ein Teil der Gesellschaft werden, Respekt setzt Kenntnis voraus: Wie kann ich mich respektvoll verhalten, welche Regeln sollte ich beachten?“ Deutsche Selbstver-

ständlichkeiten sind für die Teilnehmenden neu. „Wir haben uns bereits informiert, wie man in Deutschland lebt“, sagen Nawar, Cumar und Felicia aus dem Iran einstimmig, aber „hier verstehen wir, was wichtig ist, z. B., dass nach 22 Uhr Nachtruhe ist, dass Hunde und Katzen als Haustiere eine besondere Stellung haben und wie respektvolles Verhalten in Deutschland konkret aussieht.“

Samuel erklärt ein weiteres Beispiel: „Ja, wir Afrikaner leben nach der afrikanischen Zeit, die flexibel ist. Ich musste mich auch daran gewöhnen, pünktlich zu sein. Heute trage ich eine Armbanduhr.“ Demonstrativ hält er sein Handgelenk in Richtung der Teilnehmenden, an dem ausgerechnet heute die Uhr fehlt! „Aber im Ernst, für Deutsche ist Pünktlichkeit ein Ausdruck von Respekt. Wenn ihr euch mal verspätet, weil ihr den Bus verpasst habt oder



In der Diskussionsrunde können Meinungen und Haltungen ausgedrückt werden

warum auch immer, ist das nicht weiter schlimm. Nehmt das Handy in die Hand und gebt kurz Bescheid, dass ihr nicht pünktlich sein werdet. Dann ist alles in Ordnung.“

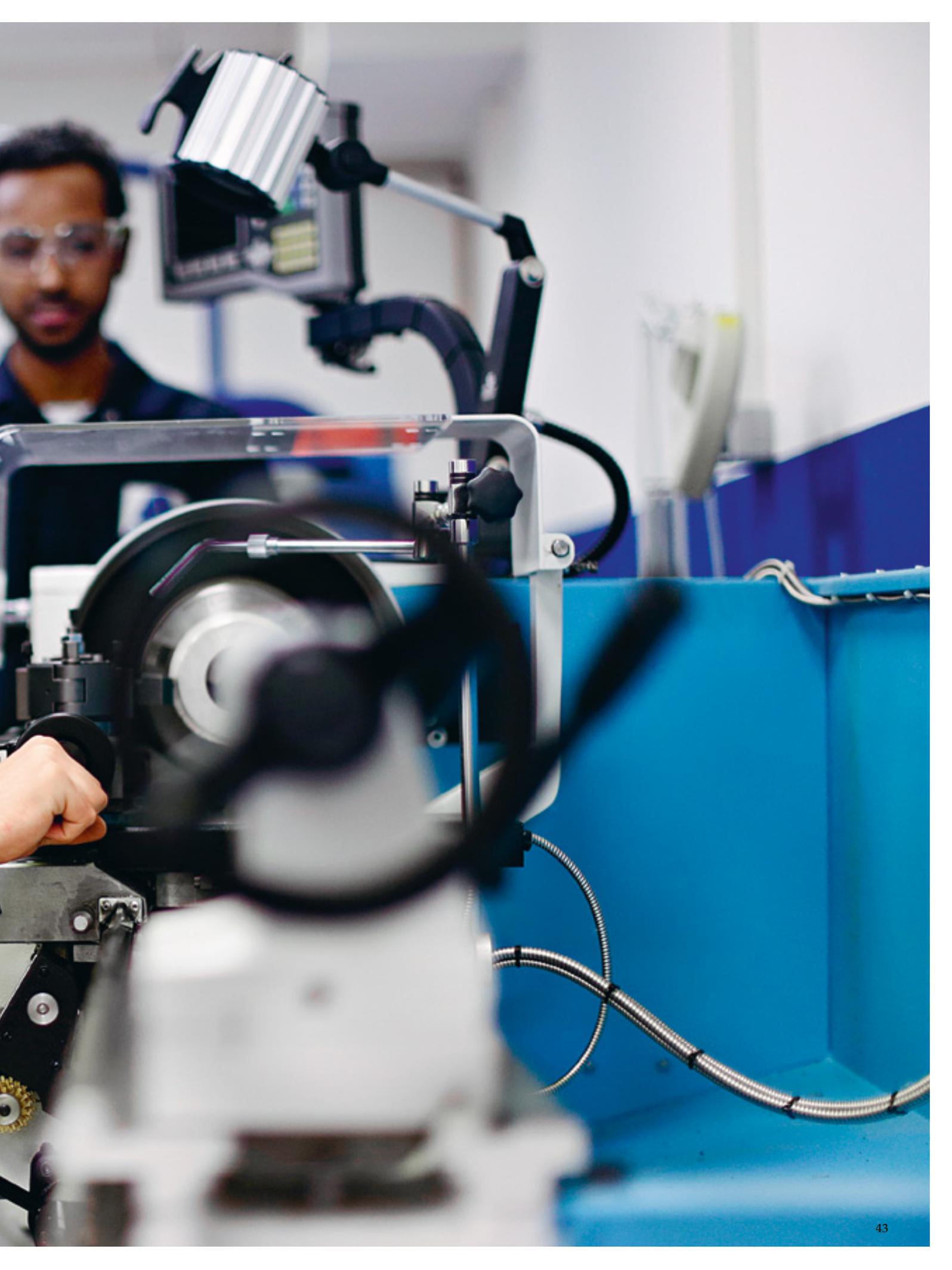
Nawar ist überzeugt: „Es braucht einen zivilisierten Austausch über verschiedene Themen in der Gesellschaft. Selbstverständlich sind für uns gewisse Dinge gewöhnungsbedürftig, z. B. die sichtbar engen Freundschaften zwischen Mann und Frau oder das Verhältnis zu Haustieren. Meinungen und Verhalten dürfen unterschiedlich sein und bleiben, wesentlich ist die Achtung voreinander. Der Grundsatz der Demokratie, den ich so sehr mag, lautet: Die Freiheit des einen endet dort, wo die Freiheit des anderen beginnt.“

Der „WERTvolle Raum“ ist ein Projekt der Malteser Werke, das mit Unterstützung von „Aktion Deutschland hilft“ seit November 2016

in derzeit fünf Einrichtungen umgesetzt wird. In fünf Modulen sind wesentliche Kenntnisse zu Rechten und Pflichten, Organisation und kulturellen Gepflogenheiten in Deutschland aufbereitet, die in Gesprächskreisen gemeinsam mit Geflüchteten besprochen werden. Ziel ist, dass sich Geflüchtete in die deutsche Gesellschaft integrieren können, indem sie das dafür notwendige Kulturwissen vermittelt bekommen, das Erwartungen, Vorstellungen und Bedürfnisse für sie offenlegt. Geflüchtete erlernen damit Alltagsregeln, die ihnen Orientierung bieten und Konfliktpotenzial verringern.

# Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt





# Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt

Prof. Dr. Lars P. Feld, Dr. Annabelle Doerr, Patrick Hirsch, Christoph Sajons, Ph.D., Freiburg i.Br.

Zuwanderung erhöht das Angebot von Arbeitskräften in einer Volkswirtschaft. Das ist in Deutschland vor dem Hintergrund des Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von großer Bedeutung. Während der vergangenen zehn Jahre kam es bereits zu einem starken Anstieg der Zuwanderungszahlen nach Deutschland. Dazu haben die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU-Mitgliedstaaten, die Wirtschaftskrisen und zuletzt die Fluchtmigration beigetragen. Ob die deutsche Volkswirtschaft von der Zuwanderung profitiert, hängt entscheidend von der Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Menschen ab. Aufgrund seiner Geschichte als Einwanderungsland hat Deutschland bereits Erfahrung mit der Arbeitsmarktintegration von Migranten. Die Zuwanderung seit dem Jahr 2015 im Kontext der Fluchtmigration unterscheidet sich aber nicht nur in ihrer Größenordnung von früheren Situationen. Die Menschen, die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland kamen, haben mehrheitlich eine Fluchterfahrung hinter sich und kommen größtenteils aus Ländern, in die sie in naher Zukunft nicht zurückkehren werden. Diese Menschen gilt es, mittel- und langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In diesem Kapitel werden die Arbeitsmarktentwicklungen seit dem Jahr 2010 für verschiedene Zuwanderungsgruppen dargestellt und die aktuelle Situation beschrieben. Anschließend werden die berufliche Qualifikation und der Spracherwerb als Schlüsselfaktoren für einen erfolgreichen und nachhaltigen Weg in die Erwerbstätigkeit diskutiert.

*Die allgemeine Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich während der letzten Jahre sehr positiv entwickelt. Aktuell sind über 32 Millionen Menschen in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt.*

## Die Arbeitsmarktentwicklung der Zuwanderer von 2010 bis heute

Die allgemeine Situation auf dem Arbeitsmarkt hat sich während der vergangenen Jahre sehr positiv entwickelt. Beispielhaft dafür steht der starke Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse um mehr als 4,2 Millionen Personen seit dem Jahr 2010. Aktuell sind über 32 Millionen Menschen in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Unterscheidet man dabei zwischen deutschen und ausländischen Arbeitnehmern, so wird deutlich, dass insbesondere die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer über diesen Zeitraum gestiegen ist, nämlich um fast 82 Prozent (vgl. Abbildung 11).

Bei den Arbeitslosenzahlen und der Anzahl an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB), also Personen, denen Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) zustehen, zeigt sich hingegen ein abweichendes Bild. Während die Anzahl der Arbeitslosen und der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit deutscher Staatsangehörigkeit in diesem Zeitraum gesunken ist, ist diejenige der ausländischen Arbeitslosen um 27 Prozent und bei ausländischen, erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sogar um 48 Prozent gestiegen. Allerdings müssen diese Entwicklungen in Relation zu den Veränderungen der Bevölkerung bzw. der gesamten Erwerbspersonen in Deutschland betrachtet werden. Deshalb werden im Folgenden wichtige relative Kennzahlen der Arbeitsmarktentwicklung dargestellt.

Die wichtigsten Kennzahlen sind die Beschäftigungs- und die Arbeitslosenquote. Die Beschäftigungsquote wird als Anteil der Beschäftigten im erwerbsfähigen Alter – also zwischen 15 und 65 Jahren – an der Bevölkerung in dieser Alters-

gruppe berechnet. Dagegen steht die Arbeitslosenquote für den Anteil der registrierten Arbeitslosen an den gesamten Erwerbspersonen, also Erwerbstätigen und Arbeitslosen. Diese beiden Kennzahlen sind für den Zeitraum von Januar 2010 bis April 2017 für deutsche und ausländische Personen sowie für die zahlenmäßig wichtigsten Zuwanderergruppen differenziert betrachtet (vgl. Abbildungen 12 und 13).<sup>1</sup> Dies sind Menschen aus Ländern der EU-Osterweiterung, aus den Balkanstaaten und aus nicht europäischen Asylherkunftsländern.

Die Arbeitsmarktkennzahlen der Menschen aus nicht europäischen Asylherkunftsländern sind dabei vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingszuwanderung besonders relevant und sollten Hinweise über die Situation der seit 2015 eingereisten Personen am deutschen Arbeitsmarkt geben. Jedoch ist es aktuell nicht möglich, den Arbeitsmarktstatus dieser Menschen genau zu erfassen. Dies liegt daran, dass in den Beschäftigungsmeldungen der Arbeitgeber an die

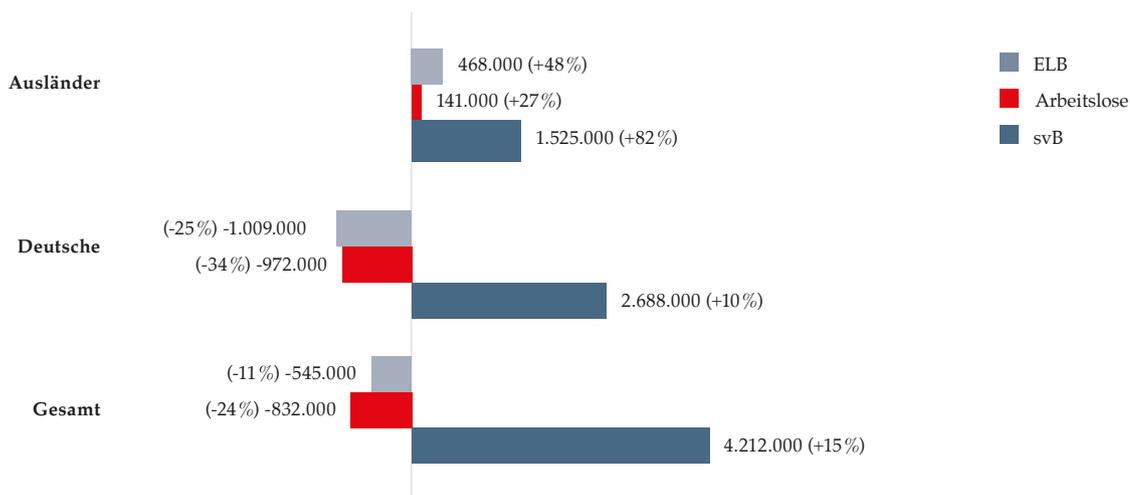
Sozialversicherung nicht der Aufenthaltsstatus einer beschäftigten Person erfasst wird.<sup>2</sup> Da aber Informationen zur Staatsangehörigkeit gesammelt werden, ist es möglich, Arbeitsmarktindikatoren für Personengruppen aus bestimmten Herkunftsländern zu berechnen. In die Gruppe nicht europäischer Asylherkunftsländer fallen aktuell die acht Länder Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien. Seit dem Jahr 2015 wurden in Deutschland mehrheitlich Asylanträge von Personen aus diesen Ländern gestellt. Dennoch sind in den Statistiken Informationen über Personen aus diesen Ländern enthalten, die bereits vor der aktuellen Fluchtmigration in Deutschland lebten und arbeiteten.

Die Beschäftigungsquote der ausländischen Bevölkerung insgesamt lag im April 2017 bei 46,7 Prozent, diejenige der deutschen Bevölkerung bei 67,2 Prozent (vgl. Abbildung 12). Es zeigt sich eine besonders positive Entwicklung

1 Bundesagentur für Arbeit (2017a). Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen) Juni 2017, Statistik, Nürnberg.

2 Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen (2017). Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Stand zum Jahresbeginn 2017, Aktuelle Berichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 2.

**Abbildung 11:**  
Veränderung des Bestands sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (svB), Arbeitsloser und erwerbsfähig Leistungsberechtigter nach dem SGB II (ELB) zwischen April 2010 und April 2017



Anmerkung: Die Werte wurden auf volle Tausender gerundet.

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, 2017.

*Die Beschäftigungsquote der Zuwanderer aus osteuropäischen EU-Mitgliedsländern hat sich seit 2010 besonders positiv entwickelt. Sie liegt mit 58,2 Prozent im April 2017 weit über dem Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung.*

*Die Beschäftigungsquote der Personen aus nicht europäischen Asylherkunftsländern liegt unter dem Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung. Sie steigt seit dem Jahresende 2016 leicht an.*

*Nur ein geringer Anteil der Zuwanderer aus nicht europäischen Asylherkunftsländern findet eine hochqualifizierte Beschäftigung als Spezialist oder Experte.*

für Zuwanderer aus Ländern, die im Rahmen der Osterweiterung der EU beitraten. Im Januar 2010 lag die Beschäftigungsquote dieser Zuwanderergruppe bei 35,2 Prozent. Seitdem ist sie stetig gestiegen und lag im April 2017 bei 58,2 Prozent. Die Beschäftigungsquote der Zuwanderer aus den Balkanstaaten hat sich hingegen seit dem Jahr 2010 nicht stark verändert. Aktuell liegt sie bei 51,9 Prozent – dies ist etwas höher als im April 2010.

Die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt schlägt sich in sinkenden Arbeitslosenquoten nieder. Die Arbeitslosenquote der Deutschen ist seit dem Jahr 2010 deutlich gesunken und betrug im April 2017 5,7 Prozent. Die Arbeitslosenquote der ausländischen Erwerbspersonen liegt zwar auf einem deutlich höheren Niveau, zeigt jedoch in den vergangenen Jahren einen ähnlichen abnehmenden Trend (vgl. Abbildung 13). Die Darstellung der Arbeitslosenquote von Personen aus verschiedenen Herkunftsländern zeigt, dass die Quote der Zuwanderer aus Ländern der EU-Osterweiterung weit unter den durchschnittlichen Arbeitslosenquoten der ausländischen Erwerbspersonen liegt. Während der vergangenen Jahre hat sie sich sogar der Arbeitslosenquote der deutschen Erwerbspersonen angenähert und lag im April 2017 bei 8,8 Prozent. Ein Rückgang der Arbeitslosenquote ist zudem für Personen aus den Balkanstaaten zu verzeichnen.

Die Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten der Zuwanderergruppe aus nicht europäischen Asylherkunftsländern weicht stark von der Entwicklung der anderen Zuwanderergruppen ab. Die divergierende Entwicklung seit dem Jahr 2015 ist durch die starke Zunahme der Fluchtmigration aus diesen Ländern zu erklären. Die Mehrheit der Personen, die seit Januar 2015 einen Asylantrag gestellt haben, ist im erwerbsfähigen Alter, d. h. zwischen 15 und 65 Jahre alt und steht dem Arbeitsmarkt somit potenziell zur Verfügung.<sup>3</sup> Ob sie allerdings arbeiten dürfen, hängt von der Art des Flüchtlings-

schutzes ab, den sie im Laufe des Asylverfahrens erhalten.<sup>4</sup>

Während die Beschäftigungsquoten der Zuwanderer aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern im Jahr 2010 noch ähnlich hoch waren wie diejenigen der Zuwanderer aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten, sanken sie seitdem erst leicht und seit Januar 2015 stark ab (vgl. Abbildung 12). Dieser Anstieg ist durch die starke Bevölkerungszunahme aus diesen Ländergruppen – insbesondere aus Syrien – zu erklären. Gleichzeitig ist die absolute Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern seit Januar 2015 um fast 65.000 auf 143.000 Beschäftigte im April 2017 gestiegen. Hinzu kommen 51.000 geringfügig Beschäftigte in sogenannten Minijobs.<sup>5</sup> Die Beschäftigungsquote für Zuwanderer aus diesen Ländern entwickelte sich zuletzt leicht positiv. Im April 2016 lag sie bei 14,5 Prozent. Im April 2017 wurde von der Bundesagentur für Arbeit ein Wert von 18 Prozent veröffentlicht.

Die meisten Zugewanderten aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern finden eine Beschäftigung als Helfer oder Fachkraft.<sup>6</sup> Weitere 4,3 Prozent finden eine Stelle als Spezialist und weitere 9,7 Prozent als Experte. Eine nähere Betrachtung der Berufssegmente zeigt zudem, dass die Mehrzahl der Personen in Dienstleistungsberufen beschäftigt ist. Nur 21,4 Prozent arbeiten in Produktionsberufen.

Die Arbeitslosenquote der Zuwanderer aus den acht nichteuropäischen Asylherkunftsländern liegt über den gesamten Beobachtungszeitraum weit über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote der ausländischen Erwerbspersonen (vgl.

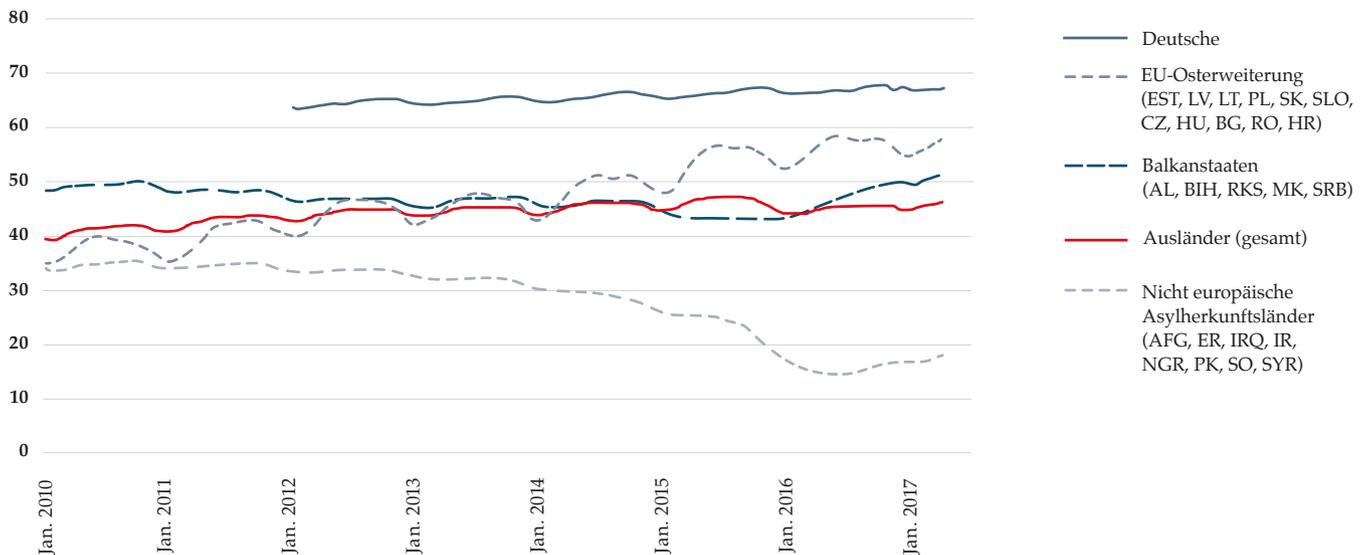
3 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 19.

4 Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Siebert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016). Geflüchtete Menschen in Deutschland – Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen, IAB-Kurzbericht 15/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 11.

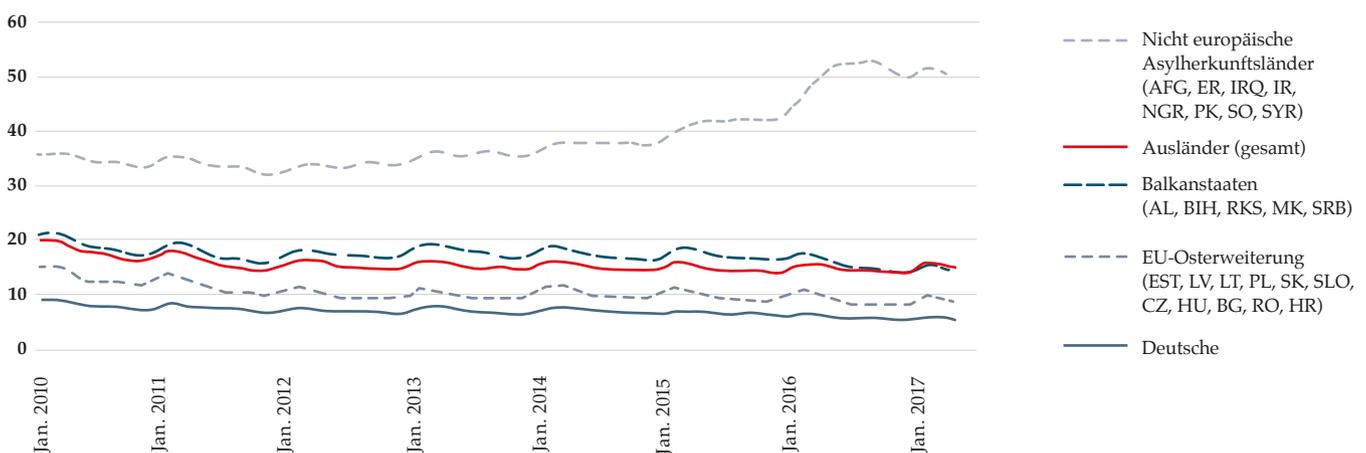
5 Bundesagentur für Arbeit (2017b). Arbeitsmarkt kompakt. Fluchtmigration Stand: Juni 2017, Nürnberg, S. 8.

6 Bundesagentur für Arbeit (2016). Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Teil IV Beschäftigte nach Staatsangehörigkeit, Stand: September 2016, Nürnberg.

**Abbildung 12:**  
**Beschäftigungsquoten der deutschen und ausländischen Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren in Prozent (sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung)**



**Abbildung 13:**  
**Arbeitslosenquoten der deutschen und ausländischen Erwerbspersonen in Prozent**



Anmerkung: Daten der Beschäftigungsquoten für Deutsche sind ab Januar 2012 enthalten. Abkürzungen: Albanien (AL), Bosnien und Herzegowina (BIH), Kosovo (RKS), Mazedonien (MK), Serbien (SRB), Estland (EST), Lettland (LV), Litauen (LT), Polen (PL), Slowakei (SK), Slowenien (SLO), Tschechische Republik (CZ), Ungarn (HU), Bulgarien (BG), Rumänien (RO), Kroatien (HR), Afghanistan (AFG), Eritrea (ER), Irak (IRQ), Iran (IR), Nigeria (NGR), Pakistan (PK), Somalia (SO), Syrien (SYR).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit 2017.

Abbildung 13). Von 2010 bis 2015 betrug sie zwischen 30 und 40 Prozent und ist seit 2015 stetig gestiegen. Im August 2016 erreichte sie den Höchstwert von 53,4 Prozent. Aktuell wird von der Bundesagentur für Arbeit für April 2017 ein Wert von 50,2 Prozent angegeben.

Seit Juni 2016 erfasst die Bundesagentur für Arbeit Informationen über den Fluchtkontext von arbeitslosen und arbeitssuchenden Personen. Dadurch ist es möglich, die Daten im Hinblick auf den Aufenthaltsstatus der Personen zu untersuchen. Im Juni 2017 waren 490.000 geflüchtete Personen bei Arbeitsagenturen oder Jobcentern als arbeitssuchend registriert – davon 181.000 arbeitslos.<sup>7</sup> Die zuvor dargestellte Verteilung in Bezug auf das Anforderungsniveau und das Berufssegment dieser Zuwanderergruppe spiegelt sich

ebenso in aktuellen Zahlen zur Arbeitssuche wider. Für mehr als 60 Prozent der Arbeitssuchenden kommen nur Helfertätigkeiten in Frage. Sie suchen vor allem Jobs in der Dienstleistungsbranche wie der Reinigung, in der Lagerei und Logistik oder als Küchenhilfe. Flexible Beschäftigungsverhältnisse, z. B. über Werkverträge und Zeitarbeit sind oft erste Erwerbsmöglichkeiten für Geflüchtete. 20 Prozent der Arbeitslosen aus nicht europäischen Asylherkunftsländern haben zwischen April 2016 und März 2017 eine Anstellung in der Arbeitnehmerüberlassung gefunden.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund sollten potenzielle Einstiegshürden in den Arbeitsmarkt, wie z. B. die Mindestlohnregelungen, nicht zu hoch ausfallen.

