



FAU Forschungen, Reihe A, Geisteswissenschaften 6

Zuwanderung nach Deutschland

Atzelsberger Gespräche 2015

Herausgegeben von Helmut Neuhaus

FAU
UNIVERSITY
P R E S S

Zuwanderung nach Deutschland





Atzelsberg. Blick von Süden

FAU Forschungen, Reihe A, Geisteswissenschaften
Band 6

Zuwanderung nach Deutschland

Atzelsberger Gespräche 2015

herausgegeben von Helmut Neuhaus

Erlangen
FAU University Press
2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Frontispiz: „Atzelsberg“. Blick von Süden. Aquarell von Friedrich Wilhelm Doppelmayr (1776-1845), signiert „Nach der Natur gez[eichnet] v. F. W. Doppelmayr 1797.“ (Stadtarchiv Nördlingen). Abgedruckt in: Schloss Atzelsberg in drei Jahrhunderten, hrsg. von Johann Schorr, Erlangen 2013, Seite 27 (ISBN 978-3-944452-02-9); Erlanger Stadtansichten. Zeichnungen, Gemälde und Graphiken aus sieben Jahrhunderten, hrsg. von Andreas Jakob und Christina Hofmann-Randall, Erlangen 2003, Seite 283 (ISBN 3-921590-31-0).

Umschlaggestaltung: Stefan Dinter, unter Verwendung eines Ausschnitts aus der Farblithographie „Atzelsberg“ von Gerhard Schmid-Kaler (1950. Stadtarchiv Erlangen, VI.T.a.560).

Wir bedanken uns für die freundliche Unterstützung durch:



Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt.

Die Rechte an allen Inhalten liegen bei ihren jeweiligen Autoren.

Sie sind nutzbar unter der Creative Commons Lizenz BY-NC-ND.

Der vollständige Inhalt des Buchs ist als PDF über den OPUS Server der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg abrufbar:

<http://opus.uni-erlangen.de/opus/>

Verlag und Auslieferung:

FAU University Press, Universitätsstraße 4, 91054 Erlangen

Lasersatz: NIELAND, Textverarbeitung, Baiersdorf

Druck:

ISBN: 978-3-944057-55-2

eISBN: 978-3-944057-56-9

ISSN: 2199-014X

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
 DR. SYBILLE REICHERT Grußwort der Kanzlerin der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg zu den Atzelsberger Gesprächen 2015 zum Thema „Zuwanderung nach Deutschland“	 13
 PRÄSIDENT DR. MANFRED SCHMIDT Zuwanderung nach Deutschland – aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen	 19
 UNIV.-PROF. DR. WOLF LINDER Einwanderung in der Schweiz und in vergleichender Perspektive	 31
 UNIV.-PROF. DR. ANDREAS FUNKE Zuwanderung – Normen, Zahlen und der Einzelfall	 53
 MICHAEL VAN DER CAMMEN Teilhabe von Flüchtlingen und Menschen mit Migrationshintergrund am deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt	 77
 Autoren- und Herausgeberverzeichnis	 83

Vorwort

Als der Vorstand der Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Oktober des vorvergangenen Jahres als Generalthema für ihre traditionellen „Atzelsberger Gespräche“ im Jahr 2015 „Zuwanderung nach Deutschland“ auswählte, war es für Wissenschaft und Praxis ganz im Sinne unserer Veranstaltungsreihe gleichermaßen von größter, aktuell bleibender Bedeutung. Aber es war im Herbst 2014 – wie in der Öffentlichkeit ganz generell – keineswegs absehbar, daß es bis zum Tag der 34. Atzelsberger Gespräche am 2. Juli des vergangenen Jahres eine immer größer werdende, die Politik in vielen ihrer Bereiche dominierende Bedeutung gewinnen könnte, voller Dramatik angesichts der zahlreichen Flüchtlingskatastrophen im Mittelmeer mit Hunderten, inzwischen Tausenden von Toten und immer mehr anschwellenden Wanderungsbewegungen auf dem Balkan. Schon gar nicht war jene Brisanz absehbar, die sich ab August/September 2015 in der Europäischen Union und insbesondere in Deutschland weit über das Jahresende hinaus mit vielen politischen Verwerfungen entwickeln würde, auch wenn sich die seit Mai 2015 vom Bundesinnenminister bekanntgegebenen Zahlen der erwarteten Flüchtlinge bis Ende Dezember auf eine Million verdoppelten und in Umfragen Zuwanderung und Integration von Flüchtlingen von der Bevölkerung mehr und mehr als politisches Problem Nr. 1 bezeichnet wurde.

Daß „Migration“ zu den großen Ereignissen und Problemen der Menschheitsgeschichte zählt, wissen wir aufgrund archäologischer, ethnologischer, sprachwissenschaftlicher oder historischer Forschungen seit langem. Die germanischen „Völkerwanderungen“ des 4. bis 6. nachchristlichen Jahrhunderts – um nur einen Blick auf Europa zu werfen – gehören ebenso dazu wie die teilweise gleichzeitigen Slawenwanderungen bis in die Räume zwischen Ägäis und Ostsee, die Züge zahlreicher Glaubensflüchtlinge, etwa die der als Ketzer verfolgten Katharer und Waldenser sowie der Hussiten im Hoch- und Spätmittelalter, der Böhmischen Brüder zu Beginn der Neuzeit, der von der Wende vom 15. zum 16. Jahrhundert an aus Spanien vertriebenen Juden, dann der unterschiedlichen Täufer-Gruppen wie Mennoniten und Amische, die nach Nordamerika auswanderten, und der Salzburger Exulanten, die im Königreich Preußen und später in Siebenbürgen eine neue Heimat fanden. In neuester Zeit kommen die massenhaften Vertreibungs- und Fluchtbewegungen des 20.

Jahrhunderts infolge der Verbrechen im nationalsozialistischen Deutschland und des Zweiten Weltkrieges vor allem innerhalb Mittel- und Osteuropas und nach Palästina hinzu.

Selbstverständlich ist von Atzelsberg aus, mitten in Franken und unweit Erlangens gelegen, zudem an die Flucht der Hugenotten aus Frankreich und dann ihre Zuwanderung am Ende des 17. Jahrhunderts zu erinnern, veranlaßt ebenfalls aus Glaubensgründen nach der Verkündung des Ediktes von Fontainebleau am 18. Oktober 1685 durch den französischen König Ludwig XIV. Etwa 3.000 französische Calvinisten kamen nach Franken; insgesamt bis zu zwei Prozent der circa 20 Millionen Franzosen zogen außerdem vor allem ins Kurfürstentum Brandenburg und in andere Territorien des Heiligen Römischen Reiches, in die Schweiz, in die Niederlande und nach Großbritannien. Willkommen waren die calvinistischen Reformierten aus Frankreich in Erlangen und anderswo nicht. Jedenfalls hat das paritätisch aus Theologen und Juristen zusammengesetzte evangelisch-lutherische Konsistorium in Bayreuth das Vorhaben Markgraf Christian Ernsts, die Flüchtlinge in Franken anzusiedeln, schon früh mit dem Hinweis auf die segensreiche konfessionelle Einheit des Untertanenverbandes seit dem Augsburger Religionsfrieden von 1555 abgelehnt. Aber der Landesherr setzte sich im Gefolge seines berühmteren und mächtigeren Verwandten, des Großen Kurfürsten Friedrich Wilhelm von Brandenburg, mit seiner aktiven Bevölkerungs- und Wirtschaftspolitik durch, überzeugt, daß die Vermehrung von Einwohnerschaft – nach den besonders hohen Verlusten infolge des Dreißigjährigen Krieges gerade auch in Franken – sowie die Förderung von Handel und Gewerbe große Vorteile bringe.

Wer sich genauer mit Zuwanderung und Migration in der europäischen Geschichte befaßt, begegnet vielen Ereignissen und Fakten, die uns – mutatis mutandis – im Kern unverändert auch gegenwärtig vor Augen geführt werden, wird mit zu differenzierenden Problemen und drängenden Fragen konfrontiert, die unsere täglichen Debatten im Großen wie im Kleinen bestimmen: Ablehnung oder Aufnahme von Flüchtlingen, Asylbejahung oder Asylablehnung, gelingende oder scheiternde Integration, Überwindung oder Konfrontation kultureller Andersartigkeiten bis hinein ins Alltägliche, Umgang mit religiösen Verschiedenheiten, Praktizierung von Toleranz infolge der Überwindung von Religions- und Konfessionskriegen sowie infolge der Aufklärung. Leider tritt in den Medien das seit langem und immer wieder Gelingende meist hinter das augenblicklich

Problematische zurück, der vielfältige Nutzen von Zuwanderung hinter die mit ihr einhergehenden Belastungen.

Das Generalthema der „Atzelsberger Gespräche“ des Jahres 2015 war ebenso umfangreich wie vielschichtig, sodaß sie sich nur wenigen Aspekten zuwenden konnten. Angesichts der Tatsache, daß das traditionelle Format der Veranstaltung nur vier Vorträge zuläßt – da die Diskussion, das Gespräch in Atzelsberg, nicht zu kurz kommen soll –, war dem Veranstalter mehr als deutlich bewußt, welche Themenkomplexe nicht oder nicht ausführlich genug ins Programm kommen konnten, wenn man nur an den Zusammenhang von Zuwanderung und Bevölkerungsentwicklung in Europa und in seinen Staaten denkt, an Themen wie „Zuwanderung und Religion“, „Zuwanderung und Schule“, „Zuwanderung und Kulturleben“, „Zuwanderung und Innere Sicherheit“, um nur diese zu nennen.

Ich freue mich, daß alle Referenten ihre Beiträge vom 2. Juli 2015 für die Dokumentation der letztjährigen Atzelsberger Gespräche zur Verfügung gestellt haben. Der Kanzlerin der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Frau Dr. Sybille Reichert, danke ich für ihr Grußwort namens der Universitätsleitung, in dem sie zugleich Aspekte des Themas „Zuwanderung und Universität“ aufgreift sowie auf Herausforderungen und Anstrengungen der Hochschule zur Integration von Flüchtlingen in der akademischen und beruflichen Welt zu sprechen kommt. Herr Dr. Manfred Schmidt widmet sich als nunmehr ehemaliger Präsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, der am 17. September 2015 seinen Rücktritt von seinem seit 2010 ausgeübten Amt erklärt hat, den immer dynamischer werdenden „aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen“, die im Sommer 2015 mit „Zuwanderung nach Deutschland“ verbunden waren. Dazu hatte er sich am Tag der „Atzelsberger Gespräche“ als noch amtierender Präsident des Nürnberger Bundesamtes auch in einem großen Interview der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ geäußert.

Die seit längerem anhaltende Debatte in der Schweiz über Zuwanderungsbegrenzung nimmt der Berner Politikwissenschaftler Wolf Linder zum Anlaß, „Einwanderung in der Schweiz und in vergleichender Perspektive“ zu thematisieren und den „Gründe[n] für die starke Zuwanderung in die Schweiz“ nachzuforschen, die „positiven und negativen Folgen“ von Integration zu beleuchten, auf die „Ausländerintegration in der Schweiz“ einzugehen, „Fallstricke der Asylpolitik“ zu benennen, zu fragen „Wie Einwanderung die Stimmbürgerschaft polarisiert“ und die „Folgen des 9. Februar 2014“ zu bedenken, also des Erfolges einer Schweizer Ver-

fassungsinitiative „Gegen Masseneinwanderung“. Der Erlanger Öffentlich-rechtler und Rechtsphilosoph Andreas Funke wendet sich unter dem Thema „Zuwanderung. Normen, Zahlen und der Einzelfall“ der „Einwanderung als Gegenstand des Migrationsrechts“, den „Normen und Zahlen im Staatsangehörigkeitsrecht – Einbürgerungspotential und politische (Des-)Integration“ sowie „Normen, Zahlen und Einzelfall im Flüchtlingsrecht“ zu, um sich schließlich Härtefällen „an der Grenze des Rechts“ zu widmen. Abschließend referiert der Niederländer Michael van der Cammen von der Koordinierungsstelle Migration der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, über die „Teilhabe von Flüchtlingen und Menschen mit Migrationshintergrund am deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“.

Ich danke allen Referenten und Autoren dafür, daß sie ihre Atzelsberger Vorträge für die Drucklegung und zur elektronischen Verbreitung – mit Anmerkungen und Literaturhinweisen versehen – überarbeitet zur Verfügung gestellt haben.