7 Bundesagentur für Arbeit (2017b). Arbeitsmarkt kompakt. Fluchtmigration Stand: Juni 2017, Nürnberg, S. 11.

8 Bundesagentur für Arbeit (2017b). Arbeitsmarkt kompakt. Fluchtmigration Stand: Juni 2017, Nürnberg, S. 10.

## Rechtliche Grundlagen: Arbeitsmarktzugang<sup>9</sup>

Asylbewerber und Flüchtlinge können drei Monate nach ihrer Registrierung arbeiten, wenn die zuständigen Ausländerbehörden und die Bundesagentur für Arbeit (BA) zustimmen (§ 61 Asylgesetz). Dies gilt erst dann, wenn sie nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten müssen bei Antragstellung nach dem 31. August 2015 bis zur Entscheidung über den Asylantrag in einer Aufnahmeeinrichtung verbleiben und erhalten daher keine Arbeitsgenehmigung. Die Ausländerbehörden können die Arbeitserlaubnis beispielsweise auch verweigern, wenn Betroffene nicht kooperativ im Verfahren, einschließlich etwaiger Rückführungen, mitwirken. Die BA führt eine Vorrangprüfung durch

und kann dabei die Arbeitsaufnahme verhindern, wenn ein Deutscher, EU- oder EWR-Staatsangehöriger für eine bestimmte Stelle infrage kommt. Sie prüft zudem, ob Arbeitsbedingungen und Entlohnung ortsüblichen Bedingungen genügen, sowie die Auswirkungen der Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern auf den lokalen Arbeitsmarkt. Nach einer Aufenthaltsdauer von 15 Monaten entfallen Vorrangprüfung und Prüfung der Auswirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt. Gemäß dem Integrationsgesetz können die Bundesländer bestimmen, in welchen Arbeitsagenturbezirken die Vorrangprüfung befristet auf drei Jahre ausgesetzt wird. Für Geduldete gelten grundsätzlich die gleichen Regelungen wie für Asylbewerber. Allerdings handelt es sich hier um eine Ermessensentscheidung der Ausländerbehörden. Anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge sowie Personen, die subsidiären Schutz genießen, dürfen ohne Einschränkung arbeiten, ein Praktikum absolvieren oder eine Ausbildung beginnen. Weder die Ausländerbehörden noch die BA müssen zustimmen.

9 Siehe zu diesem Abschnitt Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Siegert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016). Geflüchtete Menschen in Deutschland – Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen, IAB-Kurzbericht 15/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 11.

RUND

**70 %**DER ASYLANTRAGSTELLER IM JAHR 2016  
SIND IM ERWERBSFÄHIGEN ALTER.

DIE BESCHÄFTIGUNGS-  
QUOTE DER GESAMTEN  
AUSLÄNDISCHEN BE-  
VÖLKERUNG BETRÄGT  
IM APRIL 2017 46,7 %.  
FÜR ZUWANDERER AUS  
NICHT EUROPÄISCHEN  
ASYLHERKUNFTS-  
LÄNDERN LIEGT DIE  
BESCHÄFTIGUNGSQUO-  
TE MIT 18 % DEUTLICH  
DARUNTER.

INSGESAMT

**194.000**PERSONEN AUS NICHT EUROPÄISCHEN ASYL-  
HERKUNFTSLÄNDERN WAREN IM APRIL 2017  
SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIG (143.000)  
ODER GERINGFÜGIG (51.000) BESCHÄFTIGT.

DIE ARBEITSLOSENQUOTE  
DER GESAMTEN AUSLÄN-  
DISCHEN ERWERBSPERSONEN  
LIEGT IM APRIL 2017 BEI 15 %.  
FÜR ZUWANDERER AUS  
NICHTEUROPÄISCHEN ASYL-  
HERKUNFTSLÄNDERN LIEGT  
SIE MIT 50,2 % DEUTLICH  
DARÜBER.

INSGESAMT

**192.000**PERSONEN AUS DEN NICHT EUROPÄISCHEN HERKUNFTSLÄN-  
DERN WAREN IM JUNI 2017 ARBEITSLOS.

DIE MEHRHEIT DER  
ZUGEWANDERTEN AUS  
NICHT EUROPÄISCHEN  
ASYLHERKUNFTS-  
LÄNDERN IST ALS  
HELFER (42,2 %) ODER  
FACHKRAFT (43,4 %)  
BESCHÄFTIGT.

*Unzureichende Sprachkenntnisse und zu geringe Qualifikationsniveaus der Geflüchteten werden von Arbeitgebern als große Einstellungshemmnisse gesehen.*

In einer aktuellen Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten aus der Arbeitgeberperspektive beleuchtet.<sup>10</sup> Dabei zeigt sich, dass der Anteil der Betriebe, die Erfahrungen mit Geflüchteten als Arbeitnehmer oder Auszubildende gemacht haben, Ende 2016 fast zehn Prozent betrug. Dies entspricht etwa 211.000 Betrieben, davon waren 25 Prozent Betriebe der Arbeitnehmerüberlassung, also Vermittler von Leiharbeit. Im Rahmen der Studie wurden die Arbeitgeber dazu befragt, was sie daran hindert, Geflüchtete einzustellen. Unzureichende Sprachkenntnisse und zu geringe Qualifikationsniveaus sind demnach die Hauptgründe für die Nichteinstellung von Geflüchteten.

Alle diese Statistiken zeigen, dass sich die Arbeitsmarktintegration von Menschen aus nicht europäischen Asylherkunftsländern, unter denen sich ein sehr großer Anteil Geflüchteter befindet, schwieriger gestaltet als für andere Zuwanderergruppen. Dies hängt zum einen mit den Wartezeiten während der Asylverfahren zusammen. Zum anderen gibt es große Unterschiede zwischen den Bildungsanforderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt und den formalen Bildungsabschlüssen, welche die Menschen mitbringen. Der Zuzug einer sehr großen Anzahl an Migranten geschieht in einer Zeit einer sehr guten konjunkturellen Lage in Deutschland, die nicht zuletzt auf dem Arbeitsmarkt spürbar ist. Dies ist eine günstige Ausgangssituation, um den Einstieg in Beschäftigung zu schaffen. Lange Verfahrenszeiten und anschließende Qualifikationszeiten können sich jedoch zu einem Zeitraum aufaddieren, durch den der günstige Einstieg verpasst zu werden droht.

<sup>10</sup> Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Rebien, Martina (2017). IAB-Stellenerhebung: Geflüchtete kommen mehr und mehr am Arbeitsmarkt an, IAB-Kurzbericht 14/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.



Flüchtling Kennedy mit Mentor Hendric Jacoby bei der Firma Samson AG

## Chancen eröffnen – Potenziale nutzen

*Erstellt von Mitarbeitern der Initiative „Wir zusammen“.*

*„Wir zusammen“ bündelt das Engagement zur Integration von Flüchtlingen.*



Die Bilder von Menschengruppen, die in der Hoffnung auf Sicherheit und Stabilität in Deutschland ankommen, sind noch sehr präsent. Und auch die Bilder von Helfern, die an Bahnhöfen und in Unterkünften die Menschen mit dem Nötigsten versorgen, geraten wohl nicht so schnell in Vergessenheit. Zahlreiche deutsche Unternehmen waren von Anfang an in der Flüchtlingshilfe aktiv. Häufig angeregt durch die

Mitarbeiter entstanden schon früh vielfältige Initiativen, die zunächst ihren Schwerpunkt bei der Erstversorgung hatten. Gleichzeitig startete der Dialog darüber, wie eine langfristige Integration der Neuankömmlinge erfolgreich erreicht werden kann.

Daraus entwickelten einige Vertreter führender Unternehmen die Idee zu „Wir zusammen“. Sie

## *„Die Erstversorgung ist abgeschlossen, nun geht es um eine nachhaltige Integration auch in den Arbeitsmarkt.“*

wollten Verantwortung übernehmen und waren sich einig, dass die deutsche Wirtschaft das Potenzial hat, die Integration zu einem langfristigen Erfolg zu machen. Getragen von der Ralph und Judith Dommermuth Stiftung wurde so der Grundstein für „Wir zusammen“ gelegt.

Mit 36 Initiatoren, die zu diesem Zeitpunkt bereits in der Flüchtlingshilfe aktiv waren, startete das Netzwerk im Februar 2016. Schnell wuchs die Anzahl der Mitglieder um ein Vielfaches an – und immer noch kommen jede Woche neue hinzu. Dazu gehören Kleinbetriebe und Mittelständler ebenso wie Weltkonzerne. Für sie alle stellt die Zuwanderung nicht nur eine Herausforderung dar. Vielmehr sehen sie die Chancen, die sie dem Wirtschaftsstandort Deutschland bietet. Inzwischen ist die Erstversorgung weitgehend abgeschlossen, und für die „Wir zusammen“-Mitglieder ist mit der Integration in den Arbeitsmarkt die nächste Phase angebrochen. Dafür haben sie vielfältige Projekte ins Leben gerufen: Während die einen Qualifizierungen feststellen und Bewerbungstrainings anbieten, ermöglichen andere durch Praktika Einblicke in den Arbeitsalltag. Zahlreiche Aus- und Weiterbildungsprogramme sowie Möglichkeiten zur Festanstellung wurden geschaffen. Für die Betreuung der neuen Kollegen engagieren sich Tausende Mitarbeiter, die sie als Mentoren im Arbeitsalltag unterstützen. Häufig geht der Einsatz aber weit über das Berufliche hinaus: Sie helfen ihnen beim Deutschlernen, begleiten sie bei Behördengängen oder organisieren gemeinsame Freizeitaktivitäten. Dieses offene Miteinander fördert nicht zuletzt die Unternehmenskultur.

Heute ist „Wir zusammen“ der Dreh- und Angelpunkt, wenn es um die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge geht. Nicht nur der Austausch mit anderen Unternehmen, sondern auch die guten Kontakte zu Ansprechpartnern aus Politik, Behörden, Hilfsorganisationen und Institutionen

machen die Mitgliedschaft im Netzwerk für alle Beteiligten sehr wertvoll. Durch die umfangreichen Erkenntnisse und Erfahrungswerte, die tagtäglich zusammenkommen, können sie ihre Projekte in diesem dynamischen Umfeld immer wieder auf die neuen Rahmenbedingungen ausrichten. Vor allem bei der Bewältigung von Hürden, mit denen sich die Unternehmen konfrontiert sehen, bietet der Zusammenschluss entscheidende Vorteile. Denn als einflussreiches Netzwerk mit starken Partnern kann „Wir zusammen“ auch schwierige Themen vorantreiben, neue Ansätze entwickeln sowie alle Beteiligten an einen Tisch bringen.

Damit die Menschen, die in Deutschland Zuflucht gesucht haben, für die Zeit, in der sie hier bleiben, eine echte Chance auf Integration haben, ist langfristiges Engagement gefragt. Diese Aufgabe wird Deutschland nicht von heute auf morgen bewältigen – aber es lohnt sich, sie anzugehen. Denn die Migration bringt Chancen mit sich, die der deutschen Wirtschaft zugutekommen. Schließlich herrscht in vielen Bereichen Fachkräftemangel, und durch den demografischen Wandel fehlt der Nachwuchs. Daher suchen schon jetzt zahlreiche Branchen qualifizierte Mitarbeiter – und die Nachfrage wird weiter steigen. Unternehmen sollten also weiterdenken und schon jetzt in die Aus- und Weiterbildung von Zuwanderern investieren. Auch wenn das zu Beginn mit etwas mehr Mühe verbunden sein kann, wird sich dieser Einsatz in einigen Jahren auszahlen. Zahlreiche „Wir zusammen“-Mitglieder setzen bereits auf dieses Potenzial und bereiten Flüchtlinge auf eine Festanstellung in ihren Unternehmen vor. Je mehr Projekte dieser Art entstehen, desto besser und nachhaltiger wird die Integration gelingen. Und davon profitieren die Neuzuwanderer und die deutsche Wirtschaft gleichermaßen.

## *„Migration bringt Chancen mit sich, die der deutschen Wirtschaft zugutekommen.“*



Flüchtling Firaas Alkhalifa bei der Firma Lapp Gruppe

## Ankommen in Arbeit und Gesellschaft

Erstellt von Projektmitarbeitern des Malteser Migrationsberichts. Im Gespräch mit Ralf Bierstedt, Leiter des Jobcenters in Münster.

Die kreisfreie Stadt Münster in Westfalen gilt seit dem Jahr 1915 offiziell als Großstadt, im Jahr 2014 sind erstmals über 300.000 Einwohner gemeldet, davon über 50.000 Studierende. Das Jobcenter in Münster betreut derzeit rund 22.000 Menschen, von ihnen sind 14.000 Menschen erwerbsfähig. Zu den betreuten Zielgruppen gehören ca. 2.500 Flüchtlinge. Nach dem Stand der heutigen Entwicklungen wird die Zahl der Flüchtlinge in Münster zukünftig zwischen 3.000 bis 3.500 Personen liegen.

„Wir sind Einleiter, Richtungsgeber, Ansprechpartner, Coach und Wegweiser“, so beschreibt Ralf Bierstedt, Leiter des Jobcenters in Münster, die Aufgaben der Behörde. Seit dem Jahr 2012

### *„Wir sind Einleiter, Richtungsgeber, Ansprechpartner, Coach und Wegweiser.“*

ist Münster eine sogenannte Optionskommune. Das heißt, dass die Stadt die alleinige Trägerschaft aller Leistungen nach dem SGB II besitzt, somit als Auftraggeber des Jobcenters fungiert. Dieses Modell mache sich besonders positiv in der Zusammenarbeit aller städtischen Bereiche und deren Verzahnung mit Dritten in der Integrationsarbeit bemerkbar, so Ralf Bierstedt. Alle städtischen Akteure seien im engen Austausch und wirkten gemeinsam, so auch zuletzt bei der Einrichtung einer Clearingstelle

für junge Menschen in den internationalen Förderklassen. „Wir ziehen die Akteure zusammen und gucken, wo Ansatzpunkte liegen, damit wir schnell und ohne viel Hin und Her Anschlüsse für die jungen Menschen generieren können. Dass wir das aus gesamtstädtischer Perspektive machen, ist da von Vorteil.“

### Integration bedeutet Teilhabe

Eine inklusive Teilhabe der Klienten sowohl am Arbeitsmarkt als auch an der Gesellschaft ist das vereinbarte Ziel, das sich das Jobcenter im Austausch mit den städtischen Akteuren gesetzt hat. Inklusive Teilhabe bedeute, über die Arbeitsmarktintegration hinaus die alltäglichen Umstände der Menschen zu sehen und beratend tätig zu sein. „Dass Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft zusammenspielen, ist keine neue Erkenntnis“, so Ralf Bierstedt, „aber wir versuchen, diese auch zu leben.“

„Was ist eine duale Ausbildung? Woraus besteht eine Einkommensberechnung? Was ist der Unterschied zwischen Brutto- und Nettoeinkünften?“ Das seien Fragen, die aufkommen, wenn Flüchtlinge den deutschen Arbeitsmarkt erschließen. Damit Informationen möglichst viele Menschen erreichen, bietet das Jobcenter Münster allen Neuankömmlingen die Möglichkeit, sich an einem Abend zu informieren. Dabei spielt auch die Orientierung in Münster eine Rolle, hier findet eine enge Zusammenarbeit mit dem Ehrenamt statt. „Wir unterstüt-

zen die Freiwilligen, damit sie die Menschen, die sie begleiten, auch beraten können“, so Ralf Bierstedt.

Im Jahr 2016 seien in Münster 60 Flüchtlinge in Arbeit vermittelt worden. Dies wertet Ralf Bierstedt als gutes Ergebnis, denn eine konkrete Zielsetzung habe man bewusst nicht festgelegt, weil viele Unwägbarkeiten im Vorfeld zu klären waren, wie z. B. das Thema Spracherwerb. Der Arbeitsmarkt in Münster biete gute Gelegenheiten zur Integration von Flüchtlingen. Dies liege nicht zuletzt daran, dass die Arbeitgeber ein hohes Engagement aufbrächten. Ein Praktikumsplatz oder ein Schnuppertag in einem Unternehmen helfe Menschen, sich zu erproben, in Kontakt zu kommen und Ideen von Arbeitsbereichen zu konkretisieren.

Damit Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt eine Chance haben, sei das Erlernen der Sprache auf einem guten Niveau Voraussetzung. „Nehmen wir Unternehmen, die hohe Sicherheitsvorschriften haben: Da müssen Arbeitgeber sicher sein, dass diese verstanden werden. Insofern muss man dafür Verständnis entwickeln, dass Unternehmer sagen, wir haben gewisse Anforderungen, die ein höheres Sprachniveau erfordern.“

Herausforderungen berge die Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft und konkret in den Arbeitsmarkt, aber von Problemen will Ralf Bierstedt nicht sprechen. Entscheidend sei der Blick auf das, was Menschen mitbringen, und

## ***„Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft spielen zusammen.“***

das sei bei vielen Geflüchteten u. a. eine hohe Motivation. „Wir erkennen sehr deutlich, dass ein großer Teil der Menschen, die zu uns gekommen sind, sehr motiviert sind und in den Arbeitsmarkt drängen. Manchmal ist es so, dass wir sogar ein bisschen bremsen müssen, weil wir uns auf die Fahne geschrieben haben, die Integration in den Arbeitsmarkt nachhaltig anzugehen.“ Bei jungen Menschen wirke man darauf hin, dass sie eine Ausbildung machen.

Besonders Sprachtalentiertere können nach dem Integrationskurs an einem C1-Kurs mit Abschluss teilnehmen, den das Jobcenter gemeinsam mit den Rotariern organisiert hat. Das Besondere des Projekts liege darin, dass neben dem klassischen Sprachkurs für Flüchtlinge am Vormittag nachmittags eine weitere Gelegenheit geschaffen werde, Sprache anzuwenden und sich gleichzeitig beruflich zu erproben. Ralf Bierstedt ist überzeugt, dass die wirkungsvollste Methode zum Spracherwerb genau darin liege,

## ***„Die wirkungsvollste Methode zum Spracherwerb liegt in der Kombination aus theoretischem Wissen und praktischer Anwendung.“***

neben dem theoretischen Fundament Gelegenheiten zu schaffen, Sprache praktisch anzuwenden. Der Weg zurück in die eigene Community hingegen, in der nur die Muttersprache gesprochen wird, berge die Gefahr, Gelerntes nicht zu verinnerlichen, weil die Anwendung fehlt.

Die Erfahrungen zu Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen seien, so Bierstedt, sehr unterschiedlich. Eine ganze Reihe von Menschen habe zudem gar keine Unterlagen über ihre Ausbildung mitgebracht, die Berufsbilder und das Verständnis von Beruf in vielen Herkunftsländern unterschieden sich zudem. Allerdings beobachtet der Jobcenterleiter, dass viele geflüchtete Menschen diese Beobachtung selbst anstellten und erkennen würden, dass eine zusätzliche Ausbildung vonnöten sei, um den Anforderungen hier gerecht zu werden. Einer Zusatzqualifikation stünden diese dann offen gegenüber.

### ***„Ein gutes Sprachniveau ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt.“***

Ein bundesweites Problem zeigt sich auch in Münster: Es sind nicht genügend Plätze in den Sprachkursen verfügbar. Ralf Bierstedt sieht eine Schwierigkeit darin, dass die Träger der Sprachkurse nicht von der Stadt ausgewählt und beauftragt werden, sondern zentral vom Bundesamt für Flucht und Migration geprüft und als ESF-zertifizierte Kurse zugelassen werden. „Wir sind der Auffassung, dass wir hier in Münster in der Lage wären, die notwendigen Sprachkurse unter Berücksichtigung der Trägervielfalt kommunal zu organisieren.“ Für eine nachhaltige Arbeit wäre finanzielle Stabilität und Kontinuität von Bedeutung.

### ***„Die Sozialgesetzgebung muss auch für Klienten nachvollziehbar sein, insbesondere im Leistungsbereich.“***

Zurzeit werden die finanziellen Mittel nur für das laufende Jahr bewilligt, da deren Berechnung vom Bundeshaushalt abhängt. Für den Leiter des Jobcenters bedeutet dies, dass eine längerfristige Planung mit aufeinander aufbauenden Modulen nur bedingt möglich ist.

#### **Gesetzgebung optimieren**

Eine wesentliche Forderung Ralf Bierstedts liegt in der Rechtsvereinfachung der Sozialgesetzgebung. Denn die vorliegende Fassung des SGB II sei sehr komplex, anspruchsvoll und stark individualisiert, also auf Einzelfälle zugeschnitten. Die Anwendung des Rechts sei somit erschwert und für die Beteiligten oftmals nicht nachvollziehbar. „Von dem Grundgedanken der Vereinfachung des Systems aus dem Jahr 2004“, so Ralf Bierstedt, „ist wenig übrig geblieben, nur die Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe“. Bei der Vereinfachung geht es Ralf Bierstedt um Nachvollziehbarkeit. Insbesondere im Leistungsbereich sieht er noch erheblichen Bedarf, dagegen hätten sich im Arbeitsmarktbereich in den letzten Jahren Verbesserungen ergeben. „Die Möglichkeiten sind breiter geworden, aber auch hier wünschen wir uns noch mehr Flexibilität gerade in den Maßnahmenmöglichkeiten, noch mehr Spielräume, um auszuprobieren.“ Denn viele gute Ideen böten Entwicklungschancen, die am Ende dafür sorgen könnten, dass mehr Menschen integriert werden als im zurzeit bestehenden System.

## Bedeutung von schulischer und beruflicher Bildung

Das Bildungsniveau und die Anerkennung der im Ausland erworbenen Bildungsabschlüsse sind wichtige Faktoren für eine erfolgreiche Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt. Außerdem ist es entscheidend, wie sie die vorhandenen Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem hiesigen Arbeitsmarkt einsetzen können und welche zusätzlichen Qualifikationen sie sich während des Integrationsprozesses aneignen. Wenn sich die Bildungssysteme der Herkunftsländer und Deutschlands stark unterscheiden, kann dies jedoch dazu führen, dass die im Herkunftsland erworbenen Bildungsabschlüsse auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht relevant sind.

Die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung (IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten) im Jahr 2016 über die in Deutschland lebenden Geflüchteten über 18 Jahre geben erste Hinweise über deren Bildungsniveau. Im Vergleich zur deutschen Bevölkerung zeigt sich eine stärker ausgeprägte Konzentration am unteren Ende des Bildungsspektrums (vgl. Abbildung 14). Während sich die Anteile der Personen mit einem Abschluss einer weiterführenden Schule zwischen der deutschen Bevölkerung und den befragten Geflüchteten mit jeweils ca. 32 Prozent nicht stark unterscheiden, gibt es relativ gesehen deutlich weniger Geflüchtete mit einem mittleren Schulabschluss und sehr viel mehr, die über gar keinen Schulabschluss verfügen.

Diese Tendenz ist besonders stark bei Geflüchteten aus Ländern, die schon lange Zeit von Krieg betroffen sind (wie z. B. Afghanistan), und einigen afrikanischen Staaten. Im Gegensatz dazu war in Syrien bis zum Ausbruch des Bürgerkriegs ein funktionierendes Bildungssystem mit einer Schulpflicht von neun Jahren vorhanden. So lag die Einschulungsquote in Syrien im Jahr 2011 bei 97 Prozent eines Jahrgangs.<sup>11</sup> Dies spiegelt sich in einem vergleichsweise hohen Bildungsniveau

der aus Syrien stammenden Geflüchteten wider, wenngleich dort seit Beginn der Kämpfe viele junge Menschen über längere Zeiträume keine Schule besuchen konnten.

Bei den beruflichen Abschlüssen sind die Unterschiede zwischen den Geflüchteten und der deutschen Bevölkerung noch größer als bei der schulischen Bildung. Nur 13 Prozent der Befragten haben ein Hochschulstudium erfolgreich abgeschlossen. Einen beruflichen Abschluss haben sechs Prozent erworben. Die Vergleichswerte für die deutsche Bevölkerung liegen bei 21 Prozent Hochschulabsolventen und 59 Prozent mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung. Dieser große Unterschied lässt sich neben der Krisensituation in den Herkunftsländern darauf zurückführen, dass in den meisten Ländern kein formales Berufsausbildungssystem existiert, das mit dem deutschen System vergleichbar ist. Stattdessen werden viele Berufe ohne Abschluss ausgeübt.

Der Mangel an beruflicher Bildung stellt eine große Herausforderung für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt dar. So verfügen 65 Prozent der als arbeitslos gemeldeten Personen aus nicht europäischen Asylherkunftsländern über keinen Bildungsabschluss. Unter den Beschäftigten aus diesen Ländern haben hingegen nur 32 Prozent keinen Bildungsabschluss (vgl. Abbildung 15). Einen schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss besitzen 16 Prozent der Beschäftigten, und 15 Prozent haben einen akademischen Abschluss. Die entsprechenden Anteile unter den Arbeitslosen betragen vier bzw. sieben Prozent. Dies deutet darauf hin, dass eine gute berufliche Bildung ein Schlüsselement für die erfolgreiche wirtschaftliche Integration der Flüchtlingszuwanderer ist. Aktuelle Befragungen zeigen, dass Geflüchtete hohe Bildungsabsichten besitzen.<sup>12</sup> 46 Prozent der Befragten haben die Absicht, in Deutschland einen Schulabschluss zu erhalten. 66 Prozent streben einen Berufs- oder Hochschulabschluss an.

*Die Verteilung der Bildungsabschlüsse der Geflüchteten im Vergleich zur deutschen Bevölkerung zeigt, dass Geflüchtete häufiger ein sehr geringes Bildungsniveau und seltener einen mittleren Schulabschluss besitzen als die deutsche Bevölkerung. Der Anteil von Geflüchteten mit weiterführendem Abschluss ist ähnlich hoch wie bei der deutschen Bevölkerung.*

*Eine gute berufliche Ausbildung ist ein Schlüsselement für die erfolgreiche wirtschaftliche Integration der Geflüchteten.*

11 Von Radetzky, Marie-Claire; Stoewe, Kristina (2016). Bildungsstand syrischer Flüchtlinge – 5 Gerüchte auf dem Prüfstand, IW-Kurzbericht 20.2016, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

12 Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2016). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Forschungsbericht 29, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Berlin, S. 45.