Herzlichen Dank sage ich einmal mehr der EMZ-Hanauer GmbH & Co, Nabburg, und hier insbesondere Herrn Dipl.-Ing. Ernst Hanauer, dem langjährigen Vorsitzenden und heutigen Ehrenvorsitzenden des Stiftungsrates der Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung, dem GfK-Nürnberg e.V., Nürnberg, vertreten durch Herrn Vizepräsidenten Professor Dr. Raimund Wildner, und Herrn Diplom-Kaufmann Johann Schorr, Erlangen, dem Eigentümer von Schloß Atzelsberg, für die großzügigen finanziellen Zuwendungen zu den „Atzelsberger Gesprächen“ des Jahres 2015. Zusammen mit einer Vielzahl weiterer Spenderinnen und Spender aus dem großen Kreis der Gäste der Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung, denen ebenfalls sehr herzlich gedankt sei, ermöglichen sie es, daß die traditionsreiche Veranstaltung der „Atzelsberger Gespräche“ weiterhin in der Form eines Symposions durchgeführt werden kann, ohne daß am Förderprogramm der Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung Abstriche gemacht werden müssen.

Seit ihrem Beginn im Jahre 1979 sind die „Atzelsberger Gespräche“ in der „Reihe A, Geisteswissenschaften“, der „Erlanger Forschungen“ im Verlag des Universitätsbundes Erlangen-Nürnberg e. V., Erlangen, publiziert worden, betreut von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg, zuletzt 2013 – allerdings schon im neuen Erlanger Verlag FAU University Press – als Band 127 die „Atzelsberger Gespräche 2012“ zum Thema „Demokratie – Hoffnung und Krise“. Mit vorliegendem Band wird die Reihe unter dem Titel „FAU Forschungen,

Vorwort

Reihe A, Geisteswissenschaften“ in neuem Gewand fortgesetzt und darin die Folge der Publikationen der „Atzelsberger Gespräche“.

Ein herzlicher Dank gebührt dem Wissenschaftlichen Beirat der FAU University Press für die Aufnahme auch dieses dritten Bandes (neuer Zählung) der „Atzelsberger Gespräche“ in die neue Reihe sowie erneut Frau Beate Gresser von der Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg für ihre verlegerische Betreuung. Zu danken habe ich schließlich einmal mehr Frau Ursula Nieland vom Satzbüro Nieland, Baiersdorf-Hagenau, und der Druckerei für die erneut problemlose Zusammenarbeit.

Erlangen, im Mai 2016

Für den Vorstand der
Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung
Univ.-Prof. (em.) Dr. Helmut Neuhaus

Grußwort der Kanzlerin der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg zu den Atzelsberger Gesprächen 2015 zum Thema „Zuwanderung nach Deutschland“

SYBILLE REICHERT

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

als Kanzlerin der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) darf ich Sie herzlich im Namen der FAU zu den diesjährigen Atzelsberger Gesprächen der Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung zum Thema „Zuwanderung nach Deutschland“ begrüßen. Für die Einladung, dieses Grußwort heute hier sprechen zu dürfen, bedanke ich mich besonders herzlich, nicht zuletzt deswegen, weil ich mich bei diesem Thema auch persönlich besonders angesprochen fühle.

Ausgehend vom lateinischen Wort *migratio*, was man mit „Wanderung“, „Auszug“ oder gar „Umzug“ übersetzen könnte, unterscheidet die Migrationsforschung wohl drei Varianten von Wanderungsbewegungen von Menschen: Emigration, Immigration und Binnenmigration.

Persönlich habe ich alle drei Spielarten von *migratio* durchlebt: geboren in Norddeutschland, unter anderem an den Universitäten in Bonn und Heidelberg studiert, in den USA promoviert (damals dachte ich, ich würde wahrscheinlich emigrieren), war ich dann Immigrantin in der Schweiz, von dort aus in vielen Ländern Europas berufstätig, bis ich vor vier Jahren nach Deutschland zurück immigriert bin, und inzwischen als bayerische Staatsbeamtin „preußische“ Migrantin in Franken. Ich weiß also, was Migration, Emigration und Immigration bedeutet, auch wenn ich diese in – zugegebenermaßen – vor allem erfreulichen, aufbauenden Umständen erlebt habe.

Als Kanzlerin einer Universität liegt es nahe, *migratio* aus dem Blickwinkel der Hochschule zu betrachten. Erlauben Sie mir daher dazu einige wenige Bemerkungen:

Was die **Binnenmigration** angeht, verfügt unsere Universität über eine nicht unerhebliche Gravitation. Aus dem Inland zieht sie von nah

und fern Studierende sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an, bindet deren Potential hier in der Region. Für die FAU zeigt sich hier, dass derzeit 73 % unserer Studierenden aus Bayern kommen, davon mehr als die Hälfte aus Mittelfranken, weitere 18 % aus den restlichen Bundesländern und 10 % aus dem Ausland. Mit 244 Studiengängen bietet die FAU das Angebot einer klassischen Volluniversität einschließlich technischer Fächer. Damit können wir fast alle Studienwünsche junger Menschen erfüllen und binden unter den deutschlandweit zehn größten Universitäten, im Sinne einer Zuwanderung – oder Verhinderung von Abwanderung –, sehr viele Studierende in der Region. Als überregional besonders anziehende Studiengänge gelten dabei nicht nur die Ingenieurwissenschaften und die Medizin, sondern auch Psychologie, Wirtschafts-, Medien- und Theaterwissenschaften, um nur einige Beispiele besonders nachgefragter Studiengänge zu erwähnen.

Immigration bedeutet, daß jemand von außerhalb Deutschlands unsere Universität als Ziel eines Umzugs wählt: Die FAU ist in verschiedenen Forschungsschwerpunkten inzwischen eine international wahrnehmbare Marke in der tertiären Bildung sowie in der Spitzenforschung und insofern auch als Imagefaktor für die Region international gut wahrnehmbar, wie die jüngsten Platzierungen in Rankings beweisen. Unsere Universität rangiert nicht nur bei der Drittmittelinwerbung unter den TOP 10 in Deutschland, sondern wird auch unter den 200 besten Universitäten der Welt (von mehr als 20 000) gelistet, in einigen Fächern – wie Materialwissenschaften oder Maschinenbau – unter den TOP 100. Aus dem Ausland kommen derzeit rund 9,5 % unserer aktuellen Studierenden, in absoluten Zahlen sind das 3.750 junge Menschen, die sich auf den Weg gemacht haben, in Erlangen und Nürnberg zu studieren. Bei den Promovierenden und wissenschaftlichen Mitarbeitern ist deren Anteil noch höher und beläuft sich auf über 15 %. Ziel der FAU ist es, diesen Anteil stetig zu erhöhen. Unsere Studierenden und Beschäftigten kommen aus 70 verschiedenen Ländern. Dafür werden keine Mühen gescheut: Vom Auslandsmarketing, über Dual Career Service und Welcome Service, bis hin zum Übersetzungsdienst wird gezielt auf die ausländischen Hochqualifizierten eingegangen, um die Universität attraktiv für ein Kommen und Bleiben an der FAU und in der Region zu machen. Zuletzt hat sich die Universität vor allem stark bei der Beratung und Orientierung von studierwilligen und -fähigen Flüchtlingen engagiert, deren Studienzugang durch Sprachkurse und Schnupperkurse erleichtert werden sollte.

Bei **Emigration** denkt man im Zusammenhang mit universitären Entwicklungen und Hochqualifizierten zunächst an „Brain Gain“ oder „Drain Gain“, je nach Perspektive. Wenn man allein die Schweiz, die beliebteste Destination der Deutschen betrachtet (auch einer meiner Emigrationsversuche), wanderten dorthin zwischen 2008 und 2013 mehr als 140'000 deutsche Staatsangehörige aus, während im selben Zeitraum nur halb so viele aus der Schweiz nach Deutschland zurückkehrten. Die meisten Auswanderer waren Hochqualifizierte: So arbeiteten 2012 fast 25'000 Naturwissenschaftler, Mathematiker und Ingenieure aus Deutschland in der Schweiz. Allein in Zürich wohnten im Jahr 2013 etwa 75'000 deutsche Auswanderer, die meisten Wissenschaftler, Ärzte und Manager. Bei uns am Zürichberg hörte man fast mehr hochdeutsch als Mundart. Auch in die USA und nach Österreich emigrierten in den vergangenen Jahren wesentlich mehr Deutsche als aus diesen Ländern nach Deutschland zurückkehrten. Im vergangenen Jahr sind laut Statistischem Bundesamt 1.226.000 Menschen nach Deutschland zugewandert und 789.000 abgewandert. Die Bilanz lag somit bei 437.000 Einwanderern (wovon der Großteil – 70 % – aus EU-Ländern stammte). Mit rund 400.000 Zuwanderern im Jahr 2012, die länger als ein Jahr hier blieben, ist Deutschland erstmals in der OECD an die zweite Stelle gerückt. Das heisst, wir sind nach den USA (mit großem Abstand, aber immerhin) als Einwanderungsland weltweit an die zweite Stelle gerückt. Ziel der FAU ist es in diesem Zusammenhang, dem in Deutschland ansässigen wissenschaftlichen Nachwuchs den Verbleib in unserem Land so attraktiv wie möglich zu machen, beziehungsweise deren Rückkehr nach einem Auslandsaufenthalt zu erleichtern, und den Anteil der Hochqualifizierten unter den Zuwanderern zu erhöhen.

Gleichwohl bin ich überzeugt, dass vor allem internationaler Austausch in der Wissenschaft immer noch den größten Anteil an Zu- und Abwanderung ausmacht, und dass dieser absolut essentiell für die Qualität und Innovationskraft der Wissenschaft ist. Die Entscheidung, die bisherige Heimat zu verlassen, ist in den seltensten Fällen ein für den Rest des Lebens dauerhafter Entschluss (siehe mein Beispiel). So gelangen den deutschen Universitäten immer wieder „Rückberufungen“ aus dem Ausland, selbstverständlich auch der FAU.

Kurzum, unsere Universität bindet und verbindet Menschen, auch international, und trägt so ihren Teil zu kulturellem Austausch und Völkerverständigung im weitesten Sinne bei – nicht nur durch internationalen Austausch und Migration, sondern auch durch die Erforschung

kultureller Transfers in Geschichte und Gegenwart (Beispiele sind der Forschungsschwerpunkt „Naher Osten“ sowie das Internationale Kolleg für Geisteswissenschaftliche Forschung: „Schicksal, Freiheit und Prognose. Bewährungsstrategien in Ostasien und Europa“) und durch die Vermittlung interkultureller Kompetenzen.

Wir binden als Universität aber nicht nur Menschen in der Region, sondern auch private und öffentliche Investitionen, die als immaterielle, aber auch als monetäre Wirtschaftsimpulse hier wirksam werden. Mit den Investitionen kommen wiederum ausländische hochqualifizierte Gäste und Migranten in die Region und tragen zur Linderung des Fachkräftemangels bei.

Dass die Universität als Motor der Zuwanderung und der Raum Erlangen/Nürnberg als Einwanderungsort nicht nur eine alte Tradition haben, sondern diese zu deren DNA dazu gehören, brauche ich Ihnen nicht zu erzählen. Beim Thema „Zuwanderung“ hält die Erlanger Stadtgeschichte nachgerade ein Paradebeispiele für gelungene Immigration bereit: Die Ansiedlung französischer Hugenotten ab dem Ende des 17. Jahrhunderts prägte die Stadt nachhaltig und führte nicht nur das Wirtschaftsleben in der vom 30-jährigen Krieg ausgezehrten Stadt zu neuer Blüte. Ohne die starke Präsenz der Franzosen hätten sich der Bayreuther Markgraf Friedrich und seine sehr französisch gebildete Gemahlin Wilhelmine vielleicht auch nicht vor mehr als 270 Jahren für Erlangen als Ort für ihre Universität entschieden.

Aber auch mit Blick auf die Flüchtlingsströme heutiger Tage lässt sich ein historischer Bogen schlagen zu den Kriegs- und Nachkriegsflüchtlingen, die in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre in die Region kamen und gemeinsam für Wohlstand und Zukunft sorgten, etwa durch die Verlagerung der Firma Siemens von Berlin nach Erlangen oder die Ansiedlung von Musikinstrumentenbauern gleich hier unterhalb von Atzelsberg in der Gemeinde Bubenreuth.

In Deutschland lebten im vergangenen Jahr fast 9 % ausländische Staatsangehörige, in der Schweiz sind es mehr als 20 %. An der FAU haben wir 15 % ausländische Mitarbeiter, an der ETH Zürich sind es 40 %. Haben wir damit in Deutschland nun viele oder wenige Mitbürger aus anderen Ländern, brauchen wir mehr oder weniger Zuwanderung? – Mehr, würde ich sagen, aber wir müssen uns für die richtigen Bedingungen einsetzen.

Nicht nur, weil die Zuwanderer laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung durch Milliardenzahlungen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen Überschüsse erwirtschaften, sondern auch weil wir ihre Qualifikationen brauchen. Um so bedenklicher ist es, wie hartnäckig sich in der öffentlichen Meinung die Vorstellung hält, Zuwanderer stammten aus überwiegend gering qualifizierten Bevölkerungsgruppen ihrer Heimatländer, obwohl die neuen Zuwanderer häufig gleich gut oder sogar besser qualifiziert sind als deutsche Altersgenossen. Um so wichtiger ist es, dass wir als Universität den Vorbehalten, die durch sprachliche und kulturell-ethnische Unterschiede entstanden sind, durch eine fundierte Untermauerung des kulturellen und interkulturellen Verständnisses und entsprechende Kommunikation entgegenwirken, damit ein interkulturelles Miteinander möglich bleibt oder wird.

Fest steht, dass wir in Deutschland angesichts unserer demographischen Zukunft und wirtschaftlichen Struktur nur mit einer gelungenen Integration einer zunehmenden Anzahl von Migranten werden florieren können.

Für die Universitäten ist weltweit eines klar: Wissenschaft braucht Austausch über Grenzen hinweg und ein stetiges systematisches Suchen neuer Perspektiven. Dazu gehört zwingend eine rege Mobilität mit kurz- und langfristig bis lebenslänglich angelegten Auslandsaufenthalten. Daher ist die Internationalisierung an der FAU eine entscheidende Dimension der Weiterentwicklung. Ohne Zuwanderung und erfolgreiche Integration der Zugewanderten werden wir unsere wissenschaftliche Wettbewerbsfähigkeit weder national noch international halten oder gar ausbauen können. Daher möchten wir sowohl bei den Studierenden als auch bei den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern den Anteil der hochqualifizierten Menschen aus anderen Ländern und Kulturen erhöhen und deren Integration systematisch befördern – zum Nutzen aller Beteiligten.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich hoffe, ich habe nicht zu viel über die Zuwanderung aus Sicht der Universität gesprochen. Wie mir Herr Professor Neuhaus bereits in seiner freundlichen Einladung zu diesem Grußwort und zur Teilnahme an den diesjährigen Atzelsberger Gesprächen unmissverständlich bedeutet hat, steht der Aspekt „Zuwanderung und Universität“ zunächst ja nicht auf der Tagesordnung, könne aber von mir, wie er schieb, in der „stets sehr regen Diskussion angesprochen werden.“ Dieser sehe ich, auch wenn ich leider

Sybille Reichert

nur einen Teil werde mitmachen können, mit Vorfreude entgegen und wünsche uns allen nun spannende und anregende Vorträge.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Zuwanderung nach Deutschland – aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen^{*}

MANFRED SCHMIDT

Sehr geehrte Damen und Herren,

sehr geehrter Professor Neuhaus – Ihnen als Vorstand der Stiftung vielen Dank für die Einladung –, sehr geehrte Vortragende!

1. Einleitung

Ich freue mich über die Gelegenheit, im Rahmen der Atzelsberger Gespräche über die Entwicklungen und Herausforderungen der Zuwanderung nach Deutschland zu sprechen. Ein Thema, welches gerade in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat – nicht nur in Deutschland.

Unsere Diskussion um Migration ist heute eine andere als zu Anfang des Jahrtausends: Vor gut zehn Jahren wurde noch darüber diskutiert, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist. Inzwischen ist diese Frage von der Realität überholt.

Das hat einerseits sicherlich viel mit den Faktoren „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ und „demographischer Wandel“ zu tun. Aber andererseits auch mit den Krisenherden im Nahen und Mittleren Osten und mit der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen.

2. Entwicklung der Zuwanderung: Zahlen – Daten – Fakten

Seit ein paar Jahren steigt die Zahl der Menschen wieder, die nach Deutschland kommen. Waren es im Jahr 2010 noch rund 130.000 mehr Menschen, die hier geblieben sind, so stieg diese Zahl im Jahr 2013 auf rund 430.000 Menschen an – eine Zahl, wie sie Deutschland seit 1993

^{*} Die folgenden Ausführungen folgen dem gesprochenen Wort vom 2. Juli 2015.

nicht mehr kannte. Für das Jahr 2014 gehen wir von einer erneuten Steigerung von 500.000 Zuwanderern aus.

Und wenn wir uns dann anschauen, wie Zuwanderung sich entwickelt, stellen wir auch fest – wir unterscheiden Zuwanderer und Einwanderer –, dass immer mehr Menschen aus den unterschiedlichsten Gründen dauerhaft in Deutschland bleiben.

A. Zuwanderung ist europäisch

Da stellt sich eben auch die Frage: „Wer kommt hier rein?“ Und da stellen wir fest: Zuwanderung ist europäisch!

60 Prozent der Zuwanderer des Jahres 2013 und auch des Jahres 2014 kamen aus dem EU-Raum. Wenn im Jahr 2007 noch jeder Zehnte aus einem EU-Land kam, so kommt mittlerweile jeder Dritte als EU-Migrant nach Deutschland.

Es kommen insbesondere polnische Staatsangehörige. Es kommen rumänische und bulgarische Staatsangehörige, was auch mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit zusammenhängt. Leider sind wir bei den bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen relativ schnell in Debatten der Armutszuwanderung.

Die südeuropäische Zuwanderung ist sehr unterschiedlich. Wir haben eine Zuwanderung aus Italien, die sich seit dem Jahr 2012 verdoppelt hat. Bei den Spaniern haben wir einen Zuwachs von 20 Prozent. Und die Zuwanderung aus Griechenland hat um 9 Prozent abgenommen.

Wenn wir darauf setzen, dass wir ein Einwanderungsland sind, dann müssen wir auch sehen, dass die Menschen dauerhaft in Deutschland bleiben und dass wir die Rahmenbedingungen dazu brauchen.

B. Zuwanderung ist jung

Zuwanderung ist jung! 75 Prozent der Zuziehenden sind unter 40 Jahren. Der Anteil der hier lebenden Bevölkerung beträgt 42 Prozent. Die heutige Zuwanderung unterscheidet sich also sehr von der, die wir vor dem Jahr 2000 hatten.

C. Zuwanderung ist qualifiziert

Die Zuwanderer sind qualifiziert! 41 Prozent der Zuwanderer haben einen hohen Bildungsabschluss. Bei der hier lebenden Bevölkerung liegt der Anteil bei 28 Prozent.

Kurz zu den Rumänen: 30 Prozent haben eine akademische Ausbildung. In Rumänien werden pro Jahr etwa 600 Ärzte ausgebildet, und wir haben eine Zuwanderung von rumänischen Ärzten in Höhe von rund 600 pro Jahr.

Frau Kanzlerin hat in ihrem Grußwort die Ausreise der Deutschen in die Schweiz imaginiert.

Das monatliche Durchschnittsgehalt eines rumänischen Arztes liegt bei 300 bis 400 Euro. In Frankreich liegt das Durchschnittsgehalt bei 4.500 Euro und in Deutschland bei 6.000 Euro. Das bedeutet, dass die Ärzte aus Rumänien natürlich aus wirtschaftlichen Gründen zu uns kommen.

Frau Kanzlerin hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es ja bei uns auch nicht anders ist. Wenn unsere Ärzte in die Schweiz gehen, gehen sie nicht nur wegen der höheren Berge. Und wenn sie nach Norwegen gehen, nicht nur wegen des kälteren Klimas.

Dann stellt sich aber nun die Frage: Brain-Drain – ist das eigentlich vernünftig? Wenn wir, die wir in einem Sozial- und Wohlfahrtssystem leben, gerade diesen Ländern die Leute wegnehmen? Bekommen wir da nicht in fünf Jahren, in zehn Jahren möglicherweise ein Problem, was wir im Moment gar nicht so sehr vor Augen haben? Auf der anderen Seite wissen wir auch, dass uns im Moment rund 175.000 Ärzte und Pfleger sowie 80.000 Bauingenieure in Deutschland fehlen, deren Stellen nachbesetzt werden müssen.

D. Zuwanderer bleiben immer länger

Die Zuwanderer bleiben immer länger! Über 20 Prozent der Zuwanderer bleiben über ein Jahr. Das sind 20 Prozent mehr, als noch im Jahr 2012. – Also kurz zusammengefasst: Unsere Zuwanderung ist im Moment europäisch, sie ist jung und sie ist gebildet.

E. Zuwanderung aus Drittstaaten ist vielfältig

Bei den Menschen aus den sogenannten Drittstaaten, also aus den Ländern außerhalb der EU, gibt es sehr unterschiedliche Gründe und Motive.

Der erste Punkt ist hier der Familiennachzug. Wir erteilen etwa 50.000 Visa pro Jahr an Familienangehörige von bereits in Deutschland lebenden Ausländern aus allen Regionen dieser Welt.

Wir haben die Zuwanderung aus humanitären Gründen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat neben vielen Aufgaben auch eine humanitäre Aufgabe. Wir haben 20.000 syrische Flüchtlinge aus Syrien im Rahmen eines bundesweiten Aufnahmeprogramms nach Deutschland geholt.

Und wir haben den Bereich des Asyls. Aber was hat das mit Zuwanderung zu tun? Wir entscheiden natürlich auch positiv und nicht nur negativ. Wir haben allein in diesem Jahr (2015) 31.000 Mal Schutz für syrische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen. Das sind 31.000 Menschen, die auf Dauer hier bleiben werden. Denn wir können nicht davon ausgehen, dass Syrien in zwei, drei oder vier Jahren eine befriedete Region sein wird. Die Menschen kommen her mit ihren Kindern und ihren Familien. Das sind Menschen, die gut, teilweise hoch qualifiziert sind. Und hier ist dann auch die Verbindung zwischen der Zuwanderung über die Frage des Arbeitsmarktes und der Flüchtlinge oder der geflüchteten Menschen als Teil der Gesellschaft.

Drittstaatsangehörige kommen darüber hinaus zum Zwecke eines Schulbesuches, einer Ausbildung oder für ein Studium nach Deutschland, aber auch als Wissenschaftler oder Forscher. Hier gibt es auch eine Verbindung zwischen dem Bundesamt und den Universitäten. Über Jahre haben wir mit Herrn Professor Dr. Gröske (ehemaliger Präsident der Universität Erlangen-Nürnberg) zusammengearbeitet, um gerade bei den Wissenschaftlern und Forschern die Situation im Aufenthaltsrecht zu verbessern. Und Frau Professor Dr. Petra Bendel (Universität Erlangen-Nürnberg), die heute unter den Gästen ist, wird demnächst bei uns als Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats mitwirken.

Allerdings kommen immer weniger Fachkräfte aus den Drittstaaten nach Deutschland. Tatsächlich sind es nur knapp 7 Prozent, die aus den Nicht-EU-Ländern kommen.

Und in diesem Zusammenhang diskutiert man ein Einwanderungsgesetz. Daran ist erst einmal auffällig, zu welchem Zeitpunkt es zu dieser Debatte gekommen ist. Sie begann, als in Dresden demonstriert wurde. Plötzlich kam die Politik und sagte, wir müssten die Bereiche der Einwanderung und der Zuwanderung der Bundesrepublik Deutschland klar regeln.

Wenn ich mir meine Beck'sche EDV-Ausgabe des Zuwanderungsrechts anschau, dann finde ich auf 621, sehr eng bedruckten Seiten alles, was es zum Thema „Zuwanderung“ gibt. Wenn etwas in unserem Land gut geregelt ist, dann ist es die Zuwanderung nach und der Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland. Es stellt sich dann eher die Frage, ob es nicht zu viele Regelungen in diesem Bereich gibt. Wenn man dann den Menschen in dieser Situation erzählt, dass wir ein Einwanderungsgesetz brauchten, um endlich auch den Familiennachzug zu regeln, dann vermitteln wir gerade diesen Menschen, dass unser Zuwanderungsrecht völlig ungesteuert sei. Das Gegenteil aber ist der Fall.

Das ist der erste Punkt, der mich an der Diskussion um ein Einwanderungsgesetz stört.