Die faktische und rechtliche Anerkennung von beruflichen Bildungsabschlüssen aus dem Ausland ist für die Arbeitsmarktintegration von großer Bedeutung. Um diese zu fördern und dem Fachkräftemangel in bestimmten Branchen entgegenzuwirken, wurde schon im Jahr 2012 das sogenannte Anerkennungsgesetz verabschiedet. Es gewährt jeder Person den Rechtsanspruch auf die Prüfung der im Ausland erworbenen Bildungsabschlüsse (mit einigen Ausnahmen für Abschlüsse in reglementierten Berufen wie z. B. Lehrer) und auf eine zeitnahe Mitteilung des Prüfergebnisses. Das Anerkennungsgesetz bietet zwar bundesweit eine Rechtsgrundlage für die Anerkennung von Bildungsabschlüssen, auf Länderebene wird es aber nicht immer umgesetzt. Drittstaatenangehörige, also Personen, die keine Staatsangehörigkeit eines der EU-Mitgliedstaaten besitzen, haben wegen der Zuständigkeit der Länder in bestimmten reglementierten Berufen noch immer Nachteile oder keinen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren.

*Das Anerkennungsgesetz gewährt jeder Person den Rechtsanspruch auf die Prüfung der im Ausland erworbenen Bildungsabschlüsse. Die rechtliche und faktische Anerkennung von beruflichen Abschlüssen hat einen positiven Einfluss auf den Arbeitsmarkterfolg von Zuwanderern.*

Das Anerkennungsverfahren ist mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Viele Anerkennungsanträge werden aufgrund von fehlenden Unterlagen nicht eingeleitet. Wenn zur Anerkennung wichtige Dokumente nicht vorhanden sind, kann eine Qualifikationsanalyse vorgenommen werden. Dies bietet den betroffenen Personen die Möglichkeit, ihre beruflichen Fähigkeiten nachzuweisen. Eine weitere Hürde sind hohe Anschlusskosten für eine Ausgleichsqualifikation, falls Qualifikationsabschlüsse teilweise nicht anerkannt werden.<sup>13</sup>

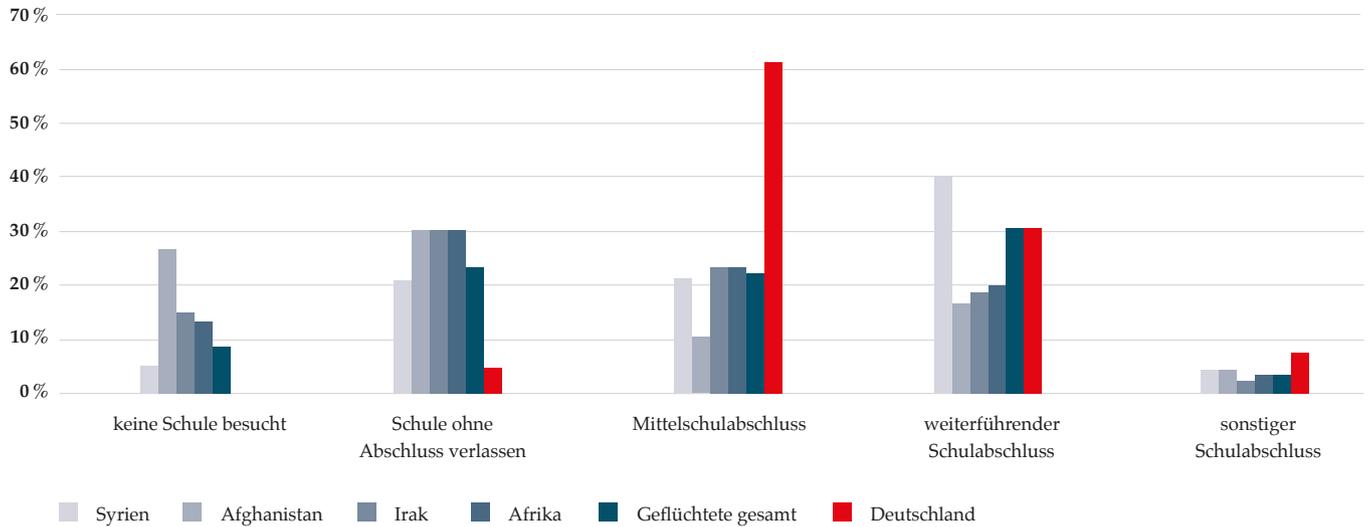
13 Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese (2014). Bildungsbiografien von Zuwanderern nach Deutschland – Migranten investieren in Sprache und Bildung, IAB-Kurzbericht 21.2/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 19.

Weil ein Großteil der seit dem Jahr 2015 Geflüchteten noch nicht in den Arbeitsmarktstatistiken erfasst ist oder sich noch in Integrations- und Sprachförderungsmaßnahmen befindet, gibt es keine belastbaren Ergebnisse zur Wirkung von Qualifikations- oder Anerkennungsmaßnahmen. Empirische Ergebnisse aus der Vergangenheit zeigen, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Migranten bei Anerkennung der beruflichen Abschlüsse um 5,3 Prozent steigt.<sup>14</sup> Die Anerkennung hat einen positiven Effekt auf den Nettoverdienst: Bei vollständiger Anerkennung erhöht sich der Nettomonatsverdienst um 25 Prozent im Vergleich zu einer Person, die keinen Anerkennungsantrag gestellt hat. Zudem zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit, unterhalb des eigenen Qualifikationsniveaus beschäftigt zu sein, durch eine vollständige Anerkennung des Abschlusses um über 30 Prozent sinkt.

Neben der Anerkennung von Bildungsabschlüssen ist die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit ein wichtiges Instrument, um Menschen zu qualifizieren und zu fördern. Laut einer repräsentativen Befragung haben über 50 Prozent der Geflüchteten höchstens einen Mittelschulabschluss. Zu den Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik gehören Aktivierungsmaßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Eingliederung, Kurse zur Berufswahl und Berufsausbildung sowie die geförderte berufliche Weiterbildung. Im März 2017 nahmen 85.000 Personen aus nicht europäischen Asylherkunftsstaaten an einer solchen Maßnahme teil. Im Vergleich zum Vorjahresmonat entspricht das fast einer Vervierfachung.

14 Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese (2014). Bildungsbiografien von Zuwanderern nach Deutschland – Migranten investieren in Sprache und Bildung, S. 27.

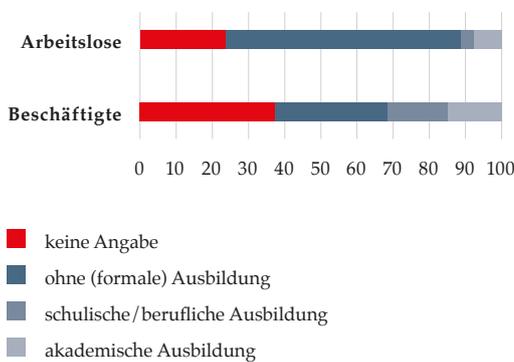
**Abbildung 14:**  
Verteilung der in Deutschland oder im Ausland erworbenen Schulabschlüsse für ausgewählte Personengruppen nach Staatsangehörigkeit



Anmerkung: Die Kategorie „keine Angabe“ ist in der Grafik nicht dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung der Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten und Mikrozensus 2015 für Deutsche.

**Abbildung 15:**  
Komposition der Arbeitslosen und Beschäftigten aus nicht europäischen Asylherkunftsländern nach Bildungsniveau im Oktober 2016



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit 2017.

**UNTER DEN  
GEFLÜCHTETEN  
MIT HOHEN  
BILDUNGS-  
BESTREBUNGEN  
MÖCHTEN 35 %  
MIT EINEM AKA-  
DEMISCHEN  
ABSCHLUSS  
ABSCHLIESSEN.**

**32 %**

DER GEFLÜCHTETEN ÜBER 18 JAHRE HABEN IHRE SCHULBILDUNG AUF EINER WEITERFÜHRENDEN SCHULE ABGESCHLOSSEN.

**19 %**

NUR DER GEFLÜCHTETEN HABEN EIN STUDIUM ODER EINE BERUFLICHE AUSBILDUNG ABGESCHLOSSEN.

**85.000**

PERSONEN AUS NICHT EUROPÄISCHEN ASYLHERKUNFTSLÄNDERN NAHMEN BIS MÄRZ 2017 AN EINER ARBEITSMARKTPOLITISCHEN MASSNAHME TEIL.

## Ein Flüchtling, ein Freiwilliger und ein Laptop können die Welt verändern

Erstellt von Projektmitarbeitern des Malteser Migrationsberichts



Die Überschrift dieses Artikels erinnert an eine inzwischen berühmt gewordene Aussage der pakistanischen Bildungsaktivistin Malala Yousafzai vor dem Plenum der Vereinten Nationen: „Ein Kind, eine Lehrkraft, ein Stift und ein Buch können die Welt verändern.“ Damit sorgte sie sowohl bei der UN wie auf der ganzen Welt für Aufsehen.

Ganz so weit hat es die ReDi School of Digital Integration in Berlin noch nicht geschafft, aber sie verfolgt ähnliche Ziele, was die Themen Bildung und Chancen angeht.

ReDi – ausgesprochen wie das englische Wort „ready“ – steht für Refugees and Digital Integration. In der Schule erhalten junge, digitalaffine Geflüchtete eine Ausbildung im Programmieren. Viele von ihnen finden im Anschluss einen Job in der IT-Branche, wo der Bedarf an Software-Entwicklern und Codern enorm hoch ist. Laut dem Branchenverband Bitkom gibt es derzeit 51.000 offene Stellen für IT-Spezialisten. Und genau in diese Lücke will die ReDi School mit ihrem Angebot stoßen. Der Unterricht findet auf Englisch statt, aber die gemeinsam gesprochenen Sprachen heißen sowieso C++, JavaScript, PHP, HTML oder Ruby on Rails.

Die Idee zur ReDi School kam der Mitgründerin und Geschäftsführerin Anne Kjær Riechert nach einer Begegnung in einer Flüchtlingsunterkunft. Dort lernte sie einen jungen Iraker kennen, der in seiner Heimat zwar schon angefangen hatte, codieren zu lernen, aber keinen eigenen Laptop mehr besaß. Für

Riechert war dies der Moment, in dem ihr klar wurde, dass sie etwas bewegen muss.

Bei der Berliner Nacht der Start-ups im Sommer 2015 kamen durch einen Spendenaufruf die ersten Laptops zusammen, und eine Pilotklasse mit 13 Schülern konnte schon im Herbst 2015 gestartet werden. Mittlerweile ist die ReDi School fest etabliert mit einer großen Anzahl an Schülern und freiwilligen Lehrern und Mentoren aus der Berliner Tech-Branche. Hauptberuflich arbeiten sie als Coder, Developer und Webdesigner.

In den fünfmonatigen Kursen für Anfänger und Fortgeschrittene lernen die Schüler nicht nur die Grundlagen des Programmierens (alles, was man fürs Programmieren wissen muss), sondern arbeiten von Anfang an auch an echten Projekten.

Über den eigentlichen Unterricht hinaus bietet die ReDi School ihren Schülern die Möglichkeit, sich mit der IT- und Start-up-Szene vertraut zu machen. Es werden sogenannte „Tech Talks“ veranstaltet, eine lose Vortragsreihe mit anschließendem Austausch zwischen Schülern und Brancheninsidern.

Inzwischen unterstützen renommierte Unternehmen wie Daimler, Cisco, Zalando und Microsoft die Schule finanziell oder durch das Bereitstellen von Equipment. Darüber hinaus bieten die Unternehmenspartner den Studierenden Praktika an, aber auch die Chance auf Vollzeitstellen.

*Der Unterricht findet auf Englisch statt, aber die gemeinsam gesprochenen Sprachen heißen sowieso C++, JavaScript, PHP, HTML oder Ruby on Rails.*

Die ReDi-Schüler selbst haben schon konkrete Zukunftspläne. Khaleds größter Wunsch ist es z. B., das Codieren so schnell wie möglich zu lernen, um es anderen Flüchtlingen beibringen zu können. In fünf Jahren sieht er sich in einem großen Unternehmen arbeiten, stolz auf das, was er geleistet hat. Rami möchte bald an einer Universität studieren und an spannenden Projekten mitarbeiten. Bourak aus Syrien sieht sich in fünf Jahren als einen talentierten Programmierer. Sein größter Wunsch ist es, irgendwann wieder in sein Land zurückzukehren. Und Louna sagt von sich, sie möchte in fünf Jahren einen Unterschied machen und etwas erreichen, was die Welt, wie wir sie kennen, verändert.

Einen Beitrag, um die Welt auch im Kleinen und Schritt für Schritt zu verändern, leisten sicher schon heute alle Beteiligten, egal, ob Schüler, freiwillige Lehrer, Initiatoren oder Unterstützer.

Zukünftig möchte die REdi School in anderen deutschen Städten Kurse anbieten, und in den nächsten zwei Jahren sollen Dependancen in Hamburg, München und Stuttgart aufgebaut werden, dort, wo bestehende Unternehmenspartner stark repräsentiert sind.



Die Schüler arbeiten von Anfang an auch an echten Projekten



In den fünfmonatigen Kursen lernen Anfänger und Fortgeschrittene u. a. die Grundlagen des Programmierens

## Bedeutung von Sprachkenntnissen

Die nach Deutschland zugewanderten Menschen stellen eine sehr heterogene Gruppe dar. Sie bringen unterschiedliche Qualifikationen mit und haben unterschiedliche Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Dementsprechend variiert der Weiterbildungsbedarf. Für alle gemeinsam gilt, dass zu einer erfolgreichen ökonomischen und sozialen Integration das Erlernen der Sprache des Gastlandes gehört – im hier betrachteten Fall also der deutschen Sprache. Das Erlernen der Sprache erfüllt bei der Integration mehrere Funktionen. Es fördert die alltägliche Kommunikation zwischen Menschen und dient als Symbol der Zugehörigkeit oder Abgrenzung. Sprachkompetenzen sind eine Grundvoraussetzung für den Zugang zu Bildungsmöglichkeiten und müssen deshalb als Kernelement für den Zugang zum Arbeitsmarkt gesehen werden.<sup>15</sup>

*Schon im Jahr 2005 wurde ein staatlicher Integrationskurs eingeführt, der als Sprach- und Orientierungskurs angelegt ist. Im Jahr 2015 wurde die Gruppe der Teilnahmeberechtigten auch auf Geduldete und Asylbewerber ausgeweitet.*

Die repräsentative Befragung (IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten) dokumentiert, dass die im Zuge der aktuellen Flüchtlingszuwanderung zugezogenen Menschen selten Deutschkenntnisse mitbringen.<sup>16</sup> Der Anteil derer, die bei der Einreise über Deutschkenntnisse verfügen, ist sehr gering. Eine Ausnahme sind Zugezogene aus den Westbalkanländern. Unter ihnen haben 15 Prozent mündliche oder schriftsprachliche Deutschkenntnisse.

In der Vergangenheit gab es wenig Hilfe zur Integration und Sprachförderung von geflüchteten Menschen und anderen Migranten. Die Mittel für Unterstützungsmaßnahmen, aus denen Sprachkurse finanziert werden, sind vor dem Hintergrund der Flüchtlingszuwanderung stark gestiegen.<sup>17</sup> Der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geförderte Integrationskurs

wurde bereits im Jahr 2005 im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes eingeführt – damals in einem viel geringeren Umfang als heute. Dieser modulare Kurs besteht aus einem Sprach- und Orientierungskurs. Der Hauptfokus des Kurses liegt auf dem Spracherwerb (600 Unterrichtsstunden). Der Orientierungskurs besteht aus 100 Unterrichtseinheiten und vermittelt das Wichtigste zur jüngsten Geschichte, zur Kultur, Politik und Rechtsordnung in Deutschland.

Wegen der aktuellen Zuwanderungsentwicklung wurde der Zugang zum Integrationskurs auf Personengruppen ausgeweitet, die bis dahin keine Berechtigung zur Teilnahme bekamen. Seit dem Herbst 2015 haben Geduldete und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive die Möglichkeit, eine Teilnahmeberechtigung für den Integrationskurs zu beantragen (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz). Die vorgenommene Gesetzesänderung verdeutlicht, dass heute ein starker Fokus auf einen schnellen Zugang zu Integrations- und Sprachkursen gelegt wird. Die absolute Anzahl an ausgestellten Teilnahmeberechtigungen für Integrationskurse lag in den Jahren 2005 bis 2013 konstant zwischen 115.000 und 220.000 Berechtigungen (vgl. Abbildung 16). Seit dem Jahr 2014 ist ein starker Anstieg zu beobachten. Im Jahr 2016 wurden über 530.000 Teilnahmeberechtigungen ausgestellt – dies entspricht einem Anstieg von fast 150 Prozent im Vergleich zum Jahr 2005.

Neben dem allgemeinen Integrationskurs gibt es Integrationskurse, die auf besondere Eigenschaften der Teilnehmenden eingehen, wie z. B. der Integrationskurs für Eltern und Frauen oder Integrationskurse für Gehörlose. Die Verteilung der im Jahre 2016 begonnenen Kurse zeigt, dass insbesondere die Alphabetisierungs- und Jugendintegrationskurse wichtige Varianten des allgemeinen Integrationskurses darstellen (vgl. Abbildung 17).

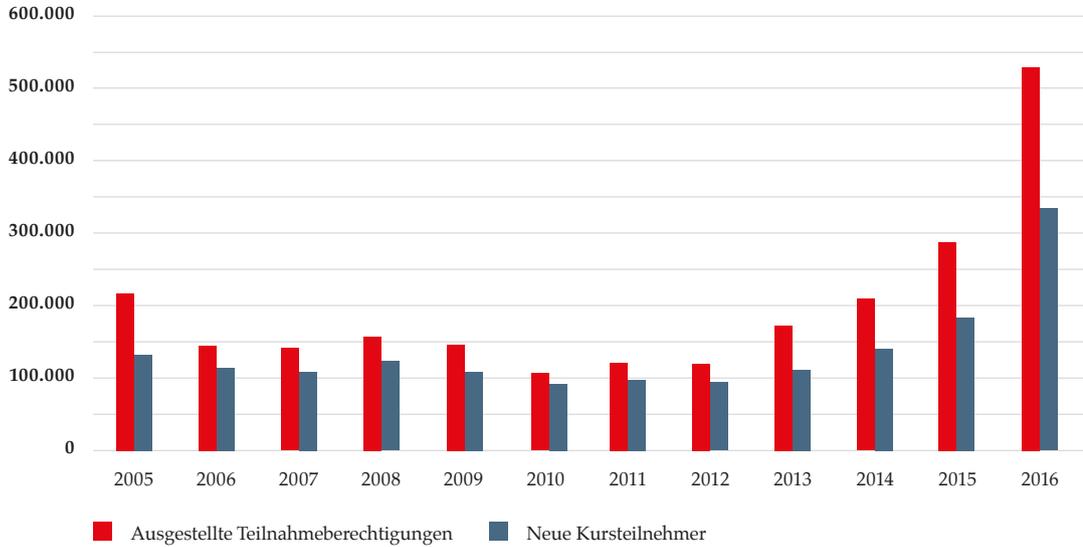
Laut einer Befragung geflüchteter Menschen in Deutschland sehen alle befragten Personen das Erlernen der Sprache als Schlüsselement an, um

15 Esser, Hartmut (2006). Migration, Sprache und Integration, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH, Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration, Berlin.

16 Brückner, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2016). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, S. 7.

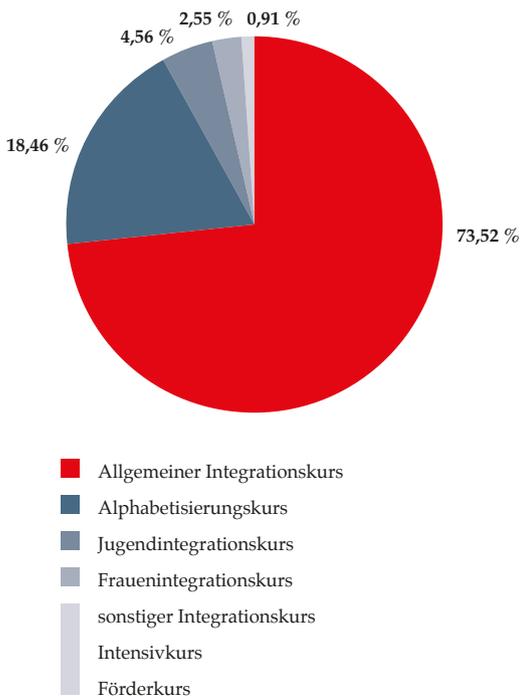
17 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016, Referat Statistik, Berlin.

**Abbildung 16:**  
Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen und neue Kursteilnehmer für vom BAMF geförderte Integrationskurse von 2005 bis 2016



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des BAMF, 2017.

**Abbildung 17:**  
Aufteilung der Kursteilnehmer auf die einzelnen vom BAMF geförderten Integrationskurse im Jahr 2016



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des BAMF, 2017.

ÜBER **90 %**

DER MENSCHEN BESITZEN BEI DER EINREISE KEINE DEUTSCHKENNTNISSE LAUT IAB-BAMF-SOEP-BEFragung VON GEFLÜCHTETEN IM JAHR 2016.

IM JAHR 2016 SCHLOSSEN **58,5 %** DER TEILNEHMER DES DEUTSCH-TESTS FÜR ZUWANDERER MIT EINEM ZERTIFIKAT DES B1-NIVEAUS AB.

**339.578**

MENSCHEN HABEN IM JAHR 2016 EINEN INTEGRATIONSKURS BEGONNEN.

*Geflüchtete besuchen neben dem staatlichen Angebot auch von Arbeitsagenturen vermittelte Sprachkurse, lokale Angebote von Ländern und Kommunen sowie Kurse von Wohlfahrtsorganisationen und Ehrenamtlichen, um die deutsche Sprache zu erlernen.*

Zugang zum Arbeitsmarkt zu bekommen.<sup>18</sup> Neben den vom BAMF geförderten Integrationskursen werden weitere Möglichkeiten genutzt, um die deutsche Sprache zu erlernen. Unter anderem werden von den Arbeitsagenturen vermittelte Sprachkurse zum Erlernen des berufsbezogenen Deutsch sowie andere lokale Angebote von Ländern und Kommunen, Wohlfahrtsorganisationen und Ehrenamtlichen besucht.<sup>19</sup>

Aktuelle Studien dokumentieren, dass die subjektiv empfundene Sprachkompetenz oft stark von der objektiven Einschätzung abweicht.<sup>20</sup> Befragte mit guten sprachlichen Kenntnissen stufen sich im unteren bis mittleren Bereich ein. Befragte, die gerade erst einen Sprachkurs angefangen hatten und schlecht Deutsch sprachen, bewerteten sich überdurchschnittlich gut. Ein Grund dafür könnte sein, dass Personen mit fortgeschrittenen Kennt-

nissen ihren Fokus darauf lenken, was sie im Deutschen noch alles lernen müssen. Hingegen sind Sprachanfänger stolz auf anfängliche Kommunikationserfolge. Als objektives Maß zur Messung der Sprachkompetenzen dient die Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ)“. Der vom BAMF geförderte Integrationskurs wird mit diesem Test abgeschlossen. Die Teilnehmer erhalten somit die Möglichkeit, die erworbenen Sprachkenntnisse gemäß dem europaweit einheitlich geregelten Referenzrahmen für Sprachen (GER) nachzuweisen.

Der Anteil der Teilnehmer, die den Test auf Niveau B1 abschließen, ist seit dem Jahr 2010 stetig gestiegen (vgl. Abbildung 18). Im Jahr 2016 schlossen 58,5 Prozent der Teilnehmer mit einem Zertifikat des B1-Niveaus ab. Da sich die seit 2015 nach Deutschland gekommenen Geflüchteten nur langsam in den Arbeitsmarkt integrieren, gibt es noch keine aktuellen Daten, die es ermöglichen zu untersuchen, welchen Einfluss die Zertifikate des Deutsch-Tests für Zuwanderer auf deren Arbeitsmarkterfolg haben. Analysen vergangener Flüchtlingszuwanderungen zeigen jedoch durchaus den positiven Einfluss des Spracherwerbs auf den Arbeitsmarkterfolg. Menschen, die seit dem Jahr 1990 aus humanitären Gründen geflüchtet sind und über mindestens gute Deutschkenntnisse verfügen, haben eine um 19 Prozent höhere

18 Brücker, Herbert; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Kalusche, Barbara; Siegert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016). Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung, IAB-Forschungsbericht Nr. 09, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 14.

19 Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2016). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, S. 39–40.

20 Brücker, Herbert; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Kalusche, Barbara; Siegert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016). Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung, S. 104.

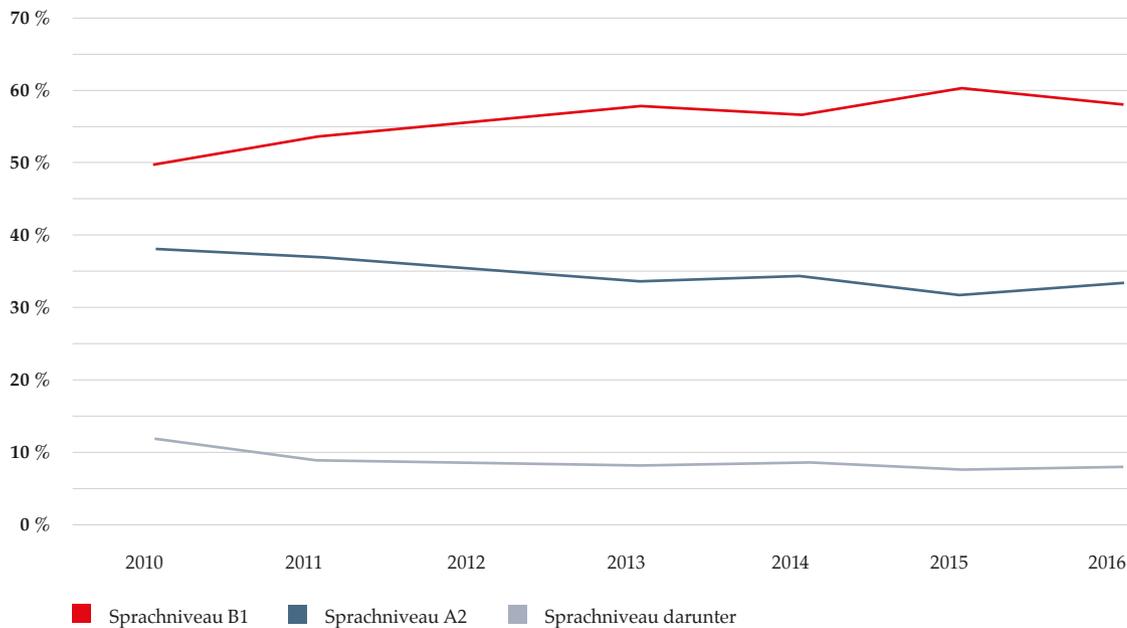
## Sprachniveau A2

Der Teilnehmer kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Er kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Er kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben.

## Sprachniveau B1

Der Teilnehmer kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Er kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Er kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Er kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.