Der zweite Punkt betrifft die Frage, was steuere ich denn? 60 Prozent der Zuwanderer kommen aus Europa. Das bedeutet Freizügigkeit. Diese kann ich über ein Einwanderungsgesetz gar nicht steuern. 31 Prozent kommen aus humanitären Gründen oder aus Gründen der Genfer Flüchtlingskonvention. Diese Zuwanderung ist über ein Einwanderungsgesetz nicht steuerbar. Auch der Familiennachzug – festgeschrieben in Artikel 6 des Grundgesetzes – ist über ein Einwanderungsgesetz nicht steuerbar. Und dann kommen noch die paar Gruppen von Zuwanderern, die wir steuern können, nämlich über Schule, Ausbildung, Studium und als Fachkräfte aus Drittstaaten. Und dazu diskutieren wir dann die Kriterien.

Das hört sich ja gerade so an, als würden Millionen von hoch qualifizierten Fachkräften vor den Toren Deutschlands stehen und nur darauf warten, endlich die Kriterien zu erfüllen, um nach Deutschland zu kommen. Ich habe eher ein anderes Gefühl: Wir müssen in Deutschland eher um diese Fachkräfte werben, als Kriterien des Zuzugs aufstellen.

Was man der Diskussion um ein Einwanderungsgesetz allerdings abgewinnen kann, ist, dass wir einmal symbolisch diskutieren können, wer wir eigentlich sind, was wir wollen und vor allem, wo wir als Gesellschaft in einer globalen Welt hin wollen.

3. Arbeitsmigration – rechtliche Rahmenbedingungen/Fakten

Ein paar Worte zu den rechtlichen Rahmenbedingungen: Insgesamt hat Deutschland im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten an Attraktivität gewonnen. Wir sind weltweit auf Platz 2, also ein begehrtes Zuwanderungsland. Die Arbeitsmigration wächst – insbesondere aus China, Indien, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Russischen Föderation.

Das, was im Moment unser Zuwanderungsrecht ausmacht, sind die Qualifikation und Stellenangebote. Das sind im Prinzip die zwei Kriterien, um nach Deutschland zu kommen.

Wir haben in den letzten Jahren viel gemacht, und das Zuwanderungsrecht ist immer in Bewegung. Wir haben neue Regelungen zur Arbeitsmigration, die Wirkung zeigen: Es ist einfacher geworden, als qualifizierte Fachkraft nach Deutschland zu kommen.

Wir haben heute ein Gesetz für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. Das ist im Übrigen auch ein Meilenstein in der Zuwanderungsdebatte. Es ist das erste Mal, dass im Gesetz verankert wurde, dass es nicht darauf ankommt, woher die Zuwanderer kommen, sondern was sie können. Seitdem das Gesetz in Kraft ist – seit dem Jahr 2013 – sind etwa 27.000 Verfahren durchgeführt worden. Davon erhielten 75 Prozent die volle Gleichwertigkeit des Berufsabschlusses.

Wir haben im August 2012 die Blaue Karte EU für Qualifizierte eingeführt, um schneller und einfacher nach Deutschland oder Europa zu kommen und hier zu arbeiten. Etwa 90 Prozent aller europäischen Blauen Karten werden von Deutschland ausgegeben. Seit ihrer Einführung bis Ende Dezember 2014 hat Deutschland rund 21.300 Blaue Karten EU erteilt.

Wir haben das Visum zur Arbeitsplatzsuche. Zuwanderer können also ein Visum beantragen, um sich sechs Monate lang in der Bundesrepublik Deutschland aufzuhalten und sich um einen Arbeitsplatz zu kümmern. Leider haben wir bis Ende 2014 nur circa 1.100 Visa für diese Möglichkeit der Arbeitsplatzsuche erteilt. Dieses Gesetz ist befristet bis zum Jahr 2016. Das heißt, wir haben eine Regelung gefunden beziehungsweise eröffnet, die offensichtlich nicht in Anspruch genommen wird. Dann stellt sich die Frage, ob die Regelung zu kompliziert ist oder ob sie schlicht und ergreifend nicht bekannt ist?

Besonders wichtig im Rahmen der Zuwanderung von Fachkräften sind Ausbildung und Studium. Wir hatten im Wintersemester 2013/2014 den höchsten Anteil ausländischer Studierender, den wir in Deutschland jemals hatten. 56 Prozent der Studierenden bleiben nach dem Studium dann auch hier.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge selbst hat verschiedene Maßnahmen ergriffen, um diesen Bereich zu unterstützen. Denn wenn wir uns über Fachkräfte und Zuwanderung unterhalten, stellt sich die Frage: Ist es ein rechtliches oder eher ein tatsächliches beziehungsweise ein Informationsproblem?

Wir haben verschiedene Hotlines eingerichtet. Wir haben eine Hotline zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit, die „Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland“. Die läuft jetzt seit sechs Monaten, und in diesen sechs Monaten haben wir über 19.000 Beratungsleistungen getätigt. Es gibt darüber hinaus die Internetseite www.make-it-in-germany.com, eine gemeinsame Plattform mit dem Bundesarbeits- und Bundeswirtschaftsministerium.

Wir werben darum, nach Deutschland zu kommen, aber ich habe das Gefühl, wir erwischen nur den Kopf und nicht den Bauch. Durch diese Werbemaßnahmen allein sind wir noch nicht so weit, dass sich die Menschen für ein Leben in der Bundesrepublik Deutschland interessieren. Wir machen das als Deutsche vielleicht ein bisschen kopflastiger, als andere Nationen das tun. Aber vielleicht können wir auch gar nicht anders.

Soweit zum Bereich Zuwanderung – Arbeitskräftezuwanderung, Familiennachzug. Der zweite Bereich, den wir ansprechen müssen, ist der Bereich der Geflüchteten oder der Flüchtlinge.

4. Zuwanderung von Asylbewerbern

Entwicklung der Zugangszahlen

Wir haben von 1953, als die Bundesrepublik Deutschland die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet hat, bis zum Ende des Jahres 2014 rund 4,1 Millionen Asylsuchende in Deutschland registriert, davon 2,5 Millionen – mehr als die Hälfte – allein in den letzten 25 Jahren. Den bisherigen Höchststand hatten wir 1992 mit 438.000. Für dieses Jahr 2015 werden insgesamt 450.000 Flüchtlinge prognostiziert.

Es stellt sich die Frage: Ist das alles vom Himmel gefallen? Wo kommen diese Flüchtlinge denn plötzlich alle her? Wieso sind die Verwaltungen nicht vorbereitet gewesen? Wieso müssen wir in Zirndorf Zelte aufbauen? Konntet ihr das nicht ahnen? – Das sind typische Vorwürfe beziehungsweise Fragen, die an die Verwaltung gerichtet werden.

Und jetzt blicken wir zurück auf das Jahr 2007 – das ist noch gar nicht so lange her. Im Jahr 2007 hatten wir 19.700 Anträge auf Schutz in der Bundesrepublik Deutschland. Acht Jahre später liegt die Prognose bereits bei 450.000.

Ich sehe hier drei Effekte:

Der erste Effekt: Es gibt Länder, über die jeden Abend im Fernsehen berichtet wird. Bei diesen Ländern wissen wir, warum sich die Menschen auf den Weg machen: um Schutz in einem anderen Land zu suchen. Das sind Länder wie Afghanistan, Iran, Irak, Somalia und Syrien. Wir hatten allein in den ersten sechs Monaten dieses Jahres (2015) 33.000 syrische Flüchtlinge und 9.000 Flüchtlinge aus dem Irak. Wir hatten im Vergleichszeitraum vor einem Jahr (2014) 12.000 syrische Flüchtlinge. Das sind Effekte, die wir prognostiziert haben und auf die wir uns auch einstellen konnten.

Worauf wir uns nicht einstellen konnten, war der unerwartete Anstieg von Flüchtlingen aus Ländern ohne Verfolgung. Unser Problem im Moment sind nicht die Krisenregionen dieser Welt; das ist nicht Syrien, das ist nicht der Irak, es ist auch nicht Eritrea. Unser Flüchtlingsproblem im Moment ist Serbien, Bosnien, Mazedonien, Kosovo und Albanien. Über 50 Prozent der Schutzsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland kommen zur Zeit aus dieser Region. Wir hatten in den ersten sechs Monaten etwa 140.000 Anträge. Von diesen 140.000 Antragstellern kommen knapp 80.000 aus Bosnien, Kosovo, Mazedonien und Albanien. Das sind keine Menschen, die aus Bürgerkriegssituationen flüchten, sondern das sind Menschen, die aus Armut und Perspektivlosigkeit in ihren Heimatländern zu uns kommen. Armut und Perspektivlosigkeit aber sind leider keine Gründe gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention.

Das hat zur Folge, dass die Kommunen 80.000 Betten zur Verfügung stellen müssen, dass beim Bundesamt 80.000 Verfahren anhängig sind und dass wir 80.000 Entscheidungen treffen müssen.

Das hat aber auch zur Folge, dass wir zur selben Zeit für die Menschen um uns herum, die tatsächlich schutzbedürftig sind, keine Zeit

haben und deren Anträge nicht bearbeiten können. Das ist für uns ein nicht hinnehmbarer Zustand.

Deswegen konzentrieren wir uns auf schnelle Verfahren. Deswegen haben wir heute auch vorgeschlagen, im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes Einschnitte vorzunehmen, weil der Grund, in die Bundesrepublik Deutschland zu kommen, schlicht und ergreifend finanzieller Natur ist.

85 Prozent aller EU-weiten Asylgesuche aus dem Westbalkan werden in Deutschland gestellt. Wir sind das Zielland. Aber warum sind wir das Zielland, und wie gehen wir mit dieser Situation um? Wie gewinnen wir Zeit, um Integrationsmaßnahmen und -leistungen für syrische Flüchtlinge oder Flüchtlinge aus Eritrea bereitzustellen? Die Schutzquote bei den Eritreern beträgt 85 Prozent; die Schutzquote bei Syrern und Irakern liegt bei 100 Prozent; die Schutzquote bei Serben gerade mal bei 0,1 Prozent. Das sind die Probleme, mit denen wir uns im Moment beschäftigen.

Vielleicht kurz noch ein Wort zu der Größenordnung: Seit Ausbruch des Krieges in Syrien sind etwa 160.000 Flüchtlinge aus diesem Land in Deutschland angekommen. Und diese 160.000 Menschen werden auch auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland bleiben.

Wenn wir bei der Zuwanderung über Flüchtlinge diskutieren, dann müssen wir auch sehen, wie der Begriff „Flüchtling“ verwendet wird. In der medialen Welt ist der Flüchtling offensichtlich der, der in Deutschland ankommt. In meiner Welt ist Flüchtling derjenige, der aus politischen, religiösen, ethnischen, geschlechtlichen Gründen verfolgt wird, und nicht derjenige, der wegen einer Perspektivlosigkeit nach Deutschland kommt. Im allgemeinen Sprachgebrauch kann man ihn vielleicht als Flüchtling bezeichnen. Aber machen wir es uns da nicht zu einfach? Wenn wir das alles negieren und wenn wir sagen, ein Bleiberecht in der Bundesrepublik Deutschland gibt es durch körperliche Anwesenheit, welche besondere humanitäre Bedeutung hat denn dann noch unser Schutz für Bürgerkriegs-Flüchtlinge? Welche besondere Bedeutung hat dann noch unser Schutz für denjenigen, der aus religiösen Gründen sein Land verlassen muss? Deswegen müssen wir uns immer auch die Frage nach der Definition stellen. Wie entscheiden wir denn und wie können wir eigentlich damit umgehen?

Der dritte Effekt, auf den ich hier aber nicht näher eingehen möchte, ist die EU-Binnenwanderung: Wir haben es immer mehr mit Personen zu

tun, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Schutzstatus haben. Im Jahr 2014 machten diese rund 20 Prozent aller Anträge aus. Aktuell ist der Anteil mit 13 Prozent wieder etwas zurückgegangen, bleibt aber dennoch eine zu berücksichtigende Größe.

5. Wie geht es weiter? Prioritäten für die Zukunft

Wir – und damit meine ich nicht nur das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – stehen insbesondere vor zwei Herausforderungen:

- a) Zum einen gilt es, die wachsende Zahl von Asylbewerbern zu meistern und nach bestehendem Recht schnell zu entscheiden – auch damit die Menschen wissen, wie es weitergeht.
- b) Zum anderen brauchen wir Arbeitskräfte, die das schon derzeit bestehende und noch bevorstehende Bevölkerungsdefizit bei uns auffangen. Dabei stellen sich zwei wesentliche Fragen:
 - Wie kann es gelingen, das Potenzial der Menschen, die bereits in Deutschland leben, noch stärker zu erschließen und zu fördern?
 - Was können wir tun, um Fachkräfte aus dem Ausland für die Bundesrepublik Deutschland längerfristig zu begeistern? Wie können wir im Bereich der Zuwanderung attraktiver werden?

Ich glaube wir brauchen an den Hotspots dieser Welt nicht nur Kultur-Attachés, sondern auch Migrationsberater. Wir brauchen vor Ort Menschen, die durch den Dschungel führen. Wir brauchen eine stärkere Öffnung unserer Auslandsvertretungen. Wir brauchen mehr Öffnung der Verwaltungen zusammen – nicht nur der Verwaltungen im Inland, sondern auch der im Ausland. Wir brauchen mehr Unterstützung für kleine und mittelständische Unternehmen. 97 Prozent unserer Wirtschaftskraft schaffen die kleinen und mittelständischen Unternehmen. Wir müssen die Fachkraft auch unterstützen, und das nicht nur bei der Suche eines Arbeitsplatzes in Deutschland, sondern auch, wenn sie dann hier ist in Form von Begleitung oder Übersetzung.

Mit dieser besonderen Betreuung sind kleine und mittelständische Unternehmen manchmal einfach überfordert. Wir brauchen eine bessere Vernetzung zwischen Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden. Nehmen wir das Beispiel „Blaue Karte“: Wer sich heute entscheidet, als qualifizierte Kraft mit einer Blauen Karte nach Deutschland zu kommen, braucht von der ersten Idee an bis hin zum Ankommen in Deutschland in

etwa ein Jahr. Wenn sich ein Unternehmen heute überlegt, eine Fachkraft aus dem Ausland einzustellen, dauert das mit allen Verfahrenswegen in etwa auch ein Jahr, bis diese Fachkraft in der Bundesrepublik Deutschland ist. Jedes kleine und mittelständische Unternehmen und auch jedes größere Unternehmen und selbst eine Bundesbehörde ist damit schlicht und ergreifend überfordert.

Es hat zum Beispiel über ein Dreivierteljahr gedauert, bis das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge über persönliche Kontakte zum Auswärtigen Amt einen IT-Spezialisten aus der Russischen Föderation in Nürnberg begrüßen durfte. Das überfordert schlichtweg die Organisation, und das überfordert erst recht kleine und mittelständische Unternehmen.

Ich glaube, wir sollten mit unseren Sprachangeboten früher beginnen. Wir sollten Sprachangebote für Zuwanderungswillige bereits in den Herkunftsländern anbieten. Das erleichtert dann auch das Ankommen in der Bundesrepublik Deutschland.

Wir sollten zudem die Familie in den Blick nehmen. Zuwanderung wird nur dann gelingen, wenn wir uns nicht nur auf diejenigen konzentrieren, der zuwandert. Ein ganz entscheidender Faktor ist sein Lebensumfeld, also seine Familie. Wichtig ist, dass die Familie hier in Deutschland ankommt, denn das ist ganz entscheidend für die Bleibeentscheidung. Ich glaube, dass das ein paar der Maßnahmen sind, die wir ergreifen können.

Auch für Geflüchtete gibt es Regelungen in Bezug auf den Arbeitsmarktzugang. Der Arbeitsmarkt ist mittlerweile nach drei Monaten geöffnet. Wir haben im Jahr 2014 eine Umfrage unter den Flüchtlingen durchgeführt und nach ihrer Qualifikationen gefragt. Das Bild ist ein bisschen verzerrt, weil ein Großteil von ihnen mit Familien kommt und gerade die Flüchtlinge aus Syrien aus mittelständischen Familien stammen, darunter viele Hochqualifizierte, die ihr Land rechtzeitig verlassen konnten.

Wenn wir uns die Zahlen einmal anschauen, haben 15 Prozent der Befragten einen Hochschulabschluss, 16 Prozent einen Gymnasialabschluss und 35 Prozent einen Abschluss einer Mittelschule. Dabei haben wir unser System nicht auf andere Länder gelegt, sondern wir haben das übersetzt mit der Anzahl an Schuljahren.

Es sind also sehr viele Qualifizierte unter den Flüchtlingen, was unweigerlich zu der Frage führt, wie wir diese Menschen in den Arbeitsmarkt bekommen. Wir haben ein Modellprojekt zusammen mit der Bun-

desagentur für Arbeit vorgelegt – ähnlich dem, was die Universitäten jetzt machen. Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen haben wir dargestellt, wie wir den Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete gewährleisten können.

Das hat etwas mit der Verkehrssprache zu tun. Deswegen hat die Bundesregierung jetzt beschlossen, die Integrationskurse auch für Asylbewerber zu öffnen. Und das hat etwas damit zu tun, dass der Umgangston beim Jobcenter beziehungsweise bei der Arbeitsagentur geändert werden muss. Das hat auch etwas damit zu tun, in welchem Stadium des Verfahrens mit den Integrationsmaßnahmen und -leistungen begonnen wird. Bei früh beginnenden Integrationsmaßnahmen besteht immer auch die Gefahr, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge negativ entscheidet. Wenn wir negativ entscheiden, besteht eine Ausreisepflicht. Und dieser Ausreisepflicht ist natürlich nachzukommen – entweder freiwillig oder zwangsweise. Insofern ist auch das ein sensibles Thema. Soviel in aller Kürze zu dem Bereich Asyl, der wirklich nur einen kleinen Teil der Zuwanderung ausmacht.

Es gibt nicht „den“ Zuwanderer, es gibt auch nicht „den“ Flüchtling, so wie es auch nicht „den“ Franken gibt. Und das macht die Situation und auch die Diskussion so schwierig. Man muss hier wirklich differenzieren.

Die gestern veröffentlichte Umfrage in Sachsen – Reihenfolge der wichtigsten politischen Probleme in den nächsten fünf Jahren: 20 Prozent der Befragten nannten die Zuwanderungsprobleme an erster Stelle, vor Arbeitslosigkeit, Kriminalität und Bildung – ist natürlich auch bestimmt durch die Frage, wie viele Flüchtlinge wir im Moment in der Bundesrepublik Deutschland haben. Und das ist auch in der Diskussion schwer zu vermitteln. Auf der einen Seite sagen wir, dass wir mehr Zuwanderer brauchen. Auf der anderen Seite bauen wir Zelte neben den Landeserstaufnahme-Einrichtungen auf, weil so viele Flüchtlinge nach Deutschland kommen. Da kann man sich die Frage stellen, ob wir jetzt Flüchtlinge brauchen oder ob zu viele da sind? Da geht die Schere auseinander. Deswegen sind Umfrage-Ergebnisse aus Sachsen, welches wegen seiner Proteste sowieso auffällig ist, sehr differenziert zu sehen.

Mein Bild ist nicht nur schwarz-weiß, sondern hat sehr viele Grauschattierungen.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Einwanderung in der Schweiz und in vergleichender Perspektive

WOLF LINDER¹

1. Einleitung

In der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 nahm eine Mehrheit der schweizerischen Stimmbürgerschaft eine Verfassungsinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ an, welche Brüssel als unvereinbar mit der europäischen Personenfreizügigkeit verstand. Die Initiative verlangt nämlich eine eigenstaatliche Begrenzung der Einwanderung durch Kontingente und will, dass das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union (EU) neu verhandelt wird. Urheber des Volksbegehrens war die national-konservative Schweizerische Volkspartei (SVP), und sie errang ihren Erfolg im Abstimmungskampf gegen das gesamte übrige politische Establishment der Freisinnigen (Fdp), der Christ-Demokraten (CVP), der Sozialdemokraten (SPS) und der Grünen (GPS) sowie der Wirtschaftsverbände. Die Volksinitiative gegen die „Masseneinwanderung“ markiert einen vorläufigen Höhepunkt im Dauerkonflikt um die schweizerische Einwanderungs- und Asylpolitik, um die Integrationsprobleme sowie die sozialen Folgen einer jahrzehntelangen, starken Einwanderung. Welches sind die Gründe und Hintergründe für einen solchen Volksentscheid? Die Frage ist weitläufig. Ich konzentriere mich daher im Folgenden auf wenige, wichtige Aspekte: Ich beginne mit dem statistischen Vergleich der schweizerischen Einwanderung mit den europäischen und den Ländern der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD-Länder) und nenne die wichtigsten Gründe für die starke Einwanderung in der Schweiz. Sodann diskutiere ich die positiven und negativen Auswirkungen der Einwanderung und illustriere diese an ausgewählten Problemen der Ausländer- und Asylpolitik. Als nächstes wird die Frage behandelt, wie Einwanderungspolitik die Stimmbürgerschaft im

¹ Der Autor dankt den Lesern dieser erweiterten Fassung meines Vortrags bei den Atzelsberger Gesprächen zum Thema „Zuwanderung nach Deutschland“ am 2. Juli 2015 für Hinweise und Kritik an die Adresse wolf.linder@ipw.unibe.ch.

Abstimmungskampf polarisiert. Ich schliesse mit einigen Streiflichtern zur wissenschaftlichen Kontroverse zur Einwanderung und gehe auf die Thesen eines Entwicklungsökonom ein, die ich für die Politik für bedenkenswert halte.

2. Einwanderung im internationalen Vergleich

Absolute Zahlen über globale Wanderungsströme, wie sie derzeit in modischen Welt-Grafiken mit dicken und dünnen Pfeilen visualisiert werden, sind für die Messung der Immigration in eine bestimmte Gesellschaft wenig geeignet, denn sie lassen die Bevölkerungsgrösse des jeweiligen Landes ausser acht. Aussagekräftiger sind daher Verhältniszahlen, welche die Zahl der Einwanderer mit derjenigen der ansässigen Bevölkerung vergleichen. Als erstes betrachte ich die Entwicklung dieses Verhältnisses verschiedener Länder und Ländergruppen für eine längere Periode von 1984 bis 2007 (Bruttoeinwanderung ohne Auswanderung, Abb. 1).

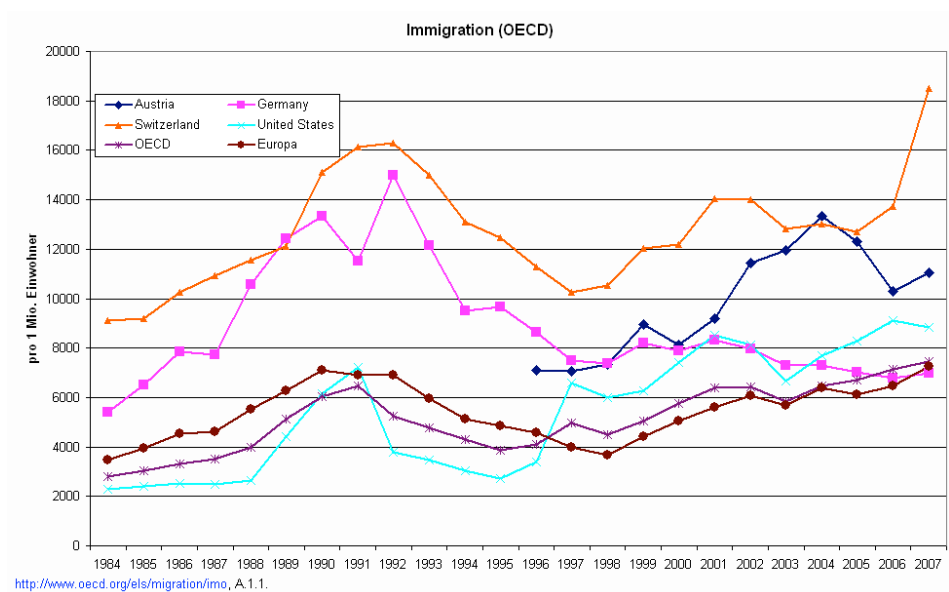
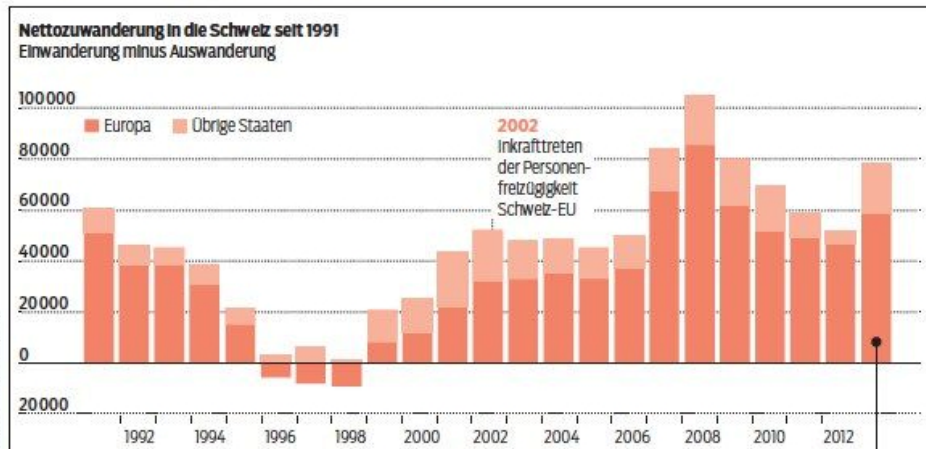


Abb. 1: Zahl der Immigranten pro Million Einwohner 1984-2007

Abb. 1 zeigt, dass OECD- und EU-Länder insgesamt eine ähnliche, leicht steigende Einwanderungskurve aufweisen. Lassen wir die Einwanderungs-

spitzen einzelner Länder ausser Betracht, die unterschiedliche Gründe haben, so weisen Österreich, die Schweiz und die USA sowie Deutschland bis zur Wiedervereinigung allesamt wachsende Einwanderungsquoten auf. Bezogen auf die Bevölkerungsgrösse weist die Schweiz die stärkste Zunahme der Immigration auf; sie verdreifacht sich und bewegt sich auf doppelt so hohem Niveau wie diejenige eines klassischen Einwanderungslandes wie den USA.