**Abbildung 18:**  
Teilnehmer am Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ) nach Prüfergebnis der Jahre 2010 bis 2016



Anmerkung: Erklärung des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen in der Infobox.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des BAMF, 2017.

Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, als eine Vergleichsgruppe mit schlechteren Deutschkenntnissen.<sup>21</sup> Viele Studien zeigen nicht nur den positiven Zusammenhang zwischen dem Spracherwerb und der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, sondern auch zwischen Sprachkenntnissen und der Einkommenshöhe sowie den Aufstiegschancen. Dieser Zusammenhang ist insbesondere für Tätigkeiten relevant, die einen hohen Anteil an sprachlicher Kommunikation erfordern. Ein interessanter Befund früherer Studien besteht zudem darin, dass Sprachkenntnisse die Wahrscheinlichkeit verringern, unterhalb des Qualifikationsniveaus beschäftigt zu sein.

Die Auswertungen aktueller Befragungsdaten zur Teilnahme an Sprachkursen zeigen, dass die Sprachkompetenz durch die Teilnahme an einem

Sprachkurs signifikant ansteigt und neben anderen Faktoren, wie z. B. dem Aufenthaltsstatus, dem Geschlecht und dem Bildungsstand, den höchsten Erklärungsgehalt hat.<sup>22</sup> Dass Geduldete und Asylbewerber Zugang zu Integrationskursen haben und somit von Beginn an Deutsch lernen, ist für die spätere Arbeitsmarktintegration besonders wichtig. Dies wird nicht zuletzt durch die Befragungen der Arbeitgeber deutlich (vgl. Kapitel zu Bildung). Die Bereitstellung eines umfangreichen Kursangebots, in dem Spracherwerb als ein zentrales Element berücksichtigt wird, sowie eine Verkürzung von Wartezeiten für die Teilnahme an einem Integrationskurs müssen wichtige Ziele für die nahe Zukunft sein. Für die direkte Integration in den Arbeitsmarkt bieten sich insbesondere berufsbegleitende Sprachkurse an.<sup>23</sup>

*Die Vermittlung von Sprachkenntnissen ist ein zentraler Schlüssel für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Viele Studien belegen den positiven Zusammenhang zwischen dem Spracherwerb und Chancen auf dem Arbeitsmarkt.*

21 Brücker, Herbert; Möller, Joachim; Wolff, Joachim (2016). Integration von Geflüchteten, IAB-Stellungnahme 4/2016, IAB-Kurzbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

22 Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2016). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, S. 38.

23 Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2016). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, S. 52.

## Integration durch Sprache – die modularen Deutschkurse der Malteser Werke

Von Frank Kaiser

Als lebensfrohen, bescheidenen und intelligenten jungen Mann – so beschreiben ihn seine Deutschlehrer: Mukthar Yusuf Mohammed, geboren in Somalia. Mit seinen 23 Jahren hat er bereits zwei Bürgerkriege miterlebt. Nicht mal zwei Jahre alt ist er, da muss er mit seiner Familie vor der Gewalt in seinem Heimatland fliehen – nach Syrien, wo Mukthar aufwächst.

Im Jahr 2016 folgt dann die zweite Flucht aus dem vom Bürgerkrieg gebeutelten Land. Zusammen mit seiner Mutter und Schwester kommt er schließlich in der Zentralen Unterbringungseinrichtung der Malteser Werke in Echtrup unter, nahe dem Möhnesee, zwischen Arnsberg, Soest und Warstein gelegen.

Mukthar ist sehr dankbar dafür, dass er schon während der Zeit in der Behelfsunterkunft Deutsch lernen kann. Willkommen, Zahlen, Orientierung, Gespräche: Das modulare Konzept „Deutsch von Anfang an“ der Malteser

Werke setzt auf hohe – und notwendige – Flexibilität und Eigenständigkeit der Kursteilnehmer. Diese ordnen sich selbst in ihrem Sprachniveau ein und werden unabhängig von der jeweiligen Bleibeperspektive unterrichtet. Feste Klassen gibt es dabei nicht, und jeder Geflüchtete nimmt teil, wann er möchte. Mit dem Konzept geben die Malteser Werke eine zeitgemäße Antwort auf die hohe Fluktuation einerseits und die sehr unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen andererseits. Nach Durchlaufen aller Module und mit einer angemessenen Eigeninitiative erreichen viele Schüler das Sprachniveau A1. Ein Konzept, das bei Mukthar voll aufgegangen ist. „Der Deutschunterricht half mir sehr, auch um die Kultur zu verstehen“, sagt er rückblickend. „Es hat viel Spaß gemacht und war eine Abwechslung vom Alltag. In der Stadt konnte man sich so besser zurechtfinden und man war mutig, mit den Deutschen zu sprechen.“ Tobias Haubert, Projektleiter Deutschunterricht bei den Malteser Werken, hat Mukthars Weg begleitet: „Man sieht deutlich: Mukthar möchte in Deutschland leben, arbeiten und seinen Teil beitragen. Er machte sehr schnell Fortschritte beim Erlernen der Sprache und konnte dann sogar anderen dabei helfen – was ihn zusätzlich motiviert hat.“ Und so konnte Mukthar sogar nebenbei als Dolmetscher im Camp arbeiten.

Aktuell lebt er in Nettetal nahe der niederländischen Grenze. Dort spielt er in der Kreisliga Fußball und lernt natürlich fleißig weiter Deutsch. Denn sein großes Ziel ist es, möglichst bald studieren zu können.



Mukthar Yusuf Mohammed hat den Deutschkurs der Malteser erfolgreich absolviert

## Gastbeitrag: Ein Integrationsplan für Geflüchtete als Chance

Von Marcel Fratzscher

1. Mai 2017

Die hohe Emotionalität und die gesellschaftlichen Konflikte, die durch die Zuwanderung von Geflüchteten in den vergangenen beiden Jahren verursacht wurden, haben sich nur oberflächlich beruhigt. Die Zuwanderung hat nicht nur gesellschaftliche und politische Konflikte ausgelöst, sondern auch eine wichtige Debatte über das Selbstverständnis und die Identität der deutschen Gesellschaft angestoßen. Dabei wird die Frage entscheidend sein, wie gut und schnell es gelingt, die Geflüchteten in Wirtschaft und Gesellschaft zu integrieren. Das Problem besteht darin, dass es nach wie vor an einem konkreten Integrationsplan mangelt, der klare Ziele definiert und so eine erfolgreiche Integration sicherstellt.

Die Geschichte zeigt, dass Deutschland ein Einwanderungsland war und ist, dessen wirtschaftlicher Erfolg zu einem erheblichen Maße von der Offenheit unserer Gesellschaft abhängt. Deutschland ist in der Welt Dritter beim Export; fast jeder zweite Job hängt direkt oder indirekt von unseren Ausfuhren in andere Länder ab. Wir profitieren also von der Offenheit dieser Länder, ohne die wir nicht so erfolgreich auf globalen Märkten sein können. Die Stärken dieser Offenheit zeigen sich heute auch innerhalb Deutschlands. Die Regionen mit dem höchsten Anteil an Menschen mit einem Migrationshintergrund haben meist zugleich die höchsten Einkommen und Wohlstand – die Regionen mit dem geringsten Anteil haben die niedrigsten Einkommen. Bundesländer wie Bayern und Baden-Württemberg sind heute wirtschaftlich so erfolgreich nicht trotz einer starken Zuwanderung über die vergangenen Jahrzehnte hinweg,



**Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.**

Marcel Fratzscher ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Professor für Makroökonomie und Finanzen an der Humboldt-Universität Berlin und Vorsitzender der Expertenkommission zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ der Bundesregierung.

sondern gerade dank der Zuwanderer, die einen wichtigen Anteil an diesem Erfolg haben.

### Die kurzfristigen Aufwendungen für Flüchtlinge sind massiv

Trotzdem stellt vor allem die Höhe der Zuwanderung von Geflüchteten Deutschland wirtschaftlich vor eine riesige Herausforderung. Die kurzfristigen Aufwendungen für Flüchtlinge sind massiv. Schätzungen zeigen, dass der Staat im letzten Jahr knapp 20 Milliarden Euro für die Geflüchteten aufgewendet hat.

Natürlich ist dies eine finanzielle Belastung für den deutschen Staat. Trotzdem darf man nicht außer Acht lassen, dass diese Ausgaben nicht nur den Flüchtlingen zugutekommen, sondern auch vielen deutschen Bürgern. Denn von den Aufwendungen für Wohnungen und Unterkunft profitieren die deutsche Bauwirtschaft sowie Unternehmen und Privatpersonen, die diese Unterkünfte zur Verfügung stellen. Selbst

## „Gute Sprachkenntnisse sind eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration.“

wenn nur die Hälfte dieser 20 Milliarden Euro in den Konsum geht, erhöht sie die Wirtschaftsleistung um 0,3 Prozent pro Jahr.

Zudem hat der Staat im Jahr 2016 24 Milliarden Euro an Überschüssen erzielt – und dies, nachdem diese 20 Milliarden Euro an Ausgaben für Geflüchtete schon mit berücksichtigt sind. Deshalb sollte man den Bürgerinnen und Bürgern, die sich Sorgen machen, der Staat könne seine Leistungen wegen der hohen Ausgaben kürzen, klar entgegenen: Es müssen keinerlei Leistungen für deutsche Bürger gekürzt oder gar Steuern erhöht werden, um die finanziellen Belastungen durch die Flüchtlinge zu bewältigen.

### Integration und der Integrationserfolg sollten messbar gemacht werden

Eine gelingende Integrationspolitik braucht als Grundlage klare, ambitionierte und gleichzeitig realistische Ziele. In welchem Zeitraum sollten Geflüchtete in ein strukturiertes Integrationsprogramm oder eine andere Form der Betreuung kommen? Welche konkreten Ziele verfolgen die Bildung und Qualifikationsmaßnahmen für diese Menschen? Wie viele der anerkannten Geflüchteten sollen mindestens nach zwei Jahren und wie viele nach fünf Jahren Arbeit gefunden haben?

Es fehlt dabei an einem konkreten, kohärenten Plan, der definiert, was „Erfolg“ der Integration bedeutet. Dies ist ein zentrales Manko des Integrationsgesetzes der Bundesregierung. Solche Ziele sollten quantifizierbar und nachprüfbar sein – Integration und der Integrationserfolg sollten messbar gemacht werden. Die

Formulierung von konkreten Zielen ist letztlich von zentraler Bedeutung für die Umsetzung und den Erfolg der Maßnahmen. Sie zeigen Perspektiven und Möglichkeiten auf: Und sie erlauben es, Pflichten, sowohl für die Geflüchteten als auch für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, aus diesen Zielen abzuleiten.

### Die folgenden sechs Ziele sind essenziell für eine erfolgreiche Integration

#### **Erstens, Rechtssicherheit schnell herstellen.**

Die wichtigste Voraussetzung für die Integration ist Rechtssicherheit. Alle Flüchtlinge sollten spätestens vier Wochen nach ihrer Einreise registriert werden. Nach weiteren drei Monaten sollte über ihre Asylanträge entschieden sein. Insgesamt sollte spätestens nach vier Monaten Rechtssicherheit über den rechtlichen Status hergestellt sein, auch über den Familiennachzug.

#### **Zweitens, Sprachkompetenz schneller und nachhaltiger entwickeln.**

Gute Sprachkenntnisse sind eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration. Ein Jahr nach dem Zuzug sollten 50 Prozent der Flüchtlinge, drei Jahre danach alle Flüchtlinge über deutsche Sprachkenntnisse verfügen, mit denen sie sich im Alltag verständigen können. Das allein wird für die Arbeitsmarktintegration aber nicht reichen. Hierfür sind gute deutsche Sprachkenntnisse notwendig (Niveau B2). Dieses Niveau sollten ein Jahr nach dem Zuzug 40 Prozent der Flüchtlinge, drei Jahre nach dem Zuzug 80 Prozent der Flüchtlinge erreicht haben.

#### **Drittens, Schulbildung stärker fördern.**

Viele Flüchtlinge verfügen über keine abgeschlossene Schulbildung. Das Ziel sollte sein, möglichst viele Flüchtlinge in Regelschulen zu integrieren. Innerhalb von drei Monaten sollten alle Kinder und Jugendlichen unter 16 Jahren Zugang zu Schule oder Kindergarten haben. Zwei Jahre nach dem Zuzug sollten – bei einem Ausgangsniveau von 50 Prozent – mindestens 75 Prozent der Flüchtlinge im Alter von 18 bis 25 Jahren über einen Schulabschluss verfügen.

*Marcel Fratzscher empfiehlt einen umfassenden Integrationsplan und definiert dafür sechs konkrete Ziele.*

#### **Viertens, mehr in berufliche Bildung investieren.**

Von einer Berufsbildung profitieren nicht nur die Flüchtlinge, sondern auch die einheimische Bevölkerung. Fünf Jahre nach dem Zuzug sollte – bei einem Ausgangsniveau von 20 bis 30 Prozent – mindestens die Hälfte der Flüchtlinge im Alter von 20 bis 30 Jahren über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügen. Langfristig sollte dieser Anteil auf mindestens zwei Drittel gesteigert werden.

# 2016

**HAT DER STAAT 24 MILLIARDEN  
EURO ÜBERSCHÜSSE ERZIELT.**

#### **Fünftens, Arbeitsmarktintegration beschleunigen.**

Zukünftig sollten fünf Jahre nach ihrer Einreise 60 Prozent der betroffenen Flüchtlinge und zehn Jahre danach 70 Prozent erwerbstätig sein. Die Erwerbstätigenquote läge dann nur noch geringfügig unter dem deutschen Durchschnitt von 74 Prozent.

#### **Sechstens, Arbeitsmobilität fördern und Wohnraum schaffen.**

Langfristig kann die Arbeitsmarktintegration nur gelingen, wenn Flüchtlinge sich dort ansiedeln, wo die Arbeitsmarktperspektiven am günstigsten sind. Die Arbeitsmobilität von anerkannten Geflüchteten ist deshalb zu fördern und nicht durch Wohnortzuweisungen oder eine Residenzpflicht zu beschränken. In den kommenden Jahren sollten 400.000 zusätzliche Wohnungen in den wirtschaftlich dynamischen Ballungszentren entstehen, bis zu 150.000 davon für Flüchtlinge. Diese gemeinsame Wohnungsbaupolitik für Inländer und Flüchtlinge sollte mit Anreizen gegen ethnische Ghettobildung verbunden werden.

Ähnlich wie in der Arbeitsmarktpolitik sollte dieses Integrationsprogramm dem Prinzip des Förderns und Forderns folgen: Jedem Flüchtling wird ein auf seine individuellen Fähigkeiten und Ziele abgestimmtes Angebot gemacht, umgekehrt soll jeder sich an Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration beteiligen. Die Teilnahme am Integrationsprogramm sollte deshalb für jeden, der keinen Arbeitsplatz vorweisen kann oder nicht bereits in das Bildungssystem integriert ist, verbindlich sein. Damit gehen beide, der deutsche Staat und die Flüchtlinge, eine Verpflichtung ein: Der Staat verpflichtet sich, allen ein individuell zugeschnittenes Angebot zu machen, die Flüchtlinge, dieses Angebot auch wahrzunehmen.

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gab es wohl nie einen günstigeren Zeitpunkt als heute, um die Herausforderungen des Flüchtlingszustroms zu meistern. Die Arbeitslosigkeit hat gerade ein neues Rekordtief erreicht, die Wirtschaft benötigt qualifizierte wie weniger qualifizierte Arbeitskräfte – auch um den demografischen Wandel zu bewältigen –, und der Staat hat ausreichend Überschüsse, um die erforderlichen Ausgaben kurzfristig zu stemmen. Eine Politik zur erfolgreichen Integration der Flüchtlinge ist daher eine große Chance, von der Deutschland wirtschaftlich profitieren kann und die langfristig seinen Wohlstand sichern hilft. Dazu bedarf es jedoch eines konkreten Integrationsprogramms, mit klar definierten Zielen. Nur wer sein Ziel kennt, findet einen Weg.

***„Innerhalb von drei Monaten sollten alle Kinder und Jugendlichen unter 16 Jahren Zugang zu Schule oder Kindergarten haben.“***



# Fiskalische und ökonomische Aspekte der asylbedingten Zuwanderung



# Fiskalische und ökonomische Aspekte der asylbedingten Zuwanderung

Prof. Dr. Lars P. Feld, Dr. Annabelle Doerr, Patrick Hirsch, Christoph Sajons, Ph.D., Freiburg i.Br.

Die Auswirkungen der aktuellen asylbedingten Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen sind ein weiterer bedeutender ökonomischer Aspekt. Was kostet die Aufnahme einer großen Anzahl an Geflüchteten den deutschen Staat, sind diese Ausgaben finanzierbar, und welche gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ergeben sich? Das Interesse an diesen Fragen hat in der Öffentlichkeit und in den Medien im Verlauf der starken Zuwanderung von Asylsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 erheblich zugenommen. Dabei ist eine transparente Darstellung der Kosten eine wichtige Grundlage, um die Diskussion über die deutsche Flüchtlingspolitik faktenbasiert zu führen. Außerdem ist eine Abschätzung der Ausgaben notwendig, um fiskalisch nachhaltig planen und die ökonomischen Folgen auf die Gesamtwirtschaft einordnen zu können.

## Direkte fiskalische Kosten

Die Ankunft von mehr als einer Million Geflüchteten seit dem Jahr 2015 stellt den Bund, die Länder und die Kommunen vor große finanzielle Herausforderungen. Zuerst bedeutet die sprunghaft gestiegene asylbedingte Zuwanderung eine höhere finanzielle Belastung der Kommunen und Länder. Nach Gesetzeslage ist es deren Aufgabe, eine Verteilung vorzunehmen, den Asylsuchenden Unterkunft und Verpflegung sowie eine medizinische Grundversorgung zu garantieren und die finanzielle Verantwortung dafür zu tragen. Im Herbst 2015 übernahm jedoch der Bund die Finanzierungsverantwortung und erstattet den Ländern seit Anfang 2016 670 Euro

pro Monat und Asylbewerber.<sup>1</sup> Zusammen mit zusätzlich benötigten Ausgaben und Investitionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, dem Ausbau der (Verwaltungs-)Infrastruktur und den Ausgaben zur Integration wurden diese asylbedingten inländischen Kosten für den Bund vom Bundesfinanzministerium (BMF) auf ungefähr 14,6 Milliarden Euro für das Jahr 2016 geschätzt.<sup>2</sup> Dazu hat das BMF noch 7,1 Milliarden Euro zur „Bekämpfung von Fluchtursachen“ in den Herkunftsländern eingesetzt.<sup>3</sup> Die damit finanzierten Maßnahmen sollen strukturelle flucht- und migrationsrelevante Ursachen weltweit reduzieren und den Betroffenen Perspektiven in ihren Heimat- und Nachbarländern eröffnen. Insgesamt werden die asylbedingten Ausgaben des Bundes im Jahr 2016 also auf etwa 21,7 Milliarden Euro geschätzt. Für das Jahr 2017 wird ebenfalls mit Kosten in dieser Größenordnung gerechnet, die sich aus 14,1 Milliarden Euro inländischen Leistungen und 7,2 Milliarden Euro für die Bekämpfung von Fluchtursachen zusammensetzen (vgl. Abbildung 19).

Die Berechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) liegen im Vergleich dazu niedriger, da in dieser Darstellung die Kosten der Fluchtursachenbekämpfung und die Ausgaben und Investitionen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus und der Infrastruktur nicht miteinbezogen werden. Daher schätzt der SVR die direkten Kosten für die öffentlichen Haushalte für das

1 Bundesministerium der Finanzen (2017). Asyl und Flüchtlingspolitik aus Sicht des Bundeshaushalts, in: Monatsbericht des Monats Januar 2017, Berlin, S. 13.

2 Bundesministerium der Finanzen (2017). S. 16.

3 Darunter fallen z. B. Hilfen für Syrien in Höhe von 2,3 Milliarden Euro, die Deutschland 2016 auf einer Geberkonferenz zusagte, oder das EU-Türkei-Abkommen, zu dem Deutschland bilateral 428 Millionen Euro bis 2019 beiträgt.

Jahr 2015 auf 5,9 bis 8,3 Milliarden Euro, für 2016 auf 12,8 Milliarden Euro und für 2017 auf 10,3 Milliarden Euro.<sup>4</sup> Dies entspricht 0,4 bzw. 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der entsprechenden Jahre. Vergleichbare Zahlen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) liegen mit jeweils 0,5 Prozent etwas darüber. Im europäischen Vergleich, die Türkei miteinbezogen, liegt Deutschland damit im Jahr 2016 an vierter Stelle. In Schweden sind asylbedingte Ausgaben mit 0,9 Prozent, gemessen an der jährlichen Wirtschaftsleistung, am höchsten (vgl. Abbildung 20).<sup>5</sup>

Die genannten Zahlen sind Schätzungen; eine eindeutige Bestimmung der Kosten der asylbedingten Zuwanderung für den deutschen Staat ist nicht möglich. Gründe sind zum einen die schwer kalkulierbaren Kosten für zusätzliche Bildungsausgaben oder Ausgaben zur Stärkung der inneren Sicherheit. Zum anderen sind die Zuständigkeiten im deutschen föderalen System so stark verteilt, dass deren Kosten oft nur näherungsweise und mithilfe von Annahmen geschätzt werden können. Die Berechnungen des Sachverständigenrates basieren auf Durchschnittswerten wie dem durchschnittlichen Leistungsaufwand nach Status entsprechend dem Asylbewerberleistungsgesetz oder dem Sozialgesetzbuch. Durch einen pauschalen Aufschlag auf diese Summe werden die Ausgaben für Unterkunft, Versorgung, Gesundheitsausgaben und Aufwendungen für die Integration und Verwaltung berücksichtigt. Annahmen über die Kosten unbegleiteter, minderjähriger Geflüchteter, die um ein Vielfaches höher liegen, werden hingegen nicht gesondert getroffen.<sup>6</sup>

Rein rechnerisch können Ausgaben für Flüchtlinge im Inland in Höhe von über 5,6 Milliarden Euro den Ausgaben zur Entwicklungshilfe zugewiesen werden. Vorläufigen Zahlen der OECD zufolge könnte die Bundesrepublik im Jahr 2016 erstmalig das zugesagte Ziel erfüllt haben, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungshilfe auszugeben.<sup>7</sup> Die hohen Flüchtlingsausgaben machten dabei im Jahr 2016 über ein Viertel der gesamten geleisteten Entwicklungshilfe in Höhe von 22,3 Milliarden Euro aus.

## „Am Geld wird die Integration nicht scheitern.“

**Bundesfinanzminister Schäuble, 20. Oktober 2016, Debatte über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung der Länder und Kommunen**

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) trägt als Bundesbehörde die Kosten der Verfahren. Die hohen Zuwanderungszahlen und steigenden Asylanträge stellen die Verwaltung vor große Herausforderungen. Viele Geflüchtete konnten erst mit langer Wartezeit einen Asylantrag stellen. Die darauffolgende Bearbeitung nahm ebenfalls lange Zeit in Anspruch. Um diesen Engpässen entgegenzuwirken, wurden im administrativen Bereich in den Jahren 2015 und 2016 über 6.000 weitere Stellen geschaffen – davon allein über 3.000 im BAMF. Gleichzeitig wurde die IT-Infrastruktur des BAMF modernisiert. Seither konnte die Anzahl laufender Asylverfahren zwar verringert werden, jedoch waren Ende Mai 2017 noch über 165.000 Anträge nicht entschieden.<sup>8</sup> Lang andauernde Asylverfahren sind nicht nur für alle Beteiligten belastend, sondern hemmen die Integration in den Arbeitsmarkt und bringen hohe gesellschaftliche Kosten mit sich.

*Lange Verfahren bringen hohe gesellschaftliche Kosten mit sich.*

4 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015). Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt: Jahresgutachten 2015/16, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 16; sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). Zeit für Reformen: Jahresgutachten 2016/17, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 348.

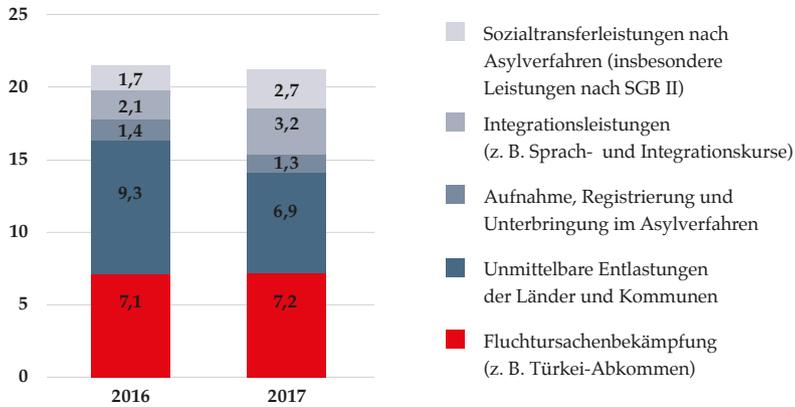
5 OECD (2017a). General Assessment of the Macroeconomic Situation, OECD Economic Outlook, Volume 2017, Issue 1, Paris, S. 25ff.

6 OECD (2017b). Who bears the cost of integrating refugees?, Migration Policy Debates, No. 13, January 2017, Paris, S. 7.

7 OECD (2017c). Development aid rises again in 2016, Release of the Development Assistance Committee, 11. April 2017, Paris, S. 2.

8 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Asylgeschäftsstatistik April 2017, Berlin.

**Abbildung 19:**  
Asylbedingte Leistungen des Bundes (in Milliarden Euro)



Anmerkungen: Bei der Aufstellung der Haushaltsausgaben handelt es sich um Schätzungen für das Jahr 2016 und Planungen im Jahr 2017. Abweichungen sind durch das Runden der Zahlen möglich.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des Bundesfinanzministeriums, 2017.

# 21,7 Mrd

EURO BETRUGEN NACH SCHÄTZUNGEN DES BUNDESFINANZMINISTERIUMS DIE GESAMTEN ASYLBEDINGTEN AUSGABEN DES BUNDES IN 2016.