Datenquelle: Bundesamt für Statistik 2014

Abb. 2: Nettozuwanderung in die Schweiz 1991-2013

Abb. 2, die den Wanderungssaldo (Einwanderer minus Auswanderer) der Schweiz von 1991 bis 2013 festhält, zeigt zweierlei. Einerseits ist die Nettozuwanderung konjunkturbedingt. In den konjunkturschwachen Jahren von 1996 bis 1998 überstieg die Auswanderung die Zuwanderung. Zweitens zeigt sich deutlich der Effekt eines Regimewechsels der Einwanderungspolitik: Während die Zuwanderung bis 2001 einer nationalstaatlichen Begrenzung durch Kontingente unterstellt war, gilt seit 2002 die Personenfreizügigkeit, welcher die Schweizer Stimmbürgerschaft im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU zustimmte. Die freie Zuwanderung wurde 2008 auch auf die EU-Ostländer ausgedehnt. Entsprechend ist vor allem die Zuwanderung aus dem EU-Raum angestiegen. Die Gesamteinwanderung von rund 80'000 Personen der jüngsten Zeit führt zu einem Bevölkerungswachstum von rund einem Prozent pro Jahr (Einwohnerzahl 2014: 8.2 Mio.).

Die jährliche Zuwanderung, soweit sie nicht absorbiert wird durch den Erwerb der Staatsbürgerschaft des Einwanderungslandes, findet ihren Niederschlag in einem wachsenden Anteil ausländischer Personen an der Wohnbevölkerung. Die nachstehende Abbildung (Abb. 3) mit dem Vergleich der europäischen Länder zeigt die Schweiz mit 19 Prozent wiederum in der Spitzengruppe, wobei der ausgewiesene Wert zwischenzeitlich auf 22 Prozent angewachsen ist – der höchste Ausländeranteil mit Ausnahme Luxemburgs.

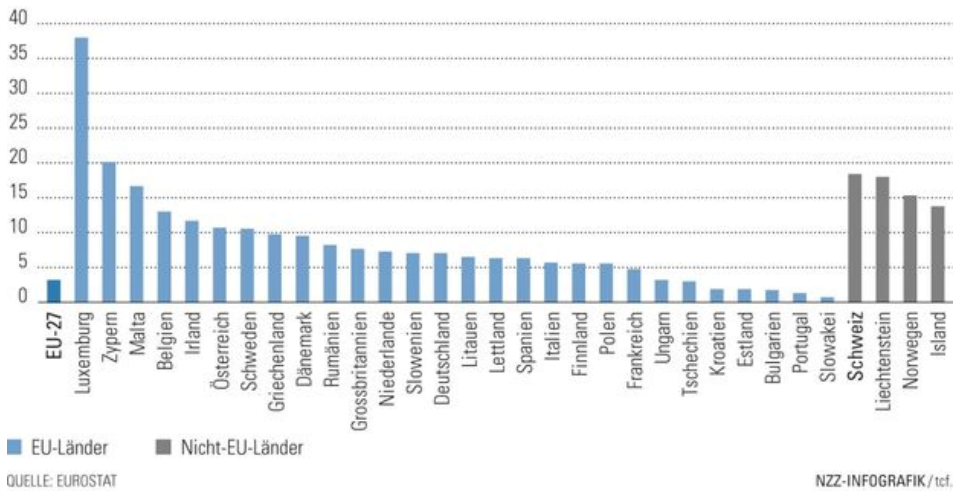
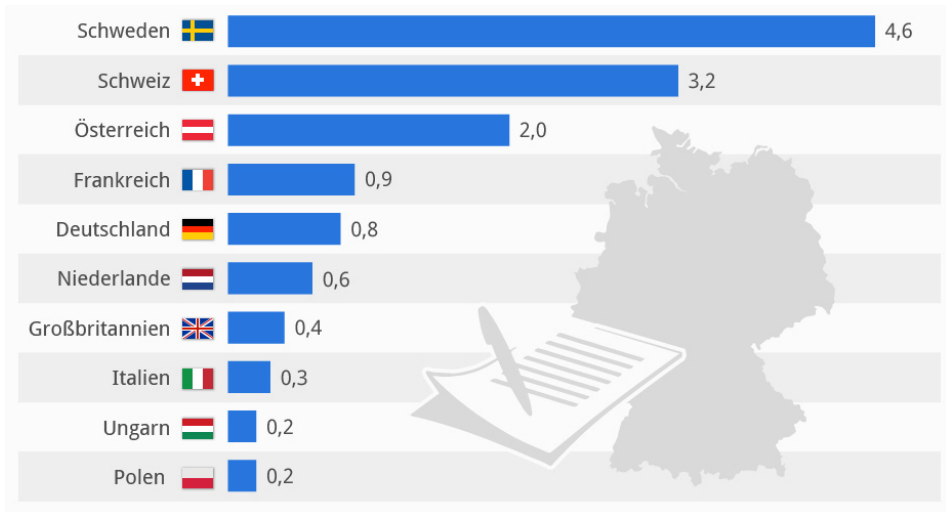


Abb. 3: Ausländeranteil der europäischen Länder an der Wohnbevölkerung 2012 in Prozent

Nicht in den obigen Zahlen enthalten ist die Zuwanderung im Asylbereich. Im Jahre 2014 betrug diese nach offizieller Asylstatistik rund 90'000 Personen. Davon entfielen 30'000 auf den Status anerkannter Flüchtlinge; 24'000 Personen stellten ein Asylgesuch, rund 36'000 galten als vorläufig Aufgenommene oder waren in Abklärung ihres Status. Die vergleichsweise hohe Zahl der Asylgesuche (Abb. 4) legt nahe, dass die Schweiz eine ausgesprochen liberale Flüchtlingspolitik betreibt.

Einwanderung in der Schweiz und in vergleichender Perspektive



Quelle: UNHCR, Statista

Abb. 4: Asylanträge pro 1'000 Einwohner in ausgewählten Ländern 2013

Fazit: Die vorgelegten Statistiken zeigen die Schweiz als ein Einwanderungsland, dessen Ausmass und Wachstum der Zuwanderung stärker ist als in fast allen OECD- und EU-Ländern, sodann als ein Land, das einen der höchsten Anteile ausländischer Wohnbevölkerung kennt, und das sich schliesslich über eine ausgesprochen liberale Asylpolitik² ausweist. Die Schweiz kann daher als ein „paradigmatischer Fall“ eines Einwanderungslandes im Zeitalter der Globalisierung betrachtet werden. Und so zeigt sich in der Schweiz vielleicht früher als anderswo, welche positiven und negativen Folgen die europäischen Länder erwarten, die sich künftig mit einer Zunahme der Immigration konfrontiert sehen.

3. Gründe für die starke Zuwanderung in die Schweiz

Die meisten Wanderungsmodelle unterscheiden Push-Faktoren (warum wandern Menschen aus?) und Pull-Faktoren (was zieht Migranten in ein bestimmtes Land?). Es leuchtet ein, dass diese Faktoren zusammen-

² Dabei geht die grosse Offenheit schweizerischer Asylpolitik vor allem auf entsprechende Grundsatzentscheide der höchsten Gerichte zurück.

wirken, und dass die Push-Faktoren allgemeinerer Natur sind als die Pull-Faktoren, welche von den Eigenheiten eines bestimmten Landes abhängen.

Zunächst zu den Gründen der Auswanderung. Der allgemeinste Grund, warum Menschen auswandern, ist einfach: Migranten erhoffen sich anderswo ein besseres Leben als in der eigenen Heimat. So gesehen, gehört Migration seit je zur Geschichte der Menschheit. Das gilt nicht nur für Europa, sondern beispielsweise auch für Afrika, einen Kontinent mit historisch starken Wanderungsströmen. Dennoch ist etwas neu an der heutigen Migration: Zwar haben sich die Lebensverhältnisse aller Länder in den letzten Jahrzehnten teils stark verbessert. Aber noch nie waren die wirtschaftlich-sozialen Ungleichheiten zwischen einzelnen Ländern so gross wie heute. Zur Zeit, als Adam Smith (1723-1790) seine Abhandlung „Wealth of Nations“ schrieb, soll die Einkommensdifferenz zwischen den ärmsten Ländern und den damals reichsten Niederlanden etwa das Vierfache betragen haben.³ Heute unterscheidet sich das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten und reichsten Länder der Welt im Verhältnis 1:200 und mehr. So schafft derzeit ein Norweger pro Arbeitstag mehr wirtschaftliche Werte als ein Bewohner Malawis in einem ganzen Jahr.⁴ Nicht so krass, aber doch erheblich sind die Produktivitätsunterschiede europäischer Länder, im Verhältnis von Rumänien und Norwegen rund 1:9. Selbstverständlich ist der norwegische Handwerker nicht einfach neunmal tüchtiger als der rumänische. Etwa zwei Drittel der Einkommensunterschiede, so Branko Milanovic, gehen nämlich auf die in Generationen geschaffene Sozialordnung und Ausstattung eines Landes zurück. Dazu gehören Staat und öffentliche Infrastruktur, Rechts- und Marktordnung, Produktionsausrüstung, aber auch der Zugriff auf natürliche Ressourcen – wie im Falle Norwegens das Nordsee-Öl. Der Weltbank-Ökonom bezeichnet dies als eine Art (ungleicher) „Einwohnerrente“ für die Bewohner eines Landes.⁵

3 Referat von Ricardo Hausmann am World Economic Forum 2015:
www.youtube.com/watch?v=Ra4K-lipSU4.

4 Pro-Kopf-Einkommen in USD 2012: Norwegen 101'400, Malawi 300, kaufkraftbereinigt 400. Zahlen nach: CIA Factbook 2013.

5 Branko Milanovic, Global Income Inequality by the Numbers: History and Now, World Bank Policy Research Working Paper 6259, Washington 2012.

Solche Einkommens- und Produktivitätsgefälle sind gleichbedeutend mit der Ungleichheit individueller Chancen, durch Anstrengungen individueller Erwerbsarbeit zu einem „besseren“ Leben zu gelangen. Die gesellschaftliche und individuell erlebte Ungleichheit muss als der wichtigste Grund heutiger Migration angesehen werden und hat auf unserem Kontinent zwei Dimensionen: einerseits das Wohlstandsgefälle zwischen den europäischen Ländern, und andererseits das globale Nord-Süd-Gefälle. Als zweiter Push-Faktor kommen Naturkatastrophen und Kriege hinzu. Letztere haben sich verändert: Statt der Kriege zwischen den Ländern, die allenfalls den innergesellschaftlichen Zusammenhalt gegenüber einem äusseren Feind befördern, kommt es vermehrt zu gewaltsamen innerstaatlichen Auseinandersetzungen⁶, die Menschen aus ihrer Heimat flüchten lassen.

Was aber zieht Menschen gerade in die Schweiz? – Hier spielen eine Reihe starker Pull-Faktoren eine Rolle. Das Lohnniveau ist hoch; das Land betreibt eine liberale Asylpolitik. Die schweizerische Vielsprachigkeit ist attraktiv für Immigrantengruppen aus einer Vielzahl von Regionen. Der Wohlfahrtsstaat bietet ein günstiges Verhältnis zwischen Steuern und staatlichen Leistungen. Auf letztere haben Eingewanderte den vollen Rechtsanspruch. Vor allem aber ist es die Wirtschaft selbst, welche die Immigration fördert. Wirtschaftsunternehmen fast aller Zweige, Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie sowie die öffentlichen Dienste samt dem Gesundheitswesen verlangen ausländische Arbeitskräfte, weil der Arbeitsmarkt ausgetrocknet ist. War es bis in die 1990er Jahre vor allem die Nachfrage nach billiger Arbeitskraft gering Qualifizierter, so werden seit der Jahrtausendwende zunehmend „fehlende Fachkräfte“ gesucht.