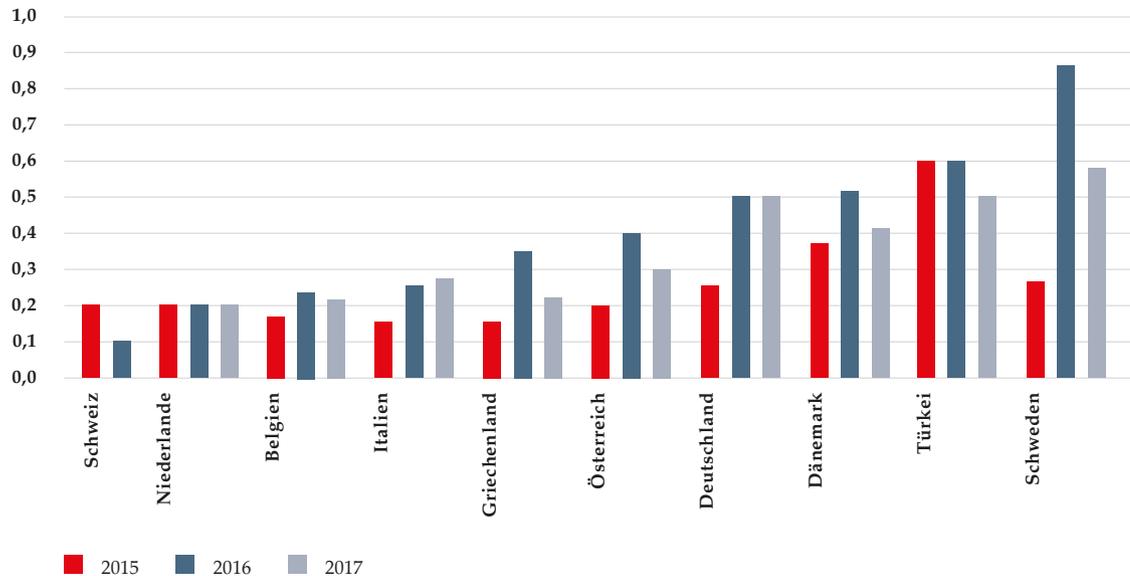
# 18,5 Mrd

EURO BETRUG ZUM JAHRESENDE 2016 DER STAND DER FLÜCHTLINGSRÜCKLAGE.

# 500 Mio

EURO STELLT DER BUND DEN LÄNDERN ZWISCHEN 2016 UND 2019 JÄHRLICH ZUR WOHNRAUMFÖRDERUNG ZUR VERFÜGUNG.

**Abbildung 20:**  
Ausgaben für Flüchtlinge im europäischen Vergleich (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der OECD, 2017.

## Verwendung der ausgegebenen Mittel

Ein Großteil der Leistungen, die Geflüchtete beziehen, fallen in den Bereich der sozialen Sicherungssysteme und werden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) geregelt. Im Jahr 2015 waren 975.000 Personen berechtigt, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beziehen, und damit 169 Prozent mehr als im Jahr 2014 (vgl. Abbildung 21). Demgegenüber stiegen die staatlichen Ausgaben für Leistungen jedoch nur um rund 120 Prozent. Dies dürfte insbesondere in Zusammenhang mit den deutlich gestiegenen Zuwanderungszahlen im zweiten Halbjahr des Jahres 2015 stehen. Zahlen für das Jahr 2016 sind noch nicht verfügbar. Die Statistik stellt jedoch nur einen Teil der asylbedingten personenbezogenen Ausgaben dar. Personen, die vom BAMF als Flüchtlinge oder Asylberechtigte anerkannt sind und dadurch Schutzstatus genießen, werden nicht weiter in der Asylbewerberleistungsstatistik erfasst. Nach einer Anerkennung haben diese Personen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Entsprechend den allgemeinen Regelungen werden hierbei Kosten für Unterkunft und Heizung vom zuständigen Jobcenter übernommen.

Mit den rückläufigen Zahlen von Asylsuchenden und dem Abschluss der Verfahren kommt es zu einer Verschiebung der Ausgaben und Leistungen. Ausgaben im Zusammenhang mit der Integration der Flüchtlinge verlagern sich von Vorleistungen und sozialen Sachleistungen hin zu gestiegenen monetären Sozialleistungen und Integrationsausgaben.<sup>9</sup> So wird z. B. der Bund seine Unterstützung zur unmittelbaren Entlastung der Länder und Kommunen von 9,3 Milliarden Euro auf 6,9 Milliarden Euro reduzieren. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass Leistungen nach dem SGB II weiter ansteigen. Der Bundeshaushalt berücksichtigt dies und geht von Ausgaben von 1,7 Milliarden im Jahr 2016 und 2,7 Milliarden im Jahr 2017 in diesem Bereich aus (vgl. Abbildung 19).

Integrationsleistungen, darunter Ausgaben für Sprach- und Integrationskurse, sollen von 2,1 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 3,2 Milliarden Euro im Jahr 2017 ansteigen. Die Integrationspolitik nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ verdeutlicht die große Bedeutung einer erfolgreichen gesellschaftlichen Integration sowie der Integration in den Arbeitsmarkt. Unter die finanzierten Integrationsleistungen und Integrationskurse fallen die Förderung der deutschen Sprache sowie Qualifizierungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt. Eine Integrationspauschale von zwei Milliarden Euro soll dazu von 2016 bis 2018 jährlich vom Bund an die Länder fließen. Die Aufstockung der Mittel für eine aktive Arbeitsmarktpolitik (z. B. berufliche Weiterbildung) der Bundesagentur für Arbeit um 25 Prozent unterstreicht ebenfalls die Relevanz von berufsqualifizierenden Maßnahmen in Zusammenhang mit der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt.<sup>10</sup>

## Finanzierung der staatlichen Ausgaben

Die sehr gute konjunkturelle Situation und die sprudelnden Steuereinnahmen bieten eine gute fiskalische Ausgangslage. Dies ermöglichte bereits bisher eine flexible und bedarfsorientierte Anpassung der Haushalte an die finanziellen Herausforderungen. Da der Bundeshaushalt im Jahr 2015 zum ersten Mal ohne Neuverschuldung auskam, wurden die überschüssigen Einnahmen in Höhe von 12,1 Milliarden Euro der Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ zugeführt.<sup>11</sup> Die Mittel aus dieser Flüchtlingsrücklage stehen seitdem mittelfristig zur Bewältigung der Integration der Geflüchteten zur Verfügung. Durch die gestiegenen asylbedingten Aufwendungen auf der Ausgabenseite halbierte

*Sozial- und Integrationsleistungen steigen an.*

*Die asylbedingten Ausgaben wurden 2015 und 2016 hauptsächlich aus den Überschüssen des Bundes finanziert.*

<sup>9</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). S. 348ff.

<sup>10</sup> Deutsche Bundesbank (2017). Monatsbericht des Monats Februar 2017, Frankfurt, S. 71f.

<sup>11</sup> Bundesministerium der Finanzen (2016). Monatsbericht des Monats Januar 2016, Berlin, S. 8.

sich der Einnahmeüberschuss im Jahr 2016 auf 6,2 Milliarden Euro. Dieser Überschuss wurde ebenfalls der Flüchtlingsrücklage zugeführt. Damit wuchs deren Umfang auf 18,7 Milliarden Euro an, während von einer Schuldentilgung abgesehen wurde. Im Jahr 2017 werden 6,7 Milliarden Euro für asylbedingte Ausgaben verwendet. Bis zum Jahr 2019 soll die Flüchtlingsrücklage vollständig eingesetzt worden sein.<sup>12</sup>

Dieser Impuls fällt in eine Zeit, in der die deutsche Wirtschaft ohnehin in einer guten Verfassung ist. So wuchs die gesamte Wirtschaftsleistung im Jahr 2015 um 1,7 Prozent und 2016 sogar um 1,9 Prozent. Die robuste Binnennachfrage stützt dabei die gute Konjunktur.

Die starke asylbedingte Zuwanderung dürfte dabei das Wirtschaftswachstum durch die gestiegenen Staatsausgaben zusätzlich angekurbelt haben. Durch die schleppende Integration in den Arbeitsmarkt sind hingegen bislang kaum Arbeitmarkteffekte zu erwarten. Hier fallen die Wachstumseffekte für die Jahre 2016 und 2017 vorliegenden Schätzungen und Studien zufolge nur gering aus. Insgesamt werden die Auswirkungen der Flüchtlingsmigration und -integration auf das deutsche Wirtschaftswachstum auf jährlich rund 0,3 Prozentpunkte des Bruttoin-

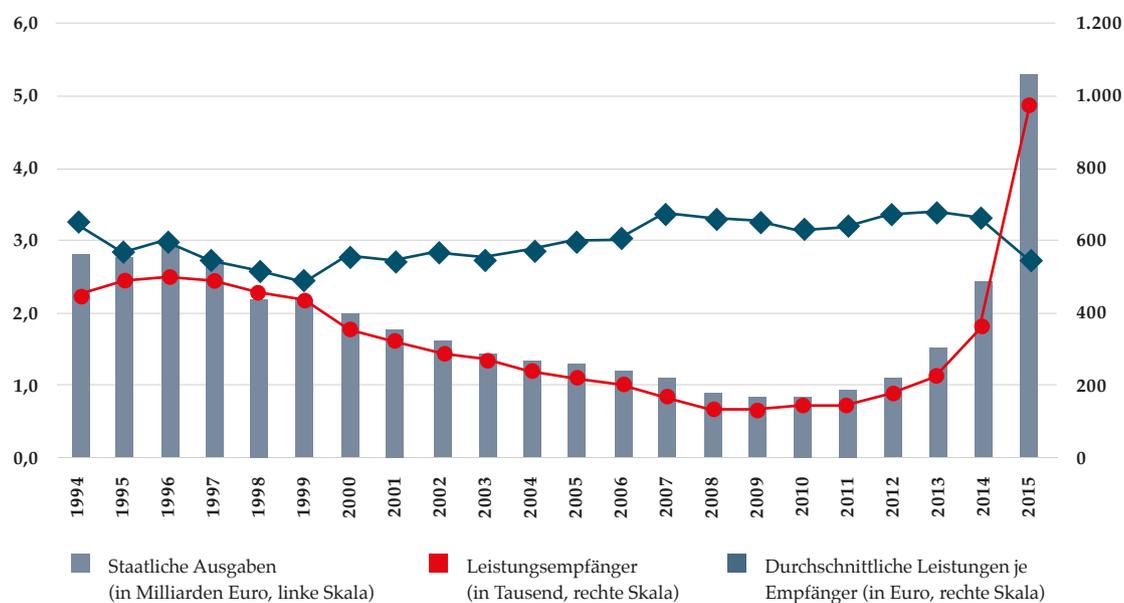
### Impulse für das Wirtschaftswachstum

Die beschriebenen Mehrausgaben im Zuge der asylbedingten Zuwanderung stellen nicht nur Kosten aufseiten des Staates dar, sondern bilden zu einem großen Teil gleichzeitig Mehreinnahmen privater Akteure in der Wirtschaft und sorgen so für einen zusätzlichen Wachstumsschub.

*Die Mehrausgaben des Staates wirken als kurzfristiger Konjunkturimpuls. Der fiskalische Multiplikator ist jedoch gering.*

12 Böcking, David (2017). Schäubles wacklige Flüchtlingsrechnung, in: Spiegel Online vom 10. März 2017.

**Abbildung 21:**  
**Ausgaben und Empfänger nach Asylbewerberleistungsgesetz**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamts, 2017.

landsprodukts geschätzt.<sup>13</sup> Die Simulationen des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Kommission gehen ebenfalls von geringen positiven Effekten von 0,1 Prozent auf die gesamte Wirtschaftsleistung der EU aus. Für Länder, auf die sich die Migration besonders konzentriert, dürften die kurzfristigen Auswirkungen hingegen größer sein.

Allerdings sind diese konjunkturellen Effekte gemessen an dem beträchtlichen fiskalischen Impuls relativ gering. Dies liegt zum einen an der momentan ohnehin hohen Auslastung der Produktionskapazitäten in Deutschland. Deshalb wäre aus konjunkturpolitischer Sicht in der aktuell guten wirtschaftlichen Situation und der anhaltend expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank von weiteren fiskalischen Impulsen abzuraten, da diese sonst ohne große Wirkung verpuffen könnten. Der entsprechende fiskalische Multiplikator dürfte vor allem in der kurzen Frist kleiner eins und damit unterproportional sein.<sup>14</sup> Die getätigten staatlichen Mehrausgaben zur Aufnahme und Integration der Geflüchteten übersteigen den Wachstumseffekt.

Zum anderen ist der sogenannte Multiplikatoreffekt in diesem Fall besonders gering, da die gestiegenen Ausgaben zu einem großen Teil aus sozialstaatlichen Transferzahlungen und öffentlichem Konsum bestehen.<sup>15</sup> Ein größerer Multiplikator und damit mehr Wirtschaftswachstum im Sinne eines Konjunkturprogramms wären zu erwarten, wenn ein Großteil der Staatsausgaben für Investitionen eingesetzt werden würde. Zu diesem Effekt könnte es dann kommen, wenn die Staatsausgaben zu steigenden Investitionen im privaten Sektor und damit zu mehr Arbeitsplätzen und zusätzlichem Einkommen führen. Deshalb sollte in der Bewertung eine strikte Unterscheidung zwischen dauerhaften Wohlfahrts-

gewinnen der Bevölkerung und einem vom staatlichen Konsum getragenen kurzfristigen Wirtschaftswachstum vorgenommen werden.<sup>16</sup>

## Einfluss auf den Wohnungsmarkt

Durch die Fluchtmigration und die damit steigende Einwohnerzahl Deutschlands besteht ein erhöhter Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum. Die Geflüchteten werden nicht nach dem jeweils vorhandenen freien Wohnraum auf die Bundesländer und Kreise verteilt, sondern nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel. Das bedeutet, dass insbesondere in Ballungszentren und Großstädten ein zusätzlicher Druck auf den Wohnungsmarkt entsteht, der zu weiter steigenden Preisen und Mieten führt. Diese Entwicklung stellt vielerorts für den einkommensschwächeren Teil der ansässigen Wohnbevölkerung eine Herausforderung dar.

Mittelfristig ist als Reaktion darauf von einer Zunahme der Investitionen in Häuser und Wohnungen auszugehen. Für das Jahr 2017 wird eine

*Die Flüchtlingszuwanderung sorgt für zusätzliche Investitionen in den sozialen Wohnungsbau.*

<sup>16</sup> Fuest, Clemens (2016). Die ökonomischen Folgen der Zuwanderung, ifo Schnelldienst 69 (4), S. 11–14.

<sup>13</sup> European Commission (2016). An Economic Take on the Refugee Crisis, Institutional Paper 033, July 2016, Brussels, S. 23; sowie International Monetary Fund (2016). The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges, SDN/16/02, January 2016, Washington D.C., S. 14.

<sup>14</sup> European Commission (2016). S. 17.

<sup>15</sup> Andritzky, Jochen; Schmidt, Christoph M. (2016). Wirtschaftspolitische Implikationen der Flüchtlingsmigration, ifo Schnelldienst 69 (4), S. 15–23.

### Rechtliche Grundlagen: Königsteiner Schlüssel

Der Königsteiner Schlüssel legt fest, wie die Länder an gemeinsamen Finanzierungen zu beteiligen sind. Der Anteil jeden Landes ergibt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl. Die Erstverteilungsquoten von Asylsuchenden auf die Länder ergeben sich beispielsweise aus dem Königsteiner Schlüssel. So musste Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Land im Jahr 2015 mit 21,1 Prozent den größten Anteil übernehmen, gefolgt von Bayern mit 15,5 Prozent und Baden-Württemberg mit 13 Prozent. Die Länder Bremen mit 0,95 Prozent und das Saarland mit 1,2 Prozent standen hingegen nur für einen kleinen Anteil ein.

Steigerung der Bauinvestitionen in Höhe von 1,9 Prozent prognostiziert.<sup>17</sup> Dabei sollen die vom Bund in Zusammenhang mit der asylbedingten Zuwanderung zur Verfügung gestellten 500 Millionen Euro jährlich bis zum Jahr 2019 ausschließlich und zweckgebunden in den sozialen Wohnungsbau fließen.<sup>18</sup>

Die neue Situation am Wohnimmobilienmarkt findet sich in der Statistik der Wohnungsfertigstellungen wieder. Hier steigt insbesondere der Bau von Mehrfamilienhäusern deutlich an, während die Zahl der neu fertiggestellten Einfamilienhäuser stagniert.<sup>19</sup> Allerdings hinkt das Angebot trotz der Steigerungen noch deutlich der Nachfrage hinterher. Dabei gehen Schätzungen von einem zusätzlichen Bedarf von 340.000 Wohnungen für anerkannte Asylbewerber bis zum Jahr 2020 aus.<sup>20</sup> Es ist also damit zu rechnen, dass das Thema Zuwanderung und bezahlbarer Wohnraum in den nächsten Jahren weiterhin eine prominente Rolle spielen wird.

## Langfristige Auswirkungen auf den Staatshaushalt

*Die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten ist für die langfristige Tragfähigkeit entscheidend.*

Die Zuwanderung einer großen Anzahl von Geflüchteten verursacht somit kurzfristig erhebliche Kosten für Unterbringung, Verpflegung und erste Integrationsmaßnahmen. Diese gestiegenen Ausgaben sind für die öffentliche Hand momentan tragbar. Dafür ist besonders die gute konjunkturelle Situation verantwortlich, die dem Staat trotz sprunghaft gestiegener Ausgaben Einnahmeüberschüsse beschert.

Wie sieht die Situation langfristig aus? Werden sich die heutigen Kosten durch höhere Steuererhebungen und Sozialversicherungsbeiträge der

Geflüchteten in der Zukunft auszahlen oder werden auf unabsehbare Zeit hohe Beträge für deren Integration nötig sein? Verschiedene Studien nutzen Simulationsrechnungen, um diese Fragen zu beantworten. In einigen Modellen können die hohen Zuwanderungszahlen eine Lösung für den vom demografischen Wandel verstärkten Fachkräftemangel darstellen. In diesem Fall könnten die heutigen Ausgaben aus fiskalischer Sicht eine sich langfristig lohnende Investition sein. Die heutigen Asylbewerber zahlen dann in der Summe mehr in die Sozialsysteme ein, als sie an Leistungen vom Staat erhalten.<sup>21</sup> Andere Studien kommen hingegen zu dem Schluss, dass die Ausgaben für den Staat auf Dauer höher bleiben und den Steuerzahler langfristig erheblich belasten werden. Mit einer fiskalischen Dividende sei demnach nicht zu rechnen.<sup>22</sup>

Der Hauptgrund für diese Unterschiede liegt darin, dass in den verwendeten Modellen viele Annahmen über zukünftige Entwicklungen getroffen werden müssen. Insbesondere sind dabei drei Dimensionen zu beachten, die anhand der Tragfähigkeitsanalyse aus dem Jahresgutachten 2016/17 des Sachverständigenrates beispielhaft dargestellt werden:

1. Zunächst müssen Annahmen über die Größenordnung der asylbedingten Zuwanderung getroffen werden. Hier fließen Schätzungen über die Asylbewerberzahlen, die Dauer der Verfahren und die Anerkennungsquoten mit ein. Zusätzlich werden Annahmen über die Duldung von abgelehnten Asylbewerbern getroffen. Die Asylbewerberzahlen werden in die Zukunft fortgeschrieben. Dabei sind Szenarien mit erhöhter Zuwanderung genauso denkbar wie Szenarien mit rückläufigen Zuwanderungszahlen. Das Basisszenario bildet die aktuellen Entwicklungen und Statistiken so genau wie möglich ab und berücksich-

17 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). S. 131.

18 Bundesministerium der Finanzen (2017). S. 14.

19 Ifo Institut (2017). Wohnungsfertigstellungen in Deutschland nach Gebäudearten, [www.ifo.de/de/w/4GjP35Ka5](http://www.ifo.de/de/w/4GjP35Ka5) (abgerufen am 10. Juni 2017).

20 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). S. 365.

21 Fratzscher, Marcel; Junker, Simon (2015). Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition, DIW Wochenbericht 45/2015, S. 1083–1088.

22 Raffelhüschen, Bernd; Moog, Stefan (2016). Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, ifo Schnelldienst 69(4), S. 24–29.

tigt die Trendumkehr im ersten Quartal 2016, wonach die erhöhte Zuwanderung bis zum Jahr 2021 wieder auf das Niveau des Jahres 2013 zurückgeht.

2. Anhand der monatlichen Pauschalen und Leistungen für Geflüchtete werden die fiskalischen Kosten je nach Schutzstatus pro Kopf beziffert. Der SVR rechnet mit Ausgaben in Höhe von 900 Euro für Asylbewerber im Verfahren, 500 Euro für Ausreisepflichtige und 550 Euro für anerkannte Asylbewerber nach SGB II. Dies bildet die etwas großzügigeren Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes im Vergleich zum SGB II ab. Jährliche Pauschalen für Integrationsausgaben werden hinzugerechnet (2.000 Euro im ersten und 1.000 Euro im zweiten Jahr nach der Anerkennung).
3. Schließlich werden Annahmen über die Erwerbsquoten, also die Integration in den Arbeitsmarkt, getroffen. Diese werden aus soziodemografischen Merkmalen wie Alter und Geschlecht abgeleitet. Der SVR geht im Basisszenario davon aus, dass sich die Erwerbsquote anerkannter Asylbewerber und Flüchtlinge innerhalb von 13 Jahren an die Erwerbsquote von Ausländern im Jahr 2014 anpasst.

Diese Annahmen werden nicht willkürlich getroffen, sind jedoch bestenfalls gute Schätzungen. Deshalb sind die Resultate der Simulationsrechnungen mit hoher Unsicherheit behaftet und können allenfalls eine Tendenz aufzeigen, keinesfalls aber die genauen fiskalischen Kosten und ökonomischen Konsequenzen berechnen. Entsprechend liefern vorliegende Studien zum Teil sehr unterschiedliche Ergebnisse.

Die Abschätzung der langfristigen fiskalischen Wirkungen unterscheidet drei Phasen:

1. Die frühe Phase lässt sich als Asylprozess- und Integrationsphase beschreiben. Asylsuchende erhalten zunächst unverbindlich Leistungen, die hohe direkte Kosten für den Staat verursachen. Mit einem positiven

Asylbescheid stehen sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, finden jedoch annahmegoß nur langsam Arbeit. Die Ausgaben sind hier höher als in einem Szenario ohne Zuwanderung.

2. In der Arbeitsphase ist eine Integration in den Arbeitsmarkt gelungen. Damit tragen die Zugewanderten über Steuern und Sozialabgaben zur Finanzierung des Staates bei. Nun sind die Einnahmen deutlich höher als im Szenario ohne Zuwanderung.
3. In der Rentenphase sind schließlich die gesetzliche Renten- und die gesetzliche Krankenversicherung negativ betroffen. Die höhere Zuwanderung heute beeinflusst den Altersquotienten negativ. Die Ausgaben sind höher als im Szenario ohne Zuwanderung.

Auf Basis dieser Annahmen schätzt der SVR, dass die Arbeitslosenquote zunächst steigen wird. Konkret werden sich im günstigsten Szenario im Jahr 2020 unter den anerkannten Asylbewerbern rund 500.000 Erwerbstätige und 300.000 Arbeitslose gegenüberstehen.<sup>23</sup> Für dieses Szenario wäre die durch die aktuelle asylbedingte Zuwanderung verursachte zusätzliche Tragfähigkeitslücke vergleichsweise gering. Die Belastung für die öffentlichen Haushalte wäre in diesem Fall langfristig tragbar. Es würde im Basisszenario eine Mehrbelastung von 30 Euro je Einwohner je Jahr auftreten. Die langfristigen fiskalischen Kosten reagieren jedoch sehr stark auf Veränderungen der Annahmen. Besonders wichtig sind dabei die Annahmen über die Integration in den Arbeitsmarkt. Sollte die Arbeitsmarktintegration schneller gelingen als im Basisszenario erwartet, sinken die Kosten stark und die geringfügige Belastung wird zu einer moderaten Entlastung. Es ist allerdings auch der umgekehrte Fall möglich. Eine langsamere Integration in den Arbeitsmarkt führt zu höheren Belastungen der öffentlichen Haushalte.

<sup>23</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). S. 17.

Aus finanzpolitischer Sicht sollten daher zwingend die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine verbesserte Integration in den Arbeitsmarkt geschaffen werden. Zum Beispiel hat das IAB berechnet, dass Investitionen von 3,3 Milliarden Euro in Sprachkurse und andere Integrationsmaßnahmen heute die zukünftigen Kosten bis zum Jahr 2030 um elf Milliarden Euro senken könnten. Dabei wird unterstellt, dass die Erträge der Bildungsmaßnahmen ähnlich hoch sind wie bei Migranten in der Vergangenheit.<sup>24</sup> Ein aktives Integrationsmanagement und frühe Anstrengungen können sich also später sehr bezahlt machen.

Die Hoffnung, dass die Fluchtzuwanderung den Fachkräftemangel mittelfristig entscheidend verringern könnte, ist allerdings gering. Obwohl das gesamte Potenzial an Arbeitskräften durch die Geflüchteten steigt, ist aufgrund ihres erheblichen Ausbildungs- und Weiterbildungsbedarfs nicht davon auszugehen, dass sie direkt für qualifizierte Tätigkeiten geeignet sind. Der SVR empfiehlt daher, die Behandlung von Flucht- und Arbeitsmigration strikt voneinander zu trennen.<sup>25</sup>

24 Bach, Stefan; Brücker, Herbert; van Deuverden, Kristina; Haan, Peter; Romiti, Agnese; Weber, Enzo (2017). Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Effekte: Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich, IAB-Kurzbericht 2/2017, Nürnberg, S. 10.

25 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015). S. 19.

## Unterbringung und Integration von Geflüchteten auf kommunaler Ebene – ein Beispiel

Erstellt von Projektmitarbeitern des Malteser Migrationsberichts

Altena, eine größere Kleinstadt im Sauerland, ist besonders bekannt als Standort der ersten Jugendherberge der Welt auf der Burg Altena. Das Draht-Städtchen, im Lennetal gelegen, gehört zum Märkischen Kreis und ist ca. 45 Minuten von Dortmund entfernt. Heute ist Altena Heimatstadt für 17.200 Einwohner, noch vor 45 Jahren waren es doppelt so viele. Die sinkenden Einwohnerzahlen sind, wie in vielen anderen deutschen Regionen, besonders auf den industriellen Strukturwandel zurückzuführen. Heute werden vor allem Facharbeiter im Handwerk gebraucht, für Studierende und Hochschulabsolventen ist es hingegen schwierig, in der Region Arbeit zu finden.

Dass die Stadt in den vergangenen beiden Jahren wieder eine positive Wanderungsbilanz aufweisen kann, hat mit den Flüchtlingen zu tun, die insbesondere im Jahr 2015 nach Altena gekommen sind. Lebten im Jahr 2013 ca. 30 Flüchtlinge in der Kommune, sind es heute rund 400 geflüchtete Menschen, darunter viele Familien, aber auch eine Wohngruppe unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter.