Die starke Immigration, die in den 1960er Jahren einsetzt⁷, begegnete schon früh der Opposition von „Überfremdungsgegnern“. Ab 1970 lancierten sie rund zehn Volksinitiativen zur Begrenzung des Ausländerbestandes, zur Begrenzung der Zuwanderung oder zur Verschärfung des Asylrechts. Die meisten dieser Begehren mit teils radikalen Forderungen scheiterten in der Volksabstimmung, offenbarten aber ein verbreitetes

6 Herfried Münkler, Die neuen Kriege, Hamburg 2003.

7 Als Übersicht zur schweizerischen Einwanderungspolitik: Sandra Lavenex / Anita Manatschal, Migrationspolitik, in: Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 2014, S. 671-694.

Unbehagen in der Bevölkerung über die starke Immigration und ihre Folgen und kamen daher zu einem indirekten Erfolg: Bundesrat und Parlament schufen gesetzliche Grundlagen zur Kontingentierung der Einwanderung. Der Erfolg des Kontingentsregimes war mässig: Der Vollzug war aufwändig und befriedigte niemanden. Politisch trat eine breite Koalition der meisten Wirtschaftszweige und der Gewerkschaften sowie der bürgerlichen wie der linken Parteien für ein möglichst ungehindertes Wachstum der schweizerischen Wirtschaft ein und war daher nicht bereit für eine wirksame Begrenzung der Zuwanderung. Das Kontingentsregime endete mit der Übernahme der Personenfreizügigkeit im Rahmen der bilateralen Verträge 2002 und 2005. Die Schweiz mit ihren damals 7 Millionen Einwohnern überliess die Zuwanderung aus dem 400-Millionen Raum der 27 EU-Länder den Marktkräften.⁸

4. Was bringt Immigration? – Ihre positiven und negativen Folgen

Wir kommen den Wirkungen der Immigration näher, wenn wir für ihre Folgen drei Hauptakteure betrachten: erstens die Migranten, zweitens das Auswanderungs- und drittens das Einwanderungsland.

Der erste Akteur, die Gruppe der Immigranten, hat sich den Anforderungen des neuen Landes anzupassen. Um Nachteile der Sprachkenntnisse oder der Ausbildung auszugleichen, müssen sich Neuankömmlinge als tüchtiger erweisen als Einheimische an gleicher Stelle. Für viele Einwanderer gibt es Enttäuschungen. Soziale Integration und Erfolg in der neuen Gesellschaft gelingen oft erst in der zweiten Generation der „Secondos“. Bei jenen, die dauerhaft bleiben, lässt sich aber der Schluss ziehen: Für die allermeisten ist die Bilanz zwischen Heimatverlust und real erreichtem „besseren Leben“ positiv.

Zum zweiten Akteur: Was Emigration für das Auswanderungsland bedeutet, findet zumeist wenig Beachtung. Auswanderer gehören in der Regel zu den Risikobereiteren, Fähigeren und besser Gebildeten ihrer Gesellschaft. Junge Männer, die aus traditionellen Kulturen stammen und

8 Für die Länder der EU-Osterweiterung handelte die Schweiz temporäre Beschränkungen und Schutzklauseln aus; diese gelten heute noch für Rumänien und Bulgarien.

nach Veränderung streben, sind oft jene Tüchtigen, von denen die Familie sich die Rolle des „breadwinners“ erhofft. Für das Auswanderungsland bedeutet dies einen Verlust an menschlichen Ressourcen. Das gilt nicht nur im Süd-Nord-Verhältnis, sondern auch innerhalb Europas. So ist zwar die „horizontale“ Migration Studierender, die sich quer durch Europa ihr akademisches Rüstzeug suchen, für alle Beteiligten von grossem Vorteil. Einmal ausgebildet, folgt allerdings die „vertikale“ Migration entlang der Lohngefälle: Der deutsche Arzt, der in der Schweiz eine besser bezahlte Anstellung findet, hat den deutschen Steuerzahler 400'000 Euro oder mehr gekostet. Die rumänische Ärztin, die ihr Glück in Deutschland findet, hält diesen Schaden für die BRD vielleicht in Grenzen. Wer aber ersetzt diese Ärztin im armen Rumänien? Die Verlierer im Gesundheitssektor und in weiteren Bereichen, die eine „vertikale“ Migration erlauben, sind die lohn- und einkommensschwächsten Länder und deren „unterversorgte“ Bevölkerungsteile.

Betrachten wir den dritten Akteur, das Einwanderungsland und seine Gesellschaft. Einige Vorteile der Migration sind offenkundig. Das gilt zunächst für den Arbeitsmarkt. Wenig qualifizierte ausländische Arbeitskräfte sind bereit, für geringeren Lohn jene Arbeiten zu verrichten, die bei den Einheimischen wenig beliebt sind. Fachkräfte von aussen springen für fehlende Spezialisten ein. Einwanderer und ihre Familien stärken die Konsum-Nachfrage und beleben das Wirtschaftswachstum des Landes. Das alles verleitet Unternehmen allerdings dazu, auf das günstige Angebot ausländischer Arbeitskräfte zurückzugreifen statt die Produktivität durch Innovation und Modernisierung zu fördern. Das kann sich rächen. In der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre verzeichnete die Schweiz den grössten Beschäftigungsrückgang westeuropäischer Länder und geriet in Exportschwierigkeiten. Die Diagnose war klar: Die Schweiz hatte mit ihrer starken Einwanderung auf ein blosses „Breitenwachstum“ gesetzt und büsste dafür mit dem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit.

Wie jede Freihandelspolitik kennt Migration neben Gewinnern auch Verlierer. Ausländische Arbeitskräfte konkurrenzieren die einheimischen. Wer in der Schweiz mit 50 seine Stelle verliert, hat Mühe, eine neue zu finden. Eine stark wachsende Zahl der Grenzgänger (2014: rund 300'000), mit niedrigeren Lebenshaltungskosten aus den Nachbarländern, drückt regionale Löhne – das vor allem im Tessin. Einwanderung führt zu neuen Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt und im Verkehr sowie zu einer neuen Konkurrenz um staatliche Sozialleistungen. Sie verstärkt den Dichte-

stress in den Städten und den Verlust ökologischer Ressourcen: Beides sind allgemein umstrittene Themen, denn die Schweiz ist, mit ihren Berggebieten und Seen auf die bewohnbare Fläche umgerechnet, beinahe so dicht besiedelt wie die Niederlande. Das Bevölkerungswachstum bringt zusätzliche Lasten für die öffentliche Hand. Nicht immer können der Ausbau der Infrastruktur oder zusätzliche Sozialausgaben durch grössere Fiskaleinnahmen kompensiert werden; selbst wenn die Bilanz des Landes insgesamt positiv ist, gibt es Gemeinden und Städte mit ungedeckten Immigrationskosten.

Letzteres hängt damit zusammen, dass die Einwanderung sich nicht gleichmässig über das Land verteilt, sondern sich typischerweise auf bestimmte Städte und ihre Quartiere konzentriert. Damit kommt es zu Orten sozialer und vertikaler Segmentierung: In mit Ausländern unterschichteten Wohnquartieren, in Betrieben mit vorwiegend ausländischer Belegschaft, in Schulklassen, in denen die Jugendlichen zehn verschiedene Sprachen sprechen, häufen sich die Probleme des Zusammenlebens und der gesellschaftlichen Integration. Mit der Migration aus aussereuropäischen Ländern wird gelingende Multikultur eine schwierige Aufgabe für beide Teile: Einwanderer bringen ihre eigenen Kulturvorstellungen mit. Sie haben indessen auf jene Ordnungsvorstellungen zu verzichten, die gegen die Rechtsordnung des neuen Landes verstossen, wie sich exemplarisch am Verbot der „arranged marriage“ und der „Mädchenbeschneidung“ zeigt. Werden Fälle publik, wo solch rechtswidrigen Sitten nachgelebt wird, so ahndet unsere Gesellschaft die Umgehung zu Recht als Verletzung eines fundamentalen Menschenrechts. Sie übersieht aber im Fall der arrangierten Ehen, dass diese nicht amoralisch per se sind, sondern einer anderen Moral und einem anderen Sozialmodell entsprechen, die beide vor hundert Jahren auch bei uns noch weit verbreitet waren. Für arrangierte Ehen gab es damals auch bei uns durchaus vertretbare Gründe: Ohne Sozialstaat hing das Los der Alten von der Fürsorge und dem wirtschaftlichen Leistungsvermögen ihrer Kinder ab, und so war es den Eltern nicht gleichgültig, ob sie ihre Tochter in die Hand eines Taugenichts oder eines tüchtigen Mannes gaben. Der Generationenvertrag war familial geprägt – ein Sozialmodell, das die Eltern dazu legitimierte, über die Eheschliessung ihrer Söhne und Töchter mitzubestimmen. Das gilt heute noch für manche Länder am Rande der Weltwirtschaft und zeigt uns zweierlei. Erstens sind viele der individuellen Grundrechte erst möglich geworden im modernen Sozialmodell jenes entwickelten Kapitalismus, bei dem die Bevölkerungsmehrheit eine for-

melle Erwerbsarbeit hat: Hier werden die Risiken von Krankheit, Alter und Einkommen nicht mehr der Familie angelastet, sondern dem Wohlfahrtsstaat überantwortet. Moral und Recht sind also durchaus an wirtschaftliche Bedingungen gebunden. Nun haben Menschen, die zu uns kommen, sich selbstverständlich an das Recht zu halten, das unser modernes Sozialmodell konstituiert. Doch um das zu erreichen, müssen wir zuerst verstehen, was hinter den Moral- und Rechtsvorstellungen von Menschen steckt, die mit familial geprägten Ordnungsvorstellungen von traditionellen Gesellschaften aufgewachsen sind.⁹ Dabei wird die Rolle der Religion oft überschätzt, wie das Beispiel der arrangierten Ehe zeigt, die fälschlicherweise oft dem Islam zugeschrieben wird: „Arranged marriage“ ist eine Praxis oder gar Institution, die sich in vielen traditionellen, familial orientierten Gesellschaften findet, so auch bei den hinduistischen Familien.

5. Ausländerintegration in der Schweiz

Dass die Integration von Einwanderern eine wichtige Aufgabe ist und besondere Anstrengungen erfordert, wurde in der Schweiz relativ spät erkannt. Denn bis 1990 waren mehrheitlich unterschichtsgeprägte, aber kulturnahe Einwanderer aus den Nachbarstaaten Italien und Deutschland sowie Portugal und Spanien in die Schweiz gekommen. Das änderte sich in der Folge mit der starken Zuwanderung aus Ex-Jugoslawien oder der Türkei und mit den Asylsuchenden aus aller Herren Länder. Damit steht die Integration vor einer doppelten Schwierigkeit: Es sind Angehörige der unteren Schichten sowie Menschen aus entfernteren, zum Teil uns fremden Kulturen zu integrieren.

Über das, was Integration bedeutet und wie weit sie gehen soll, klafften die Vorstellungen anfänglich weit auseinander. Auf der einen Seite standen – und stehen teils heute noch – die Anhänger einer „Multikultur“. Sie sehen das Zusammenleben mit Menschen aus anderen Kulturen vor allem als eine Bereicherung gesellschaftlichen Zusammenlebens. Integra-

9 Verena Tobler, Interkulturelle Verständigung vor dem Hintergrund ungleicher Rechts- und Moralvorstellungen, in: Schweizerischer Verein für Jugendrechtspflege (Hg.): Sprache und Kommunikation, Zürich, 2004, S. 63-104, abrufbar unter www.kernkultur.ch/resources/Artikel/Interkulturelle-VerstJUSTIZ.pdf.

tion, gar Assimilation dagegen beeinträchtigt die Rechte der Einwanderer. Multikultur-Vertreter verlangen, dass Immigrierte ihrer mitgebrachten Kultur möglichst umfassend und ungehindert nachleben dürfen. Ein Hochschullehrer forderte für die Angehörigen des Islam sogar das Recht ein, die Sharia-Rechtsprechung zu praktizieren. Auf der anderen Seite stehen jene, welche klare Anforderungen an alle Einwanderer stellen. Dazu gehören das Erlernen einer der Landessprachen, die Anerkennung der schweizerischen Rechtsordnung, sowie die Arbeitsfähigkeit und -Willigkeit. Diese zweite Auffassung weiss die Mehrheit der einheimischen Bevölkerung hinter sich und hat sich in der Entwicklung der Integrationspraxis auch durchgesetzt. Effektive Integration braucht aber sowohl einen institutionellen Rahmen als auch jenen Nahraum, in dem persönliche Lernprozesse und Vertrauensbeziehungen möglich werden.