### Altena erhält den ersten Nationalen Integrationspreis im Mai 2017

In diesen Tagen ist in Altena Freude und Stolz in den Gesichtern der Bürger zu sehen, hatte man doch nicht damit gerechnet, für den ersten Nationalen Integrationspreis ausgewählt zu werden. Dr. Andres Hollstein freut sich besonders für alle Mitwirkenden in der Integrationsarbeit; so ist die Auszeichnung, die mit einem Preisgeld von 10.000 Euro dotiert ist, eine besondere Anerkennung, die nun auch jene Bürger vom Sinn der Arbeit überzeugen konnte,



**Dr. Andreas Hollstein**  
Bürgermeister  
der Stadt Altena

die bisher der Aufnahme von Flüchtlingen eher kritisch gegenüberstanden. Die damit verbundene mediale Aufmerksamkeit führt vor allem dazu, so Dr. Andreas Hollstein, dass eine weitere Vernetzung mit anderen kommunalen Akteuren sowohl in Deutschland wie im Ausland stattfindet und Forschungsprojekte die Stadt mit einbeziehen, was eine zusätzliche Gelegenheit bietet, die eigene Arbeit zu reflektieren.

### Kommunale Ausgaben für die Unterbringung und Integration von Geflüchteten

Lange ist zwischen den Kommunen, Landes- und Bundesvertretern verhandelt worden, wer die Kosten der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge trägt. Bis zum Jahr 2016 sind viele Kommunen bundesweit auf den Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen sitzen geblieben, denn die Kosten-erstattung durch das Land Nordrhein-Westfalen belief sich in manchen Fällen nicht einmal auf 50 Prozent. Der Rest musste aus dem Haushaltsetat der Kommunen finanziert werden, was insbesondere in strukturschwachen Regionen

eine Zusatzbelastung darstellte. Wenn es um die Finanzierung der Aufnahme von Geflüchteten und der Integrationsarbeit geht, betont Dr. Andreas Hollstein, war die Situation im Land NRW besonders. Im Jahr 2014 lag die Kostenerstattung der Kommune bei nicht einmal 30 Prozent der Kosten, die bei der Unterbringung und Integration eines Geflüchteten entstanden. Im Landesvergleich war NRW damit am schlechtesten aufgestellt, denn in Bayern und Baden-Württemberg beispielsweise wurden nahezu 100 Prozent der Kosten erstattet.

Im Januar 2016 wurde das Finanzierungssystem schließlich an die tatsächlichen Ausgaben der Kommunen pro Flüchtling annähernd angepasst, für Altena bedeutete dies eine Erstattung von 60 bis 70 Prozent. Ab Januar 2017 wurde dann eine monatliche Erstattung von 833 Euro pro Flüchtling an die Kommunen gezahlt, die von der Faustformel ausgeht, dass pro Flüchtling ca. 10.000 Euro pro Jahr aufgebracht werden müssen. Seitdem werden ca. 90 Prozent der Kosten vom Land getragen, eine bedeutende Entlastung für die Kommunen. Allerdings gilt die Kostenerstattung nur für Menschen mit einer Anerkennung als Flüchtling oder dem Status als politisch verfolgt. Für geduldete Personen erhalten die Kommunen nur drei Monate lang Erstattungen vom Land, dann werden diese ausgesteuert, und die Kommune zahlt aus eigener Kasse.

### Altenas Integrationskonzept „Vom Flüchtling zum Mitbürger“

Dass die Kommunen im Integrationsprozess von Geflüchteten wesentlich mehr leisten als die reine Unterbringung und Versorgung, versteht sich von selbst. Denn aus den Neuzugewanderten sollen Mitbürger werden können. Dafür müssen einige Hilfestellungen erfolgen, so Dr. Andreas Hollstein. Drei Kernelemente machen das Altenaer Integrationskonzept aus: Aufnahmebereitschaft, ehrenamtliches Engagement der Bürger und eine unbürokratische Verwaltung.

### Aufnahmebereitschaft

Zunächst braucht es die Aufnahmebereitschaft der Menschen in der Stadt. „Da sind wir in Altena wie in vielen anderen Städten viel besser aufgestellt als häufig angenommen. So wird selten über die Mehrheit der Menschen berichtet, die sagen, wenn Menschen aus Kriegsgebieten kommen, dann müssen wir helfen für eine bestimmte Zeit, solange, bis sie entweder zurückkehren können oder auch eventuell dauerhaft bleiben, wenn sie sich hier entsprechend integriert haben.“

### Ehrenamtliches Engagement

Die Aufnahmebereitschaft überträgt sich in die konkrete Arbeit mit den Menschen. In Altena geschieht dies im Dreiklang: natürlich durch die Bereitschaft des Menschen, der neu hinzukommt, dann durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft und die Arbeit der kommunalen Hauptamtlichen. Mit dem „Stellwerk“ wurde eine bürgerschaftlich organisierte Freiwilligenagentur bereits im Jahr 2005 fest installiert, so konnte in der Belastungssituation auf die bewährten Werkzeuge zurückgegriffen werden.

Die ehrenamtliche Mitarbeit läuft über viele Kanäle. Für die 100 zusätzlichen Flüchtlinge wurden sogenannte „Kümmerer“ beauftragt. Pro Flüchtlingsfamilie hat sich ein Bürger bereit erklärt, zu begleiten und bei Fragen zur Verfügung zu stehen.

### Unbürokratische Verwaltung – persönliche Arbeitsweise – interdisziplinäres Team

Dann kennzeichnet die Verwaltung in Altena eine unbürokratische Arbeitsweise. Das ist in einer Kleinstadt natürlich etwas anderes als in Berlin, so Dr. Andreas Hollstein. „Hier ist eine viel persönlichere Arbeitsweise möglich, so wissen wir sowohl bei Einheimischen als auch bei Flüchtlingen um ernsthafte Probleme der Einzelnen und ggf. um ihr ‚Gefährdungspoten-

zial'. Das kann in einer Großstadt so nicht gelingen, da müsste man Strukturen im Hauptamt schaffen, die bis ins Quartier oder die Nachbarschaft hinein wirken, was Großstädte meist nicht leisten können.“ Dr. Andreas Hollstein ist überzeugt, dass „jede Kommune, die sich anstrengt, besser ist als eine Großstadt, weil man in der Kleinstadt besser integrieren kann. Der großstädtische Raum ist dafür zu anonym und nicht angelegt.“

Ein Erfolgsversprechen sieht Dr. Hollstein in seinem interdisziplinären Team. „Ich merke, dass das Team gut zusammenwirkt und sich befruchtet durch die unterschiedlichen Qualifikationen. Das ist unser Ansatz, viele haben mehr Personal und ‚fachgerechtes Personal‘ eingestellt. Ich glaube, dass es in der Arbeit stark auf menschliche Einstellungen und Haltungen ankommt und nicht nur auf Qualifikation allein.“

## Forderungen an Bund und Länder in der Flüchtlingspolitik

Auch wenn in den vergangenen Jahren die Strukturen der Zuweisung, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen verbessert wurden, spricht Dr. Andreas Hollstein von weiterem Optimierungsbedarf. Zunächst hält er eine bessere Trennung der Zuwanderer für notwendig. „Denn die Akzeptanz Einheimischer für Menschen aus Kriegsgebieten, die als Bürgerkriegsflüchtlinge anerkannt oder noch Asylsuchende sind, steigt in demselben Maße, in dem Armutszuwanderung stringent unterschieden wird. Im Grundgesetz genießen politisch Verfolgte Asyl, aber es gibt kein Recht darauf, ein besseres Leben zu führen, obwohl das nachvollziehbar ist.“

Damit hängt die zweite Forderung des Altenaer Bürgermeisters zusammen: „Menschen sollten erst dann in die Kommunen zugewiesen werden, wenn klar ist, dass diese die Kriterien, um bleiben zu können, erfüllen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit erfüllen können.“ Bei diesen Menschen ist Dr. Andreas Hollstein der Meinung, dass der Familiennachzug schneller

vollzogen werden sollte. „Dort, wo Menschen vor Krieg und Verfolgung fliehen, muss schnell und entschlossen gehandelt werden.“ Die Umsetzung einer Wohnsitzauflage hält Dr. Andreas Hollstein für ein geeignetes Mittel, wenngleich diese in Altena nicht angewandt werden muss, da viele der Flüchtlinge bereitwillig bleiben. Für Abwanderungen, die motiviert sind durch einen Studienplatz oder eine Arbeitsstelle in einer anderen Stadt, hat Dr. Andreas Hollstein Verständnis.

## Aktuelle Herausforderungen

Nach dem Preis ist vor dem Preis, so glaubt Dr. Andreas Hollstein fest, wir müssen uns weiterentwickeln, um qualitativ hochwertige Arbeit zu leisten. Neue Aufgaben stehen schon am Horizont, die ersten Flüchtlinge haben im September letzten Jahres ihre Anerkennung erhalten und den Integrationskurs gestartet, voraussichtlich sind sie im November fertig. „Dann müssen wir uns weiter kümmern und mit jedem Einzelnen den Arbeitsmarkt analysieren, Fähigkeiten herausstellen und konkrete Wege in eine Beschäftigung finden.“



## Zuwanderung und Kriminalität



# Zuwanderung und Kriminalität

Prof. Dr. Lars P. Feld, Dr. Annabelle Doerr, Patrick Hirsch, Christoph Sajons, Ph.D., Freiburg i.Br.

*Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erfasst alle angezeigten Fälle, Tatverdächtigen und Opfer über den Zeitraum eines Jahres.*

Neben der Arbeitsmarktintegration und den fiskalischen Auswirkungen gewinnt insbesondere die Frage nach dem Zusammenhang von Zuwanderung und Kriminalität an Aufmerksamkeit. In den aufnehmenden Gesellschaften wird darüber diskutiert, ob Zuwanderung vermehrte Kriminalität nach sich zieht. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Anteils von Migranten an der Bevölkerung wird die Debatte darüber schnell emotional. So fällt es manchmal schwer, zwischen einer gefühlten (Un-)Sicherheit und den tatsächlichen Entwicklungen zu unterscheiden. In diesem Kapitel werden daher die vorhandenen Zahlen zur Kriminalität aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)<sup>1</sup> in Deutschland beleuchtet und die aktuelle Lage und die Entwicklung über die Zeit dargestellt. Die PKS eignet sich dafür besonders, weil sie als amtliche Statistik alle angezeigten Fälle, Tatverdächtigen und Opfer über den Zeitraum eines Jahres über alle Bundesländer hinweg einheitlich erfasst.<sup>2</sup>

## Entwicklung der Kriminalität in Deutschland (1993 bis 2016)

Für das Jahr 1993 wurde die PKS zum ersten Mal für Gesamtdeutschland erhoben. Damals wurden insgesamt 2,05 Millionen Anzeigen registriert. Diese Zahl erhöhte sich bis zum Jahr 2016 um 15,1 Prozent auf 2,36 Millionen. In Bezug auf den Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Kriminalität ist dabei die Unterscheidung zwischen Tatverdächtigen mit und ohne deutsche Staatsbürgerschaft besonders interessant (vgl. Abbildung 22). Eine tiefergehende systema-

tische Unterscheidung der ausländischen Tatverdächtigen nach ihrem Aufenthaltsstatus oder der Aufenthaltsdauer ist mit den Daten der PKS jedoch nicht möglich, da diese Informationen nicht (einheitlich) erhoben werden.

In der getrennten Betrachtung der Straftaten mit deutschen und nicht deutschen Tatverdächtigen fällt auf, dass die Anzahl der angezeigten Straftaten mit deutschen Tatverdächtigen bis Mitte der 2000er-Jahre deutlich anstieg und danach bis zum Jahr 2016 wieder fast auf das Niveau von 1993 gesunken ist. Diese Tendenz ist weiterhin fallend. Bei den Straftaten mit nicht deutschen Tatverdächtigen verläuft die Entwicklung hingegen annähernd spiegelverkehrt. Während die Anzahl der angezeigten Straftaten mit Tatverdächtigen aus dieser Personengruppe bis zum Jahr 2009 sank, stieg sie anschließend bis zum 2014 wieder moderat an. Von 2014 auf 2015 folgte ein starker Anstieg um fast 50 Prozent. Auf diesem Niveau verharrte die Anzahl im Jahr 2016. Im Vergleich zum Jahr 1993 hat sich die Anzahl an Straftaten mit nicht deutschen Tatverdächtigen damit um knapp 40 Prozent erhöht.

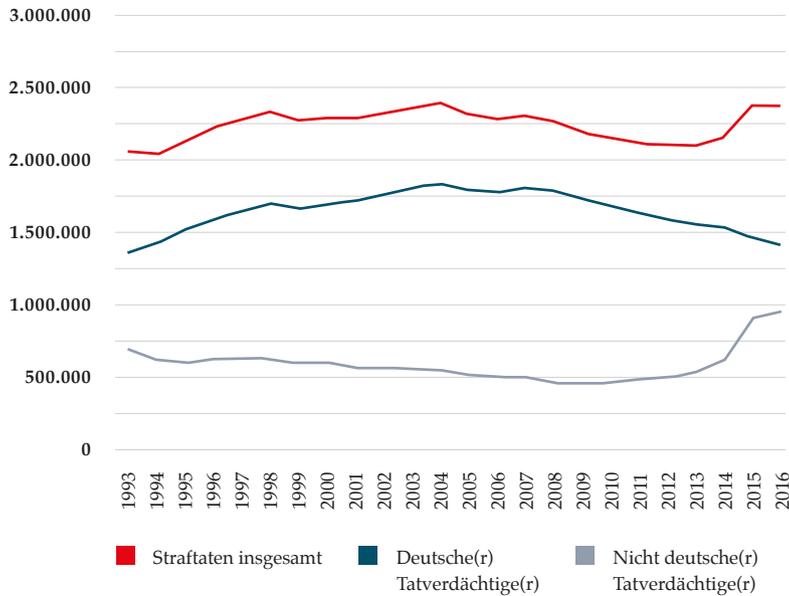
Der Anstieg der gesamten Kriminalität in den vergangenen zwei Jahren ist somit auf den Anstieg bei den nicht deutschen Tatverdächtigen zurückzuführen. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Entwicklung des Anteils nicht deutscher Tatverdächtiger an der Gesamtzahl der Strafverdächtigen wider. Im Jahr 1993 war nur jeder dritte Tatverdächtige ein ausländischer Staatsbürger. Im Jahr 2016 hatten hingegen schon rund 40 Prozent der Tatverdächtigen keine deutsche Staatsbürgerschaft. Da der Anteil ausländischer Staatsbürger insgesamt nur 10,5 Prozent der gesamten Bevölkerung in Deutschland beträgt<sup>3</sup>,

1 PKS Bundeskriminalamt, verschiedene Berichtsjahre.

2 Durch eine Veränderung in der Datenaufbereitung ist die Vergleichbarkeit der Daten vor und nach dem Jahr 2009 nur eingeschränkt möglich.

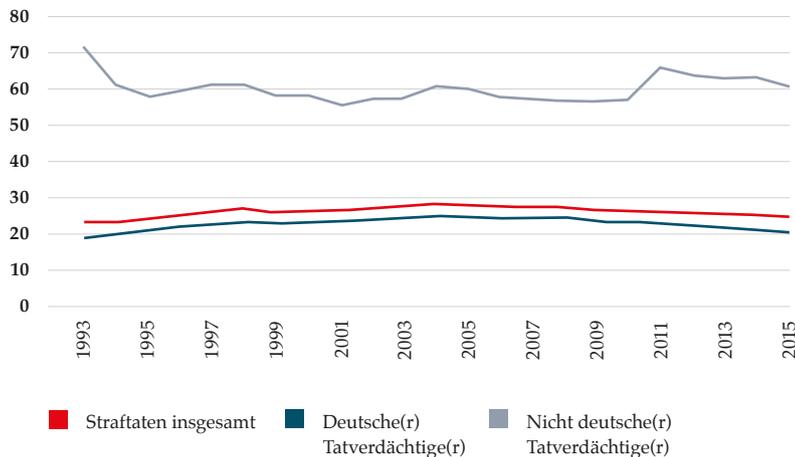
3 Statistisches Bundesamt (2017). Fortschreibung des Bevölkerungsstands, Wiesbaden.

**Abbildung 22:**  
Entwicklung der Anzahl aller angezeigten Straftaten in einem Jahr in Deutschland



Quelle: PKS Bundeskriminalamt, Berichtsjahr 2016, Lange Reihe.

**Abbildung 23:**  
Entwicklung der Anzahl der Straftaten pro 1.000 Personen in einem Jahr in Deutschland (ohne Verstöße gegen das Ausländerrecht)



Anmerkung: Der Anstieg der Zahlen bei den Nichtdeutschen im Jahr 2011 ist zu einem Teil statistisch bedingt, da die Anzahl der gemeldeten Ausländer aufgrund der Ergebnisse des Zensus in diesem Jahr deutlich nach unten korrigiert wurde.

Quellen: PKS Bundeskriminalamt, Berichtsjahr 2016, Lange Reihe. Statistisches Bundesamt (2017).

UM

**50 %**

STIEG DIE ANZAHL DER STRAFTATEN MIT NICHT DEUTSCHEN TATVERDÄCHTIGEN VON 2014 AUF 2015 AN.

**40,4 %**

BETRUG 2016 DER ANTEIL DER AUSLÄNDISCHEN TATVERDÄCHTIGEN AN DER GESAMTZAHL DER ANGEZEIGTEN STRAFTATEN. 1993 LAG ER BEI 33,6 PROZENT.

**8,6 %**

DER TATVERDÄCHTIGEN IM JAHR 2016 GEHÖRTEN ZUR GRUPPE DER ASYLBEWERBER, GEDULDETEN, BÜRGERKRIEGSFLÜCHTLINGE UND SICH ILLEGAL IN DEUTSCHLAND AUFHALTENDEN PERSONEN.

*Nicht deutsche Staatsbürger sind häufiger tatverdächtig, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht.*

sind sie weit häufiger tatverdächtig als man es statistisch erwarten würde.

Die Aussagekraft der Anzahl aller Anzeigen hinsichtlich der generellen Bereitschaft zu kriminellen Handlungen der nicht deutschen Bewohner ist allerdings in mehrfacher Hinsicht beschränkt. Erstens sind in der PKS Anzeigen gegen Personen aufgeführt, die sich als Touristen oder Pendler während der Begehung der Straftat in Deutschland aufhalten. Zweitens können manche Vergehen nur als Nichtdeutsche begangen werden. Dazu gehören insbesondere Verstöße gegen das Ausländer- und das Asylverfahrensgesetz, wie z. B. der illegale Grenzübertritt, das Erschleichen der Aufenthaltserlaubnis durch eine Scheinehe oder das Überziehen der Visumdauer. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass es seit der Wiedervereinigung zu Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur gekommen ist. Im Jahr 1993 lebten etwas weniger als sieben Millionen Ausländer in Deutschland. Zum Jahresende 2015 waren es 8,7 Millionen. Die Anzahl der Deutschen sank dagegen in derselben Zeitperiode trotz Einbürgerungen von 74,4 Millionen auf 73,5 Millionen Personen.

*Im Jahr 2015 lag die Anzahl der angezeigten Straftaten ohne Verstöße gegen das Ausländerrecht für Deutsche bei 20 pro 1.000 Personen, für ausländische Staatsbürger bei 60. Letztere Zahl beinhaltet aber auch sämtliche durch Touristen, Pendler oder grenznahe Ausländer verübte Straftaten.*

Für einen aussagekräftigeren Vergleich muss daher die Anzahl der angezeigten Straftaten (ohne Verstöße gegen das Ausländerrecht) pro 1.000 Personen in der jeweiligen Bevölkerungsgruppe betrachtet werden (vgl. Abbildung 23). Dabei werden insbesondere zwei Aspekte deutlich: Erstens liegt die Anzahl an begangenen Straftaten pro 1.000 Personen in der Gruppe der Nichtdeutschen deutlich höher als bei den Deutschen. Wurden bei den Nichtdeutschen im Jahr 2015 etwa 60 Straftaten je 1.000 Personen angezeigt, so waren es im selben Zeitraum nur 20 bei Menschen mit einem deutschen Pass. Zweitens gab es bei den Nichtdeutschen in den vergangenen Jahren trotz der starken Zuwanderung eine konstante bis leicht fallende Entwicklung.

Insgesamt betrachtet war die Anzahl der angezeigten Straftaten je 1.000 Personen im Jahr 2004 mit knapp 28 am höchsten. Seitdem verbesserte sich diese Statistik kontinuierlich und lag mit 24 angezeigten Straftaten je 1.000 Einwohner im

Jahr 2015 auf ihrem tiefsten Wert seit 1995. Nimmt man also die Gesamtzahl aller Straftaten als Maßstab für die Sicherheitslage in Deutschland, so erscheint diese aktuell relativ gut. Allerdings werden nicht alle Straftaten als gleich bedrohlich wahrgenommen. Während Fälschungsdelikte oder Schwarzfahren keinen unmittelbaren Einfluss auf andere Personen haben, ist dies bei schweren Straftaten wie Mord, Totschlag, Raubüberfällen oder Sexualdelikten anders. Daher ist es wichtig zu untersuchen, wie sich die Zusammensetzung der angezeigten Straftaten über die Zeit verändert hat.

Im Vergleich zum Jahr 1993 zeigt sich dabei, dass heute insgesamt deutlich weniger Straftaten gegen das Leben verübt werden als früher. Gab es im Jahr 1993 noch fast 5.300 Anzeigen in den Bereichen Mord, Totschlag und fahrlässige Tötung, so waren es im Jahr 2016 nur noch etwas weniger als 3.800 Anzeigen, obwohl die Bevölkerung gleichzeitig leicht gewachsen ist (vgl. Tabelle 1). Eine ähnliche Entwicklung ist bei Diebstahlsdelikten zu beobachten. In dieser Kategorie hat sich die Anzahl an Anzeigen halbiert. Sexualdelikte (vor allem Vergewaltigungen, Nötigungen und Missbrauch) und Rohheitsdelikte sowie Straftaten gegen die persönliche Freiheit (vor allem Raub, Erpressung und Körperverletzung) sind hingegen im gleichen Zeitraum deutlich gestiegen.<sup>4</sup> Da diese Art von Verbrechen stärker thematisiert wird als Diebstähle, könnte dies erklären, wieso in der Öffentlichkeit ein anderer Eindruck über die Kriminalitätslage herrscht, als es die nicht gewichteten, durchschnittlichen Zahlen vermitteln.

Betrachtet man die Tatverdächtigen wieder getrennt nach Deutschen und Nichtdeutschen, fällt auf, dass ausländische Tatverdächtige in allen betrachteten Straftatenarten deutlich über ihrem Bevölkerungsanteil repräsentiert sind. Je nach Straftatenart ist dies aber in sehr unterschied-

<sup>4</sup> Aufgrund von gesetzlichen Änderungen ist die zeitliche Entwicklung der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung über die Zeit nur begrenzt aussagefähig. Insbesondere sind dies die Aufnahme der Vergewaltigung in der Ehe als Straftatbestand im Jahr 1997 und die Legalisierung homosexueller Beziehungen im Jahr 1994.

lichem Maße der Fall: Während Personen ohne die deutsche Staatsbürgerschaft etwa 26 Prozent aller Tatverdächtigen im Bereich der sexuellen Gewalt darstellen, sind es bei Vermögens- und Fälschungsdelikten knapp 35 Prozent und bei Diebstählen über 40 Prozent. Nicht deutsche Tatverdächtige sind also am stärksten in eher materiell orientierte Straftaten verwickelt.

## Kriminalität von Geflüchteten – Ausmaß und mögliche Ursachen

Da die Anzahl der angezeigten Straftaten mit nicht deutschen Tatverdächtigen pro 1.000 Personen über die vergangenen Jahre leicht gesunken ist (vgl. Abbildung 23), ist anzunehmen, dass der Anstieg der Straftaten mit ausländischen Tatverdächtigen vor allem von der reinen Zunahme der in Deutschland lebenden Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft verursacht ist. Von besonderem öffentlichen Interesse ist dabei der Anteil der Geflüchteten. Dieser lässt sich mit den Daten der PKS jedoch nicht exakt bestimmen, da

die Bundesländer hier zum Teil unterschiedliche Kategorien verwenden. Am ehesten erfasst diese die Kategorie „Zuwanderer“, welche die Gruppen „Asylbewerber“, „Duldung“, „Kontingentflüchtling/Bürgerkriegsflüchtling“ und „unerlaubt“ umfasst, aber z. B. nicht die Personen, die bereits Asyl erhalten haben.<sup>5</sup> Diese Definition weicht ab von der im restlichen Bericht verwendeten Definition, die sämtliche nach Deutschland kommenden Personen unabhängig vom rechtlichen Status einschließt. Personen der so festgelegten Kategorie „Zuwanderer“ machen im Jahr 2016 einen Anteil von 8,6 Prozent aller Tatverdächtigen bei Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße aus, was einen deutlichen Anstieg im Vergleich zu den 5,7 Prozent des Vorjahres darstellt. Dies ist über ein Viertel aller Straftaten mit nicht deutschen Tatverdächtigen.<sup>6</sup> Zugleich bedeutet dies, dass Zuwanderer nach dieser Definition in höherem Maße in registrierten Krimi-

5 Diese Gruppe ist jedoch vergleichsweise gering, da der großen Mehrheit der Asylsuchenden andere Schutzformen gewährt werden.

6 Bundesministerium des Inneren (2017). Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2016, Berlin, S. 10.

*Seit 2005 verringert sich die Zahl der angezeigten Straftaten pro 1.000 Personen in Deutschland.*

*Ausländische Tatverdächtige sind in allen betrachteten Straftatenarten deutlich überrepräsentiert, insbesondere bei Diebstahl, Vermögens- und Fälschungsdelikten und Straftaten gegen das Leben.*

**Tabelle 1:**  
**Die Entwicklung der angezeigten Vergehen nach Art der Straftat, 1993 – 2016**

	1993	2016	Veränderung in %	Anteil Nichtdeutscher in 2016 in %
Straftaten gegen das Leben	5.295	3.765	-28,9	33,9
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	23.252	33.533	44,2	25,9
Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit	358.831	631.399	76,0	30,4
Diebstahl	874.688	480.089	-45,1	40,6
Vermögens- und Fälschungsdelikte	405.395	540.635	33,4	34,9
Sonstiges ohne Verstöße gegen das Ausländerrecht	558.555	820.917	47,0	22,2

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der PKS Bundeskriminalamt, Berichtsjahr 2016, Lange Reihe.

nalfällen beteiligt sind, als es ihrem Anteil an der Bevölkerung von knapp 1,5 Prozent entspricht.

Dabei ist es aber wichtig, zwischen den verschiedenen Gruppen von Asylsuchenden zu differenzieren. So kommen laut Lagebericht des Bundeskriminalamtes fast elf Prozent der nicht deutschen Tatverdächtigen aus der Gruppe der Asylsuchenden aus den nordafrikanischen Maghrebstaaten (vgl. Abbildung 24). Zugleich ist der Anteil dieser Personengruppe an allen Asylbewerbern mit etwa 2,4 Prozent sehr gering.<sup>7</sup> Asylsuchende aus Syrien, dem Irak und Afghanistan sind hingegen relativ zu ihrer Anzahl seltener straffällig als solche aus anderen Herkunftsländern.<sup>8</sup> Ein pauschales Urteil über alle als Asylsuchende ins Land gekommenen Menschen ist daher nicht sinnvoll. Stattdessen legen diese Zahlen nahe, dass es einen Zusammenhang zwischen dem rechtlichen Status, der Bleibeperspektive und der Bereitschaft zu kriminellen Handlungen gibt. Asylsuchende aus Staaten, die als eher sicher gelten, haben eine schlechte Bleibeperspektive. Aus diesem Grund werden sie bei der Zuteilung von Sprach- und Integrationskursen nicht bevorzugt, da diese sich vor allem auf die Zielgruppen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit konzentrieren. Ein Schwerpunkt der Kriminalitätsprävention könnte also darin liegen, die Asylverfahren für Menschen mit geringerer Bleibeperspektive deutlich zu beschleunigen.

*Einflussfaktoren für kriminelle Handlungen von Geflüchteten sind deren Bleibeperspektive, die Unterbringungsform und die demografische Zusammensetzung.*

Neben dem unsicheren rechtlichen Status für Asylsuchende aus bestimmten Herkunftsländern ist die demografische Zusammensetzung der Geflüchteten insgesamt ein weiterer möglicher Ansatz zur Erklärung der großen Anzahl an angezeigten Straftaten mit Geflüchteten als Tatverdächtigen. Die Flucht nach Europa ist in vielen Fällen sehr gefährlich. Deshalb brechen insbesondere junge Männer unter 30 Jahren auf oder werden von ihren Familien geschickt. Diese Gruppe stellt in den meisten Ländern den mit Abstand größten Teil aller Tatverdächtigen in der Bevölkerung dar. So zeigt die Statistik für

Deutschland im Jahr 2014, also vor der asylbedingten Zuwanderung der letzten beiden Jahre, dass 60,4 Prozent der tatverdächtigen Gewalttäter zu diesem Personenkreis gehörten, während er nur 9,2 Prozent der Bevölkerung ausmachte.<sup>9</sup> Ein großer Teil der Geflüchteten kommt also aus einem Personenkreis, der unabhängig von der Herkunft und den lokalen Umständen eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit für straffällige Handlungen aufweist.

Zuletzt ist für eine informierte Diskussion zum Thema Geflüchtete und Kriminalität ein wichtiger Fakt, dass rund 70 Prozent der Opfer von handgreiflichen Straftaten durch Geflüchtete selbst Geflüchtete sind.<sup>10</sup> Dies scheint ein Ergebnis der räumlichen Lebensumstände zu sein. Aufgrund der überraschend großen Anzahl an Geflüchteten im Herbst 2015 war eine Unterbringung vielerorts nur in großen Sammelunterkünften möglich. Dort leben Flüchtlinge aus verschiedenen Herkunftsländern und mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen zusammen. In dieser Situation kommt es immer wieder zu Spannungen und Konflikten, die sich auch in der Statistik niederschlagen.

## Maßnahmen zur Verringerung der Kriminalität von Geflüchteten

In den vergangenen beiden Jahren wurden umfangreiche Maßnahmen beschlossen, um das System der humanitären Aufnahme von Kriegs- und Krisenflüchtlingen zu verbessern, deren Integration zu erleichtern und ein Abgleiten in die Kriminalität zu verhindern (vgl. Tabelle 2). Diese lassen sich in zwei Kategorien nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ einteilen.

Einerseits soll die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass Migranten an Orten mit besseren Arbeitsbedingungen eine niedrigere

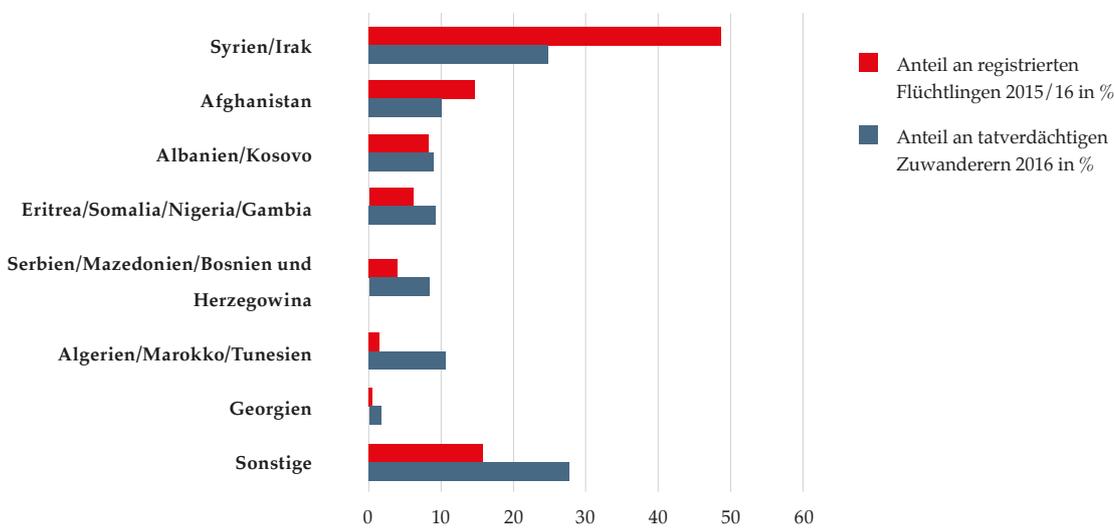
7 Bundeskriminalamt (2017). Kriminalität im Kontext von Zuwanderung – Bundeslagebild 2016, Wiesbaden.

8 Bundeskriminalamt (2017).

9 Klingst, Martin; Venohr, Sascha (2017). Wie kriminell sind Flüchtlinge?, in: Die Zeit vom 20. April 2017, S. 4.

10 Klingst und Venohr (2017).

**Abbildung 24:**  
**Vergleich Tatverdächtigenanteil mit Zuwandereranteil nach Nationalität**



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bundeskriminalamt (2017). *Kriminalität im Kontext von Zuwanderung – Bundeslagebild 2016*. Wiesbaden, S. 11.

**Tabelle 2:**  
**Wichtige Änderungen im Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht seit 2015**

Zeitpunkt	Gesetz	Förderung der Integration	Erhöhung der Sanktionsmöglichkeiten
August 2016	Integrationsgesetz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserungen bei den Möglichkeiten der Berufsausbildung und der Aufnahme von Arbeit</li> <li>- Ausbau der Integrationskurse</li> <li>- Erleichterungen für das Erlangen einer Niederlassungserlaubnis</li> </ul>	
März 2016	Asylpaket II		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschleunigte Asylverfahren in besonderen Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern</li> <li>- Einschränkung der Abschiebeverbote aus medizinischen Gründen</li> </ul>
März 2016	Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Straffällige Ausländer können bei Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe leichter ausgewiesen werden</li> </ul>
Oktober 2015	Asylpaket I	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive sowie Geduldete aus nicht sicheren Herkunftsstaaten dürfen an Integrationskursen teilnehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschäftigungsverbot für Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten</li> </ul>
März 2015	Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asylsuchende haben schon nach 15 Monaten Anspruch auf Leistungen auf Sozialhilfeniveau</li> <li>- Kinder und Jugendliche haben von Anfang an Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe</li> </ul>	

Quelle: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. *Neues im Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht. Die wichtigsten Gesetzesänderungen im Überblick*. Berlin, 2016.

*Die Kriminalität unter Asylsuchenden soll parallel durch verstärkte Maßnahmen zur Integration, die Verringerung der Anzahl der neuen Asylbewerber und härtere Strafen für Gewalt- und Serienstraftäter gesenkt werden.*

Kriminalitätsrate aufweisen.<sup>11</sup> Deshalb wurde die Teilnahme an den Integrationskursen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für einen weiteren Personenkreis geöffnet und die finanziellen Mittel für diese Kurse aufgestockt. Dadurch sollen möglichst frühzeitig Sprachkenntnisse und Werte vermittelt werden. Gleichzeitig dürfen Geflüchtete seit August 2016 an Maßnahmen zur gezielten Förderung der Berufsausbildung teilnehmen (vgl. Kapitel 3). Anerkannte oder geduldete Asylbewerber erhalten im Anschluss an eine berufliche Ausbildung für zwei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis, um in ihrem erlernten Beruf zu arbeiten. Zur Erleichterung der Integration in den Arbeitsmarkt ist es den Bundesländern zudem erlaubt, die Vorrangprüfung bei der Arbeitsaufnahme von Geflüchteten auszusetzen sowie das Verbot der Leiharbeit aufzuheben. Zuletzt wurden Mittel für die zusätzliche Schaffung von 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Asylsuchende bewilligt.<sup>12</sup>

Andererseits hat der Gesetzgeber beschlossen, besondere Erstaufnahmeeinrichtungen zu schaffen, in denen das Asylverfahren beschleunigt durchlaufen werden kann. Insbesondere für Schutzsuchende aus sicheren Herkunftsländern soll dadurch eine lange Wartezeit bei geringer Bleibeperspektive vermieden und eine schnelle Rückführung ermöglicht werden. Ebenfalls im März 2016 wurde das „Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung“ verabschiedet. Es senkt die Schwellen für die Abschiebung verurteilter Straftäter, sodass nun schon eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe ausreicht, um eine Abschiebung zu veranlassen. Auch serienmäßiger Diebstahl oder Raubüberfälle mit Gewalteininsatz können seitdem mit einer Abschiebung geahndet werden. Dies soll den Anreiz senken, durch kri-

minelle Handlungen schnell an Geld gelangen zu wollen.

Neben diesen gesetzlichen Veränderungen wurde eine Reihe praktischer Maßnahmen umgesetzt. Zum Beispiel konnte der Rückgang der Zuzugszahlen seit der ersten Jahreshälfte 2016 genutzt werden, um den Geflüchteten in den Unterkünften mehr Raum zur Verfügung zu stellen. Außerdem wurden Programme zur direkten Gewaltprävention geschaffen, die zu einem besseren Miteinander in den Unterkünften führen sollen. In ihrer Gesamtheit setzen diese Maßnahmen an unterschiedlichen Stellen an, um einen weiteren Anstieg der Kriminalität zu verhindern. Da sie erst über das Jahr 2017 hinweg ihre Wirkung über ein ganzes Jahr ausüben können, wird eine detaillierte Analyse der Zahlen für dieses Jahr besonders wichtig sein, um ihre Effektivität bewerten zu können.

<sup>11</sup> Vgl. u. a. Piopiunika, Marc; Ruhose, Jens (2017). Immigration, regional conditions, and crime: Evidence from an allocation policy in Germany, European Economic Review, Volume 92, S. 258–282.

<sup>12</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016). Neues im Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht, Berlin.





Team „klarkommen!“ am Standort Köln-Mitte



Team „klarkommen!“ am Standort Köln-Kalk



Zum Kreativangebot gehört auch Malen

## NRW-Initiative „klarkommen!“

*Erstellt von Mitarbeitern der Initiative „klarkommen!“*

In Köln fielen seit 2012/13 zunehmend unbegleitet eingereiste Jugendliche und Heranwachsende aus überwiegend nordafrikanischen Staaten durch die Begehung von Straftaten auf.

Als Reaktion darauf wurde im Jahr 2014 in Köln als Modellprojekt die kriminalpräventive Initiative „klarkommen!“ vom Ministerium für Inneres und Kommunales in Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) – seit 1. Juli 2017 Ministerium des Innern (IM) – zur Verhinderung von Jugendkriminalität gestartet. Basierend auf den bereits positiven Erfahrungen mit der kriminalpräventiven Initiative „Kurve kriegen – dem Leben eine Chance geben“ ([www.kurvekriegen.nrw.de](http://www.kurvekriegen.nrw.de)) setzt sich das Projekt zum Ziel, die Situation für die Zuwanderer sowie die einheimische Bevölkerung zu entspannen und gleichzeitig ihre Gemeinschaftsfähigkeit in der deutschen Gesellschaft für die Dauer ihres Aufenthaltes zu verbessern.

Durch eine passgenaue Verbindung repressiver und kriminalpräventiver Maßnahmen erfahren die unbegleitet eingereisten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen Hilfe und Unterstützung, aber auch stringente Konsequenz im Hinblick auf ihre Straftaten. In diesem Setting, das u. a. auf sehr individuellen Hilfen fußt, gelingt es nachhaltig, sie von weiteren Straftaten abzuhalten und die Anzahl der damit einhergehenden Zahl der Opfer zu senken. Entscheidend dabei ist die Reflexion und Besprechung des eigenen Verhaltens, auf das die pädagogischen Fachkräfte positiven Einfluss nehmen.

Das pädagogische Angebot von „klarkommen!“ besteht zu gleichen Teilen aus einer intensiven Betreuung der Teilnehmer durch erfahrene Fachkräfte, welche die Durchführung eigener pädagogischer (Gruppen-)Angebote verantworten, als auch der aufsuchenden sozialen Arbeit (Streetwork) in den Kölner Stadtvierteln. Durch Streetwork sollen die potenziellen Teilnehmer direkt in ihrem Sozialraum für die pädagogischen Angebote gewonnen und zu einer Zusammenarbeit motiviert werden. Bei den bisher kontaktierten Personen steht die Integration bzw. Reintegration in die bestehenden Hilfesysteme, sprich, die Jugendhilfe bei den Minderjährigen und die Sozialhilfe bei den Volljährigen, im Vordergrund.

Für die kriminalpräventive Arbeit stehen der Polizei migrationspezifische pädagogische Fachkräfte sowie Sprach- und Integrationsmittler der Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Köln e. V. zur Seite. Die Fachkräfte sind vom Profil her multiprofessionell und vorwiegend muttersprachlich ausgerichtet, um die Zielgruppe durch Übersetzungen oder kultursensibles Dolmetschen bestmöglich zu unterstützen. Jedes „klarkommen!“-Team besteht neben pädagogischen Fachkräften und Sozialarbeitern aus mindestens einem Sprach- und Integrationsmittler, der ein besonderes Verständnis für die Bedürfnisse der Zielgruppe mitbringt. Jedem Teilnehmer ist in der Folge eine sprachlich und kulturell versierte (Integrations-)Mentorin oder ein Mentor zugeordnet. Die Mentoren sind für den Teilnehmer zuständig und stehen ihm unterstützend in allen Bereichen der Lebensfüh-

zung und Organisation zur Seite. Dieses kann die ambulante Begleitung zu einem Termin in der Ausländerbehörde sein oder eine Beratung zu Fragen des Asylrechts, der grundsätzlichen Bleibeperspektive, drohenden Konsequenzen bei anhaltender Straffälligkeit oder der Beratung, wie sich die Rückkehr in das Heimatland gestalten und umsetzen lässt.

Die Sprach- und Integrationsmittler setzen mit ihrer Arbeit an den kulturellen Unterschieden zwischen der Aufnahmegesellschaft und den Zugereisten an und versuchen diese durch ihre Sprachfertigkeit und ihr kulturelles Verständnis in speziellen Angeboten, wie z. B. dem Kulturunterricht, zu überbrücken. Die pädagogischen Fachkräfte leisten im Rahmen einer Mentorenarbeit wichtige Bezugsarbeit und sind als Streetworker auch zu dienstunüblichen Zeiten im Einsatz, um die Zielgruppe in ihren Sozialräumen aufzusuchen.

Die vom IM NRW finanzierte Initiative wird von den Kreispolizeibehörden in Zusammenarbeit mit den Kommunen umgesetzt. Ihnen stehen dazu freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe zur Seite, die migrationsspezifische pädagogische Fachkräfte zur Verfügung stellen. In Köln wird die erfolgreiche Arbeit von „klarkommen!“ durch eine enge Kooperation zwischen Stadt Köln, Polizei Köln und Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Köln e. V. (AWO) ermöglicht.

Um die Teilnehmer bestmöglich zu unterstützen, stehen die Fachkräfte außerdem im regelmäßigen Austausch mit weiteren Institutionen, wie z. B. dem Jugendamt, dem Ausländeramt, der Jugendgerichtshilfe, der Bewährungshilfe oder den Notschlafstellen.

Die Initiative wurde durch die Zentralstelle Evaluation des Landeskriminalamts NRW intern evaluiert. Die Evaluationsergebnisse

belegen, dass die Zielgruppe erreicht wird und eine Heranführung an das Regelsystem häufig gelingt. Die Anzahl der Straftaten durch die Teilnehmenden ging im Beobachtungszeitraum signifikant zurück.

Durch die kriminalpräventive Initiative „klarkommen!“ ist es damit erstmals gelungen, einen muttersprachlichen und kultursensiblen Zugang zu dieser Zielgruppe zu finden und die repressive Arbeit der Polizei wirkungsvoll zu unterstützen.

Seit Bestehen der beiden Anlaufstellen von „klarkommen!“ konnten insgesamt 176 Teilnehmende im Alter von 12 bis 20 Jahren erreicht werden. Die Anzahl der Zuwanderer in der Peer-Group betrug seither 203 Personen.



Gemeinsam mit ihrem Team haben die jungen Zuwanderer eine Installation erarbeitet

## Ansprechpartner

### MIK NRW

Stabsstelle Prävention Jugend-  
kriminalität  
Jörg K. Unkrig, Leiter  
Wolfgang Wendelmann, Stellvertreter  
SPJ@mik.nrw.de

### AWO Köln

Teamleitung Standort Mitte  
Antwerpener Straße 19–29  
50672 Köln  
Bernd Langhorst  
langhorst@awo-koeln.de

Teamleitung Standort Kalk  
Kalker Hauptstraße 247–273  
51103 Köln  
Younes Lefqih  
lefqih@awo-koeln.de

### Polizeiliche Ansprechpartnerin

Maren Leisner  
maren.leisner@polizei.nrw.de  
kk46\_klarkommen.koeln@polizei.  
nrw.de

### NRW-Initiative „klarkommen!“ Köln

Bernd Reuther, Leiter  
bernd.reuther@polizei.nrw.de

## Interview:

### Pauschale Urteile greifen zu kurz

Interview mit Sebastian Fiedler

*Sind Zuwanderer\* krimineller als Deutsche? Die Zahlen der aktuellen Polizeilichen Kriminalstatistik legen diesen Eindruck nahe.*

Wenn man das pauschal betrachtet, dann mag das stimmen. Diese verallgemeinernde Schlussfolgerung greift aber für die sehr heterogene Gruppe der Zuwanderer zu kurz.

*Die Zahlen sprechen jedenfalls eine klare Sprache: Der Anteil tatverdächtiger Zuwanderer\* ist 2016 um mehr als 50 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen. 8,6 Prozent aller Tatverdächtigen sind Zuwanderer\*, das ist weitaus mehr als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung.*

*\*Anmerkung der Redaktion: Die Begrifflichkeit „Zuwanderer“ wird hier im definitiven Sinne der Polizeilichen Kriminalstatistik 2016 verwendet. Hierunter werden Personen mit dem Aufenthaltsstatus „Asylbewerber“, „Duldung“, „Kontingentflüchtling/Bürgerkriegsflüchtling“ und „unerlaubt“ gefasst.*

Es sind mehrere Differenzierungen nötig, um das Gesamtbild einordnen zu können: Wir haben schon seit geraumer Zeit – und zwar unabhängig von dem erhöhten Flüchtlingsaufkommen seit 2015 – ein überproportional hohes Problem mit Gruppen aus ganz bestimmten Herkunftsländern. Zu nennen sind da Nordafrikaner, Georgier sowie Staatsangehörige bestimmter Balkanstaaten. Die allerwenigsten haben hier eine Bleibeperspektive oder eine Aussicht auf Asyl. Zumeist kommen sie außerdem aus wirtschaftlichen Gründen, sind also nicht als Flüchtlinge zu verstehen, die wegen Krieg oder Vertreibung zur Auswanderung gezwungen sind.

Zum anderen ist ein Blick auf die Demografie aufschlussreich: Es sind überproportional viele junge Männer nach Deutschland gekommen, insbesondere seit 2015. Junge Männer sind grundsätzlich, also egal, aus welchem Herkunftsland sie kommen, häufiger straffällig als andere soziodemografische Gruppen.

*Zudem ist das Gewaltpotenzial in Flüchtlingsunterkünften höher als im bundesweiten Durchschnitt. Warum ist das so?*

Dort leben häufig viele junge Männer, die aus ganz unterschiedlichen Ländern kommen und meistens nicht die gleiche Sprache sprechen, auf extrem engem Raum zusammen. Dazu kommt, dass es keine Beschäftigung gibt für die Leute. Frustration aus Langeweile, Streit und Konflikte wegen fehlender Privatsphäre und aus kulturellen Unterschieden heraus sind da quasi vorprogrammiert. Außerdem sind Kriegsflüchtlinge häufig stark traumatisiert, wenn sie hier ankommen. Auch diese enorme seelische Belastung kann nicht selten zu Gewaltausbrüchen führen.

*Laut den BKA-Zahlen scheinen Zuwanderer auch überdurchschnittlich oft an Gewalt- und Sexualdelikten beteiligt zu sein. Wie ist das zu erklären?*

Neben der schon angesprochenen demografischen Zusammensetzung der Zuwanderer ist aus meiner Erfahrung die Sozialisierung in den Herkunftsländern als Hebel zu nennen.

Erstens herrscht in vielen muslimischen Ländern ein Staatsverständnis, bei dem sich die Menschen in Opposition zum Staat verstehen und in dem Beamte als grundsätzlich korrupt gelten. Gleichzeitig greifen dort extrem harte Strafen, wenn man sich nicht „staatskonform“ verhält. Der deutsche Staat wird dagegen von diesen Tätern oft als sehr schwach angesehen, unsere rechtsstaatlichen Sanktionen wie etwa Bewährungsstrafen oder Sozialdienst werden oft gar nicht als wirkliche Bestrafung empfunden.

Außerdem ist die soziale Kontrolle in vielen der Herkunftsländer extrem hoch, die Rollenbilder sind sehr konservativ, das öffentliche Leben von Mann und Frau strikt getrennt. Die Freiheit im Zusammenleben, die wir hier als Normalität gewohnt sind, auch die Phase des jugendlichen Auslebens mit Freunden und Partys, das ist völlig neu für die meisten und steht im offenen

Kontrast zu ihrem bisher gewohnten Leben und internalisiertem Wertesystem.

Dazu gehören auch vollkommen unterschiedliche Entwicklungen bei der Entdeckung und Ausprägung der eigenen Sexualität. Ein Ausprobieren im Umgang mit dem anderen Geschlecht während der Pubertät gibt es in den Herkunftsländern nicht in der Form, die wir hier kennen. Junge Männer treffen daher unvorbereitet auf ein auch in Sexualfragen liberales Deutschland. In der Konsequenz liefern diese Zusammenhänge Teile der Erklärung von Sexualdelikten, vor allem aber verdeutlichen sie, dass wir es mit einem ernstzunehmenden und keineswegs temporären Problem zu tun haben, in dessen Mittelpunkt die Opfer dieser Taten stehen.

*Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus?*

Bezogen auf das Thema Sanktionierung: Wir sollten unbedingt das Instrument der Hauptverhandlungshaft bei beschleunigten Verfahren verbreiteter nutzen, das garantiert nämlich nach der Verhaftung eine unmittelbare Überführung in die Gerichtsverhandlung. Damit besteht zwischen Tat und Verhandlung zeitlich ein unmittelbarer Zusammenhang, und außerdem würde sich das in der Summe auch strafverhärtend auswirken. Denn besonders langes Warten auf die Gerichtsverhandlung wird zuweilen als strafmildernder Faktor gewertet.

*Und welche präventiven Maßnahmen schlagen Sie vor, noch ehe eine Straftat verübt wurde?*

Integration wirkt ganz unmittelbar präventiv. Dafür ist vor allem die Vermittlung von deutschen Sprachkenntnissen zentral. Denn nur so sind ein Austausch und ein Ankommen in der Gesellschaft möglich, ganz zu schweigen von einer beruflichen Zukunft. Perspektivlosigkeit und Isolation laden ein zu Konflikten und Gewalt. Und dem muss durch intensiviertere Integrationsbemühungen begegnet werden.

Darüber hinaus muss der Staat mehr Ressourcen in der professionellen Kriminalitäts-Präventionsarbeit aufbauen. Nichtregierungsorganisationen



**Sebastian Fiedler**

Stellvertretender Bundesvorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK)

wie das Violence Prevention Network, das sich mit De-Radikalisierung befasst, müssen genauso wie staatliche Dienststellen gestärkt werden. Dazu gehören nicht nur die Präventionsdienststellen, sondern auch der Polizeiliche Staatsschutz sowie die Landesämter für Verfassungsschutz, die äußerst erfolgreiche Aussteiger- und Präventionsprogramme entwickelt haben.

Wir dürfen auch die (Sexual-)Therapeuten nicht aus dem Blick verlieren. Das betrifft diejenigen, die sich um Opfer kümmern, und mindestens so dringend diejenigen, die Täter therapieren. Traumatisierte Menschen geben ihre psychischen Probleme sehr häufig über mehrere Generationen weiter. Deutschland hat hier nach dem Zweiten Weltkrieg bereits reichlich schlimme Erfahrungen sammeln müssen. Ich kann mich nur wundern, dass das noch immer ein Tabu zu sein scheint. Eine offene Diskussion hat hierüber noch nicht stattgefunden. Kriegsflüchtlinge benötigen Therapien nicht nur, aber auch, weil dadurch Opfer verhindert werden.

Letztlich benötigen wir an all den vorgenannten Stellen viel mehr qualifiziertes Personal. Und zwar in einer völlig anderen finanziellen Dimension als bislang. Wir haben durchaus Rezepte, wie mit dem Themenkomplex umzugehen ist. Was fehlt, sind die Ressourcen zur Umsetzung.

# Literaturverzeichnis

## Zuwanderung nach Deutschland von 1945 bis heute

Birringer, Thomas; Ostheimer, Andrea E. (2015). Flucht weltweit. Kurze Bestandsaufnahme aus drei Weltregionen, in: Die Politische Meinung Nr. 534, 60. Jg., S. 51–60.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Trübswetter, Parvati (2015). Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, IAB-Bericht 8/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Das Bundesamt in Zahlen 2016, Berlin.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016). Migrationsbericht 2015 im Auftrag der Bundesregierung, Bundesministerium des Innern (Hg.), Nürnberg.

Bundesministerium des Innern (2016). 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015, Pressemitteilung vom 30. September 2016, Berlin.

Göktürk, Deniz; Gramling, David; Kaes, Anton (2007). Germany in Transit. Nation and Migration 1955–2005, University of California Press, Berkeley.

Herbert, Ulrich (2014). Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, Beck Verlag, München.

Münz, Rainer; Ulrich, Ralf (2000). „Die ethische und demographische Struktur von Ausländern und Zuwanderern in Deutschland“, in: Alba, Richard; Schmidt, Peter; Wasmer, Martina (Hg.). Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen, Blickpunkt Gesellschaft 5, Wiesbaden.

OECD (2017). Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit – Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland, Paris.

Statistisches Bundesamt (2016). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2015, Wiesbaden.

Worbs, Susanne; Bund, Eva; Kohls, Martin; Babka von Gostomski, Christian (2013). (Spät-)Ausiedler in Deutschland – Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse, Forschungsbericht 20, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Berlin.

## Individuum, Staat und Religion – Grundwerte in einer multikulturellen Gesellschaft

Anselm, Reiner (Hg.). Streitfall Biomedizin, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht) 2003.

Apostolische Reise Seiner Heiligkeit Papst Benedikt XVI. nach Berlin, Erfurt und Freiburg, 22.–25. September 2011. Predigten, Ansprachen und Grußworte, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2011 (Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls, Nr. 189).

Augustinus: De civitate Dei XV 1–8.

Benedikt XVI., Ansprache im Deutschen Bundestag, in: Apostolische Reise Seiner Heiligkeit Papst Benedikt XVI. nach Berlin, Erfurt und Freiburg, 22.–25. September 2011. Predigten, Ansprachen und Grußworte, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2011, S. 33 (Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls, Nr. 189).

Böckenförde, Ernst-Wolfgang. Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert, hg. von der Carl-Friedrich-Siemens-Stiftung, Bd. 86, München 2006.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang. Recht, Sittlichkeit, Toleranz. Überlegungen zu Aufgabe, Möglichkeiten und Grenzen des Rechts, Ulm (Humboldt-Studienzentrum) 2001.

Buß, Gregor. Identität – Religion – Moderne. Charles Taylors Kritik des säkularen Zeitalters in Auseinandersetzung mit Stanley Hauerwas und Jeffrey Stout, Münster (LIT) 2009.

Dienberg, Thomas u. a. (Hg.). Woran glaubt Europa? Zwischen Säkularisierung und der Rückkehr des Religiösen, Münster (Aschendorff) 2010.

Droit, Roger-Pol. Das Abendland. Wie wir uns und die Welt sehen, Darmstadt (Wiss. Buchgesellschaft) 2010.

Ebertz, Michael. Säkularisierung, Entchristlichung oder Entkirchlichung? Eine religionssoziologische Perspektive, in: Dienberg, Thomas u. a. (Hg.). Woran glaubt Europa? Zwischen Säkularisierung und der Rückkehr des Religiösen, Münster (Aschendorff) 2010.

Grossi, Paolo. Das Recht in der europäischen Geschichte, München (Beck) 2010.

Höffe, Otfried. Kants Kritik der reinen Vernunft. Die Grundlegung der modernen Philosophie, München (Piper) 2004.

Jaspers, Karl. Vom Ursprung und Ziel der Geschichte, Zürich (Artemis) 1949.

Joas, Hans. Braucht der Mensch Religion? Über Erfahrungen der Selbsttranszendenz, Freiburg/Br. (Herder) 2004.

Koury, Adel Th. Der Islam. Sein Glaube, seine Lebenserfahrung, sein Anspruch, Freiburg/Br. (Herder) 2001.

Kreß, Hartmut. Ethischer Immobilismus oder rationale Abwägungen? Das Naturrecht angesichts der Probleme des Lebensbeginns, in: Anselm, Reiner (Hg.). Streitfall Biomedizin, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht) 2003, S. 111–134.

Lehmann, Hartmut. Säkularisierung. Der europäische Sonderweg in Sachen Religion, Göttingen (Vandenhoeck und Ruprecht) 2004.

Marchl, Gerhard; Wagnsonner, Christian (Hg.). Westliche, universelle oder christliche Werte. Menschenrechte, Migration, Friedenspolitik im Europa des 21. Jahrhunderts, Wien (Institut für Religion und Frieden) 2012.

Nemo, Philippe. Was ist der Westen? Die Genese der abendländischen Zivilisation, Tübingen (Mohr Siebeck) 2005.

Oakley, Francis. Kingship, Oxford (Blackwell) 2006.

Pöttering, Hans-Gert (Hg.). Politik und Religion. Der Papst in Deutschland, St. Augustin/Berlin (Adenauer-Stiftung) 2011, S. 19–30.

Proksch, Brigitte. Migrationsströme, Nationalismus, Rassismus ... – Welche Antworten hat die europäische Zivilgesellschaft?, in: Marchl, Gerhard; Christian Wagnsonner (Hg.). Westliche, universelle oder christliche Werte. Menschenrechte, Migration, Friedenspolitik im Europa des 21. Jahrhunderts, Wien 2012, S. 103.

Rhonheimer, Martin: Christentum und säkularer Staat, Freiburg/Br. (Herder) 2012.

Schockenhoff, Eberhard. Naturrecht und Menschenwürde. Universale Ethik in einer geschichtlichen Welt, Mainz (Grünewald) 1996.

Schröder, Winfried. Athen und Jerusalem. Die philosophische Kritik am Christentum in Antike und Neuzeit, Stuttgart/Bad Cannstatt (frommann-holzboog) 2011.

Söding, Thomas. Kirche in modernen Gesellschaften – Die Gottesfrage in der säkularen Welt, in: Pöttering, Hans-Gert (Hg.). Politik und Religion. Der Papst in Deutschland, St. Augustin/Berlin (Adenauer-Stiftung) 2011, S. 19–30.

Taylor, Charles. Ein säkulares Zeitalter, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 2009, S. 262.

Taylor, Charles. Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 2002.

Waldstein, Wolfgang. Ins Herz geschrieben. Das Naturrecht als Fundament einer menschlichen Gesellschaft, Augsburg (St. Ulrich) 2010.

## **Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt**

Bundesagentur für Arbeit (2017a). Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen) Juni 2017, Statistik, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2017b). Arbeitsmarkt kompakt. Fluchtmigration Stand: Juni 2017, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2016). Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Teil IV, Beschäftigte nach Staatsangehörigkeit, Stand: September 2016, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Das Bundesamt in Zahlen 2016, Berlin.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016, Referat Statistik, Berlin.

Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Siegert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016). Geflüchtete Menschen in Deutschland – Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen, IAB-Kurzbericht 15/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Sirries, Steffen (2017). Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Stand zum Jahresbeginn 2017, Aktuelle Berichte des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, Herbert; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Kalusche, Barbara; Siegert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016). Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung, IAB-Forschungsbericht Nr. 09, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2016). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Forschungsbericht 29, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Berlin.

Brücker, Herbert; Möller, Joachim; Wolff, Joachim (2016). Integration von Geflüchteten, IAB-Stellungnahme 4/2016, IAB-Kurzbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Esser, Hartmut (2006). Migration, Sprache und Integration, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH, Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration, Berlin.

Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Rebien, Martina (2017). IAB-Stellenerhebung: Geflüchtete kommen mehr und mehr am Arbeitsmarkt an, IAB-Kurzbericht 14/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese (2014). Bildungsbiografien von Zuwanderern nach Deutschland – Migranten investieren in Sprache und Bildung, IAB-Kurzbericht 21.2/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Von Radetzky, Marie-Claire; Stoewe, Kristina (2016). Bildungsstand syrischer Flüchtlinge – 5 Gerüchte auf dem Prüfstand, IW-Kurzbericht 20.2016, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

### **Fiskalische und ökonomische Aspekte der asylbedingten Zuwanderung**

Andritzky, Jochen; Schmidt, Christoph M. (2016). Wirtschaftspolitische Implikationen der Flüchtlingsmigration, in: ifo Schnelldienst 69 (4), S. 15–23.

Bach, Stefan; Brücker, Herbert; van Deuverden, Kristina; Haan, Peter; Romiti, Agnese; Weber, Enzo (2017). Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Effekte: Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich, IAB-Kurzbericht 2/2017, Nürnberg.

Böcking, David (2017). Schäubles wacklige Flüchtlingsrechnung, in: Spiegel Online vom 10. März 2017.

Bundesministerium der Finanzen (2017). Asyl und Flüchtlingspolitik aus Sicht des Bundeshaushalts, in: Monatsbericht des Monats Januar 2017, Berlin, S. 10–19.

Bundesministerium der Finanzen (2016). Monatsbericht des Monats Januar 2016, Berlin.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Asylgeschäftsstatistik April 2017, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2017). Monatsbericht des Monats Februar 2017, Frankfurt.

European Commission (2016). An Economic Take on the Refugee Crisis, Institutional Paper 033, July 2016, Brussels.

Fratzcher, Marcel; Junker, Simon (2015). Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition, in: DIW Wochenbericht 45/2015, S. 1083–1088.

- Fuest, Clemens (2016). Die ökonomischen Folgen der Zuwanderung, in: ifo Schnelldienst 69 (4), S. 11–14.
- Ifo Institut (2017). Wohnungsfertigstellungen in Deutschland nach Gebäudearten, [www.ifo.de/de/w/4GjP35Ka5](http://www.ifo.de/de/w/4GjP35Ka5) (abgerufen am 10. Juni 2017).
- International Monetary Fund (2016). The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges, SDN/16/02, January 2016, Washington D.C.
- OECD (2017a). General Assessment of the Macroeconomic Situation, OECD Economic Outlook, Volume 2017, Issue 1, Paris.
- OECD (2017b). Who bears the cost of integrating refugees?, Migration Policy Debates, No. 13, January 2017, Paris.
- OECD (2017c). Development aid rises again in 2016, Release of the Development Assistance Committee, 11. April 2017, Paris.
- Raffelhüschen, Bernd; Moog, Stefan (2016). Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, in: ifo Schnelldienst 69 (4), S. 24–29.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). Zeit für Reformen: Jahresgutachten 2016/17, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015). Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt: Jahresgutachten 2015/16, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Zuwanderung und Kriminalität**
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016). Neues im Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht, Berlin.
- Bundeskriminalamt (2017). Kriminalität im Kontext von Zuwanderung – Bundeslagebild 2016, Wiesbaden.
- Bundesministerium des Inneren (2017). Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2016, Berlin.
- Klingst, Martin; Venohr, Sascha (2017). Wie kriminell sind Flüchtlinge?, in: Die Zeit vom 20. April 2017, S. 4.
- Piopiunika, Marc; Ruhose, Jens (2017). Immigration, regional conditions, and crime: Evidence from an allocation policy in Germany, in: European Economic Review, Volume 92, S. 258–282.
- Polizeiliche Kriminalstatistik (2014–2016). Hg. vom Bundeskriminalamt, Berichtsjahre 2014–2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017). Fortschreibung des Bevölkerungsstands, Wiesbaden.

# Impressum

## Herausgeber

Stiftung Malteser Migrationsbericht  
 Kontaktadresse: Kalker Hauptstraße 22–24,  
 51103 Köln  
 Ab 1.10.2017: Erna-Scheffler-Straße 2,  
 51103 Köln  
 E-Mail: malteser@malteser.org  
 www.malteser.de

Die Stiftung Malteser Migrationsbericht wird von der Malteser Stiftung, einer rechtsfähigen öffentlichen Stiftung bürgerlichen Rechts mit Sitz in München, verwaltet.

## Beauftragter für den Malteser Migrationsbericht

Karl Prinz zu Löwenstein

## Gestaltung und Produktion

muehlhausmoers corporate communications  
 gmbh, Köln

## Druck

Mayr Miesbach GmbH, Miesbach

## Bildnachweise

Titel: Malteser/Ramon Haindl  
 Seite 5: Malteser  
 Seite 7: Walter Eucken Institut  
 Seite 8–9: Museum Friedland/Fritz Paul  
 Seite 13: Museum Friedland  
 Seite 17: Museum Friedland/Swen Pförtner  
 Seite 19: Malteser/Ramon Haindl  
 Seite 23: Malteser (oben, Mitte), picture alliance/Roland Schlager/APA/picturedesk.com (unten)  
 Seite 28–29: picture alliance/Armin Weigel/dpa  
 Seite 37–41: Malteser/Dirk Moll  
 Seite 42–43: Axalta Coating Systems Germany GmbH  
 Seite 51: Samson AG  
 Seite 53: Lapp Gruppe/Markus Müller  
 Seite 61: Ben Fuchs (oben), Lars Meisel (unten)  
 Seite 66: Mukthar Yusuf Mohammed

Seite 67: DIW/B. Dietl  
 Seite 70–71: picture alliance/ZB/euroluftbild.de  
 Seite 81: Stadt Altena  
 Seite 84–85: picture alliance/Tino Plunert/dpa  
 Seite 94: Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Köln e. V.  
 Seite 97: Polizei Köln  
 Seite 99: BDK NRW/Ronald Schulze  
 Seite 107: Malteser

# Nachwort

## Migration und Flucht – die globale Perspektive des Souveränen Malteserordens

Der Malteserorden verantwortet in über 120 Ländern weltweit Projekte und Aktivitäten zur Unterstützung von Notleidenden und Hilfsbedürftigen. Dabei erleben wir in unserer täglichen Arbeit zunehmend, dass uns Flucht, Vertreibung und Migration vor eine wachsende, weltweite Herausforderung stellen.

Der vorliegende Bericht unserer Deutschen Assoziation wirft einen fokussierten, analytischen Blick auf die zentralen Aspekte zum Thema Migration im deutschen Kontext. Damit ist ein wichtiger und wertvoller Beitrag geleistet, um ein faktenbasiertes Verständnis für die Auswirkungen und Zusammenhänge in Deutschland zu schaffen.

Flucht hat immer und Migration zumeist mit Not zu tun. Auch wenn wir nicht in der Lage sind, die Welt zu retten und die Fluchtursachen zu beheben, so können wir als Malteser doch in den Herkunftsländern dazu beitragen, den Migrationsdruck zu lindern, und in den Transit- und Zielländern humanitäre Hilfe leisten und Not lindern sowie Integrationshilfen anbieten.

Derzeit sind wir in der Flüchtlingshilfe insbesondere in Syrien, im Libanon, in der Türkei und im Nordirak aktiv. Darüber hinaus setzen wir uns für eine bessere Lebens- und Gesundheitssituation der Flüchtlinge und Vertriebenen in vielen weiteren Ländern Afrikas, Asiens und

Lateinamerikas ein. Dazu zählen Pakistan, Thailand, Myanmar, Uganda, der Südsudan, die Demokratische Republik Kongo und Kolumbien. Auch in Europa sind wir in der Flüchtlingshilfe aktiv, etwa auf den Schiffen der italienischen Küstenwache auf dem Mittelmeer sowie natürlich in Deutschland.

## Bewusstsein über den globalen Kontext von Flucht und Vertreibung ist entscheidend

Noch nie zuvor waren so viele Menschen auf der Flucht wie im letzten Jahr. Laut den aktuellen UNHCR-Zahlen haben im Jahr 2016 über 65 Millionen Menschen ihre Heimat verloren und mussten vor Krieg, Gewalt und Verfolgung fliehen, insgesamt 300.000 mehr als noch im Jahr zuvor. Das ist ein trauriger historischer Höchststand. Statistisch betrachtet ist damit jeder 113. Mensch auf der Welt ein Flüchtling. Übrigens blieb der ganz überwiegende Teil der Vertriebenen innerhalb der eigenen Landesgrenzen: Es gab rund 40 Millionen Binnenflüchtlinge, sogenannte „internally displaced people“.

Drei Länder wiederum, die besonders von Krieg, Gewalt und Hungersnot gezeichnet sind, stellen zusammen mehr als die Hälfte der Geflüchteten, die ihr Land verlassen mussten: Die meisten dieser Flüchtlinge kommen aus Syrien, insgesamt 5,5 Millionen Menschen. An zweiter Stelle folgt Afghanistan mit 2,5 Millionen und an dritter Stelle der Südsudan mit 1,4 Millionen Geflüchteten.



Ein weiterer alarmierender Fakt: Rund die Hälfte der Flüchtlinge weltweit waren Kinder und Jugendliche. Kinder treten die lange und sehr gefährliche Reise der Flucht häufig ohne ihre Eltern an, die für sie eine bessere Zukunft erhoffen.

Insgesamt betrachtet steht Europa aber trotz dieser Zahlen keineswegs vor einer noch nie gekannten Flüchtlingsherausforderung: So gab es während der Jugoslawienkriege Anfang der 1990er-Jahre mehr Flüchtlinge in Europa als heute. Im Zeitraum 1992 bis 1995 waren es 0,5 Prozent der EU-Bevölkerung, heute sind es 0,4 Prozent. Übrigens bleiben bei Weitem die meisten Flüchtlinge in den Nachbarländern der Krisenländer: 84 Prozent von ihnen werden von Entwicklungsländern aufgenommen. Dort ist die Situation vielfach dramatisch. Insgesamt lebt jeder dritte Flüchtling in den ärmsten Ländern der Welt.

## Komplexe Ursachen für Migration und Flucht entbinden nicht von der Verantwortung

Die Hintergründe der gegenwärtigen Flüchtlings- und Migrationsbewegung sind vielschichtig: Im Fall von Syrien, Irak oder Afghanistan ist es Krieg und Gewalt, bei der Flucht aus Afrika spielen Gewalt- und Unterdrückungsregime – wie etwa in Somalia oder Eritrea – eine wichtige Rolle, aber auch Armut- und Elendsmigration aufgrund fehlender Lebensgrundlagen für die breite Bevölkerung. Letzteres ist übrigens häufig

auch durch Klimaveränderung und Trockenheit verursacht, wie etwa bei der Hungersnot im Osten Afrikas. Vor diesem Hintergrund bildet das individuelle Streben nach besseren Lebenschancen einen gewichtigen Migrationsgrund.

Diese oft verheerenden Notsituationen sind nicht einfach zu lösen. Und in einer globalisierten Welt ist es zudem schwierig, Verantwortlichkeiten zu benennen oder zuzuordnen. Aber aus der Verantwortung stehlen dürfen wir uns dennoch nicht. Wir sind alle gefordert. Wegschauen dagegen hat fürchterliche Folgen:

Das Mittelmeer etwa ist inzwischen zu einem Massengrab geworden für Menschen, die auf dem Weg nach Europa sind. Allein in der ersten Jahreshälfte 2017 sind über 2.000 Menschen ums Leben gekommen, wie die Internationale Organisation für Migration (IOM) kürzlich mitgeteilt hat.

Kein Einzelner von uns in Europa trägt direkte Verantwortung für diese Tragödie, und kein Einzelner von uns kann die Zustände in Afrika ändern oder den Krieg in Syrien beenden. Jeder Einzelne kann aber dazu beitragen, Menschen in ihrer Not zu helfen. Davon bin ich überzeugt.

## Notwendigkeit einer neuen europäischen Migrations- und Außenpolitik

Wir haben es mit einem neuen Phänomen von Massenvertreibungen und Gewalt in kollabierenden Staaten sowie Migrationsdruck durch

Klimawandel und Armut zu tun. Die meisten Flüchtlinge können langfristig nicht in ihre Heimat zurückkehren. Die bisher bestehenden Instrumente, den davon betroffenen Menschen zu helfen oder sogar dem entgegenzuwirken, reichen nicht mehr aus.

1. Wir müssen den Migrationsdruck schon in den Herkunftsländern lindern, von wo sich die Menschen auf den Weg machen, um ihre Heimat zu verlassen. Dies hat unterschiedliche Komponenten:

Indem man etwa Entwicklungsprojekte in den Herkunftsländern fördert, gibt man den Menschen vor Ort mit einer sozial gerechten Wirtschaftspolitik die Chance auf eine menschenwürdige Zukunft. Traditionelle, rein monetär angelegte Entwicklungshilfe wird die Probleme in Afrika dagegen nicht lösen. Es sind ja nicht die Ärmsten, die sich auf den Weg nach Europa machen, sondern hauptsächlich diejenigen, die sich die Flucht leisten können. Es müssen also Chancen für junge Menschen mit weitergehenden Wünschen nach Bildung und Lebenschancen geschaffen werden.

Teil der Maßnahmen sollten neben dem politischen Bemühen um Frieden insbesondere in Syrien, Irak und Afghanistan außerdem sein, bestehende Handelsmodelle zu überdenken, da hier große Teile der Weltbevölkerung strukturell benachteiligt werden.

2. Den Ländern in der Nachbarschaft der Krisenregionen muss rechtzeitiger und massiver geholfen werden. Diese oftmals selbst armen und von sozialen wie politischen Problemen geprägten Länder tragen die Hauptlast des derzeitigen Flüchtlings- und Migrationsaufkommens. Über die humanitäre Hilfe hinaus muss Flüchtlingen dort eine langfristige Lebensperspektive eröffnet werden. Das entlastet gleichzeitig auch die einheimische Bevölkerung.
3. Wir müssen legale Wege nach Europa aufzeigen. Es liegt in unser aller Interesse, Migration als Chance zu sehen und mit einer entsprechend gestalteten Migrationspolitik zu reagieren, die eine sichere, legale und kontrollierte Einreise gewährleistet.
4. Wir müssen innerhalb Europas eine ausgewogene und sozial gerechte Unterbringung der Flüchtlinge sicherstellen. Für ihre Aufnahme und für den Transfer sind europäisch abgestimmte und verbindliche Richtlinien und Integrationsmaßnahmen erforderlich.
5. Bei einem zu starken, in den betreffenden Ländern nicht zu bewältigenden Zustrom von Migranten oder Geflüchteten muss eine Umsiedlungspolitik angestrebt werden.
6. Wir müssen die Thematik der Familienzusammenführung von Geflüchteten regeln. Die Integration von Menschen in Gast- und Zielländern, in denen ihnen das Zusammenleben mit ihren Familien verwehrt wird, kann sicher nur sehr

schwer gelingen. Gerade erst hat der Europarat Deutschland wegen des Aussetzens des Familiennachzugs für die Gruppe subsidiär geschützter Flüchtlinge gerügt.

## Lösungsansätze über Mauern und Zäune hinweg

Gesellschaften, die sich nach außen abschotten und sich Veränderungen nicht stellen, werden zunächst irrelevant und gehen früher oder später unter. Das lehrt uns die Geschichte. Kraft für Veränderung und Flexibilität für Neues sind entscheidend, um Bestand und Zukunft unserer Gesellschaft wegweisend mitgestalten zu können. Genau solche Ansätze benötigen wir derzeit mehr als je zuvor.

Abschottung durch Mauern und Zäune kann sicher keine nachhaltige Lösung bieten. Dagegen sprechen schon die harten demografischen Fakten. Während in Europa nämlich eine Bevölkerungsabnahme prognostiziert ist, wird sie sich auf dem afrikanischen Kontinent nahezu verdoppeln. In Europa werden nach wissenschaftlichen Prognosen in den nächsten Jahren die Einwohner von 500 auf 400 Millionen sinken. Gleichzeitig wird die Bevölkerungszahl in Afrika auf 2,5 Milliarden ansteigen. Europa muss sich diesen Tatsachen stellen.

Außerdem führt eine Versiegelung der Grenzen nur zum Wachsen und zur Stärkung krimineller Schleuserstrukturen, die aus der Not der Menschen Profit schlagen.

Das soll nicht als Appell für offene Grenzen verstanden werden: Natürlich ist ein vernünftiges Grenzregime nötig, und zwar möglichst an den europäischen Außengrenzen. Denn nur dann wird es möglich sein, dieses Thema ordnungspolitisch und im Respekt der Werte, die uns verbinden, zu meistern.

Derzeit haben wir also noch die Wahl zwischen einem Wandel durch Gestaltung und einem Wandel durch Desaster.

## Künftige Malteser Migrationsberichte

Die Themenlandschaft für weitere Malteser Migrationsberichte ist also geradezu mannigfaltig. Und angesichts der komplexen Zusammenhänge ist es auch unbedingt notwendig, diese Themen mit objektivem und gleichzeitig auf den Menschen und sein individuelles Schicksal gerichteten Blick aufzuarbeiten.

ALBRECHT FREIHERR VON BOESELAGER,  
Großkanzler des Malteserordens

## Die Malteser in Deutschland

**WER WIR SIND:** Die Malteser in Deutschland sind eine katholische Hilfsorganisation und Träger von stationären Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens unter dem Schirm der Deutschen Assoziation des Souveränen Malteserordens. In Deutschland engagieren sich 51.000 Malteser ehrenamtlich für Menschen in Notlagen – unabhängig von deren Religion, Herkunft oder politischer Überzeugung. Mit über 31.000 hauptamtlichen Mitarbeitern sind die Malteser zugleich einer der großen Arbeitgeber im Gesundheits- und Sozialwesen. Weltweit verantwortet der im 11. Jahrhundert gegründete Malteserorden in über 120 Ländern Projekte und Aktivitäten zur Unterstützung von Notleidenden und Hilfsbedürftigen. Neben verschiedenen humanitären Aktivitäten ist der Orden derzeit insbesondere in der Flüchtlingshilfe in Syrien, im Libanon, in der Türkei und im Nordirak aktiv.

**WAS WIR TUN:** Überwiegend ehrenamtlich geprägt sind der Zivil- und Katastrophenschutz, die Erste-Hilfe-Ausbildung, die Begleitung von alten, kranken oder benachteiligten Menschen sowie die Jugend- und Auslandsarbeit. Hinzu kommen sozialunternehmerische Dienste, darunter Rettungsdienst und Krankentransport, Hausnotruf und Menüservice. Die Malteser betreiben Krankenhäuser, Altenhilfeeinrichtungen, Schulen und soziale Einrichtungen für Jugendliche, Suchtkranke und Asylsuchende. In Deutschland sind die Malteser seit über 25 Jahren in der Flüchtlingsbetreuung aktiv, derzeit sind rund 2.800 haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter an rund 100 Standorten in diesem Bereich tätig und betreuen täglich mehr als 25.000 Menschen.

**WIE WIR ARBEITEN:** Die Malteser erfüllen ihren 950 Jahre alten Ordensauftrag heute in einer zeitgemäßen Form, die den Bedürfnissen der Menschen, aber auch den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bestmöglich gerecht wird. Alle Dienste und Einrichtungen der Malteser sind gemeinnützig.

**Not erkennen und Nähe geben – das ist die Malteser Idee.**



HERAUSGEBER

Stiftung Malteser Migrationsbericht / Kalker Hauptstraße 22–24 / ab 1.10.: Erna-Scheffler-Straße 2 / 51103 Köln / [www.malteser.de](http://www.malteser.de)