Was sind die Pfeiler schweizerischer Integrationsbemühungen? – Ich sehe als wichtigste deren drei. Erster Pfeiler sind die Gemeindebehörden. Im Föderalismus haben sie eine hohe Autonomie; die Anwendung der gesamtschweizerischen Gesetzgebung auf lokaler Ebene kann daher problemorientiert und kontextbezogen erfolgen. Die dezentralen Behörden kennen die konkreten Verhältnisse und schöpfen auch in den Integrationsaufgaben den grossen rechtlichen Handlungsspielraum pragmatisch aus. Die Kehrseite lokaler Autonomie: Die Praxis der Behörden – etwa in Fragen der Einbürgerung – ist am einen Ort liberal, am andern Ort restriktiv, was die Chancengleichheit der Einbürgerung beeinträchtigt.

Den zweiten Pfeiler bilden Lehrer und Lehrmeister. Zwar ist ein staatliches Repertoire zur Integrationsförderung an den Schulen vorhanden. Aber ebenso wichtig ist: Viele Lehrkräfte an Schulen und Berufsschulen betrachten die Förderung von Ausländerkindern und -jugendlichen als persönliche Herausforderung und Teil ihres Berufsethos. Eine starke Integrationsbrücke ist die Berufslehre. Sie kann als ein überaus günstiges Integrationsmilieu für junge „Secondos“, die Ausländer zweiter Generation, erachtet werden.

Den dritten, nicht zu übersehenden Pfeiler bildet die Zivilgesellschaft. Als Beispiel seien die Freiwilligenarbeit der vielen Fussballtrainer genannt, die auf Hunderten Spielfeldern den gemischten Teams aus Einheimischen und Eingewanderten das Toreschiessen beibringen. Welcher Nationalität der Torhüter angehört, spielt keine Rolle, und für alle gelten die gleichen Spielregeln.

Zu den Erfolgen der Integration gehört indessen nicht nur das nationale Fussballteam der Schweiz, in welchem Spieler mit „Migrationshintergrund“ an der Weltmeisterschaft im Jahre 2014 die Mehrheit bildeten. Glauben wir den OECD-Statistiken, so haben „Secondos“ in der Schweiz – *ceteris paribus* – mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt als in den anderen Ländern.¹⁰ Bei der politischen Integration kommt es auf die Perspektive an. Betrachtet man die Hürden des Einbürgerungsverfahrens und bemisst man den Anteil der jährlich Eingebürgerten an der Ausländerpopulation, so rangiert die Schweiz in der Mitte der 31 untersuchten europäischen Länder.¹¹ Vergleicht man die Zahl der Einbürgerungen hingegen pro tausend Einwohner, so liegt die Schweiz zusammen mit Luxemburg und Schweden deutlich an der Spitze.¹² So haben die Integrationsanstrengungen – bei allen Schwierigkeiten und bleibenden Defiziten – in den letzten Jahrzehnten vieles von dem aufgeholt, was früher versäumt wurde.

6. Fallstricke der Asylpolitik

Bis in die 1980er Jahre hinein war Asylpolitik ein Randproblem. Heute jedoch, mit der massiven Zunahme der Flüchtlingsströme, steht die Asylpolitik im Zentrum politischer Kontroversen. Die Gründe liegen auf der Hand:

Erstens beschränkte die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 den Flüchtlingsstatus auf den engen Kreis jener Menschen, deren persönliche Sicherheit und körperliche Freiheit aus politischen, ethnischen oder religiösen Gründen in ihrem Heimatland bedroht sind. Inzwischen gibt es immer mehr Menschen, die Asyl suchen, um der Armut und einem Leben ohne Perspektiven in ihrem Heimatland zu entkommen. Man bezeichnet diese Gruppe als „Wirtschaftsflüchtlinge“, doch *de facto* ist ihre Unterscheidung von den „politischen“ Flüchtlingen gemäss Asylrecht häufig schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Das macht das Aufnahmeverfahren

10 Thomas Liebig and Sarah Widmaier, *Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers (2009), <http://www.oecd.org>.

11 David Reichels, *Do legal regulations hinder naturalisation? Citizenship policies and naturalisation rates in Europe*, EUI Working Paper RSCAS 2011/51, ISSN 1028-3625.

12 Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 28.11.2013.

problematisch und ist einer der Gründe, weshalb viele Asylsuchende, denen kein Flüchtlingsstatus zuerkannt wird, dann doch als „vorläufig Aufgenommene“ oder „Geduldete“ der Ausweisung entgehen und im Land verbleiben.

Zweitens hat es sich als unmöglich erwiesen, die Grenzen gegen jene Zuwanderung dicht zu machen, welche den Weg legaler Bewilligung als Arbeitskraft umgeht. Eine politische Steuerung des Zustroms von „Wirtschaftsflüchtlingen“ (eigentlich: Armutsflüchtlingen) ist deshalb wenig aussichtsreich.

Bürgerkriege und gewaltsame Rebellionen wie in Syrien und in „failed states“ lassen die Flüchtlingsströme rasch anschwellen. Die Ertrunkenen und Gestrandeten, die mit Schlepperschiffen das Mittelmeer überqueren, zeigen menschliche Tragödien, die niemanden kalt lassen können. Während die Flüchtlingspolitik der europäischen Länder ratlos und uneinig ist, polarisieren die regelmässigen Flüchtlingsdramen die öffentliche Meinung am stärksten. Sollen sich die wohlhabenden europäischen Länder dem Flüchtlingselend nicht sehr viel stärker öffnen? Kann die „Festung Europa“ einerseits die interne Personenfreizügigkeit als Dogma verkünden, aber andererseits die „unerwünschte“ Einwanderung – vor allem aus Afrika – mit allen Mitteln fernhalten? Indessen: Welche Probleme löst die Öffnung der Grenzen für Asylsuchende? Was tun mit jenen, die kaum vorbereitet sind für den einheimischen Arbeitsmarkt? Spitzen sich mit der wachsenden Zahl von Asylsuchenden nicht all jene sozialen Folgeprobleme zu, welche bereits die reguläre Einwanderung mit sich bringt?

In diesem Dilemma sind zwei Grundpositionen auszumachen, die der Soziologe Max Weber vor hundert Jahren als Gesinnungs- und Verantwortungsethik unterschieden hat.¹³ Gesinnungsethiker suchen die Übereinstimmung ihres Handelns mit ihren persönlichen moralischen Werten, etwa des biblischen Teilens: „Wer zwei Röcke hat, der gebe dem, der keinen hat; und wer Speise hat, der tue auch also.“ (Lukas 3:11). Was individuell als moralisch und menschlich erscheint, kann jedoch im kollektiven Handeln problematisch werden: Politiker tragen Verantwortung für Dritte und haben vor allem die Folgen ihres Handelns zu bedenken. Die verantwortungsethische Position widerspricht oft der gesinnungsethi-

13 Max Weber, *Politik als Beruf* (1919) (MWG I/17), Tübingen 1992, S. 251 ff.

schen, wie das Flüchtlingsdrama im Mittelmeer drastisch zeigt: Kein Flüchtling darf ertrinken, so die humanitäre Ethik. Aber, sagt der Verantwortungsethiker: Je sicherer die Rettung im Mittelmeer, desto mehr Asylsuchende werden diesen Weg wählen, und desto mehr werden Schlepperbanden dieses lukrative Geschäft betreiben. Die gesamte Flüchtlingspolitik ist seit je von diesem Dilemma geprägt.

Das ist der erste Fallstrick: Parteipolitik und Medien teilen sich in die beiden Lager der Verantwortungs- oder Gesinnungsmoralisten und finden keine Verständigung, obwohl sie beide auf ihre Art Recht haben und voneinander lernen könnten: Das individuelle Flüchtlingselend, das dem Gesinnungsethiker unerträglich ist, kann kollektiv nur verringert werden, wenn die Politik reicher Länder dessen strukturelle Ursachen – die wirtschaftlicher Ungleichentwicklung – erkennt und den armen Ländern bessere Chancen für ihre Märkte und deren eigene Erwerbsarbeit einräumt. Der Verantwortungsethiker könnte letzteres durchaus sehen. Er wird dafür aber nur dann zu gewinnen sein, wenn er seinen nationalen Egoismus („right or wrong my country“ ist als Gesinnungselement für die meisten Länder langfristig unwirksam) durch verantwortungsbewusste, globale Solidarität ergänzt. Dass beide Lager das stetige Dilemma zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsmoral nicht wahrhaben wollen, erschwert politische Lösungen.

Der zweite Fallstrick: In der Flüchtlingspolitik gibt es Katalysatoren für Ressentiments gegen die Einwanderung und die Einwanderer insgesamt. Etwa dann, wenn die Vollzugstellen an Positionen festhalten, die in der Öffentlichkeit umstritten sind, wie derzeit in der Frage, ob Eritrea tatsächlich jenes „Nordkorea des Südens“ ist, das jede Rückführung verbietet. Für Fallstricke sorgen auch Medien, die über Flüchtlingsfamilien berichten, in denen niemand einer Erwerbsarbeit nachgeht und die dennoch besser gestellt sind als einheimische „working poors“. Die Definitionsmacht der Flüchtlingsbehörden und -organisationen wird nicht immer verstanden, und gesetzliche Regelung führen wie in jeder Sozialpolitik auch zu unbefriedigenden Ergebnissen im Einzelfall. In der Flüchtlingspolitik reagiert die Öffentlichkeit jedoch heftiger, und aufgebauschte Einzelfälle führen schnell dazu, dass die gesamte Einwanderungspolitik diskreditiert wird.

7. Wie Einwanderung die Stimmbürgerschaft polarisiert

In der Einwanderungs- und der Asylpolitik kulminieren soziale, wirtschaftliche und kulturelle Konfliktstoffe, und sie haben in der Schweiz – wie bereits erwähnt – zu einer Reihe von Volksinitiativen geführt. Wie reagieren Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Abstimmungsfragen, in denen ein hohes und zudem emotional geprägtes Konfliktpotential steckt? Im folgenden präsentiere ich ein stark vereinfachtes Modell, das den Grundmechanismus aufzeigt.

Abb. 5 zeigt die Ausgangslage des Abstimmungskampfs, in welchem Parteien und Interessengruppen die Wählerschaft für ein JA oder NEIN zur Vorlage mobilisieren. Von den drei Lagern sind die zwei Hauptkontrahenten mehr oder weniger ideologisch fixiert: Im Pro-Lager, das für einwanderungsfreundliche Vorlagen stimmt, finden sich die Befürworter der neoliberalen Marktwirtschaft, der Personenfreizügigkeit sowie die Anhänger gesellschaftlicher Multi-Kultur. Das gegnerische Lager rekrutiert sich aus National-Konservativen, Gegnern der europäischen Personenfreizügigkeit und der „Überfremdung“. Beide Lager lassen sich durch den Abstimmungskampf wenig beeinflussen, selbst wenn dieser intensiv geführt wird: Mehr oder weniger immer stimmt das eine Lager für, das andere gegen einwanderungsfreundliche Vorlagen. Die dritte und grösste Gruppe der Stimmbürgerschaft hat keine vorgefasste Meinung zur Einwanderungsfrage und stimmt pragmatisch. Für sie kommt es darauf an, ob die Bilanz der individuellen Vor- und Nachteile positiv ist. Daher wird im einen Fall für, in einem andern Fall gegen die Vorlage des Parlaments oder eine Volksinitiative gestimmt. Der Ausgang der Volksabstimmung ist offen, weil keines der beiden gegnerischen Lager mehrheitsfähig ist. Entscheidend ist daher die dritte Gruppe: Das Resultat der Abstimmung hängt davon ab, ob dieser Teil der Wählerschaft eher mit den Befürwortern oder mit den Gegnern der Vorlage stimmt. Dieser Gruppe gilt denn auch die besondere Aufmerksamkeit der Abstimmungskampagne, denn sie muss nicht nur mobilisiert, sondern auch von einem Ja oder Nein zur Vorlage überzeugt werden.

Einwanderung in der Schweiz und in vergleichender Perspektive

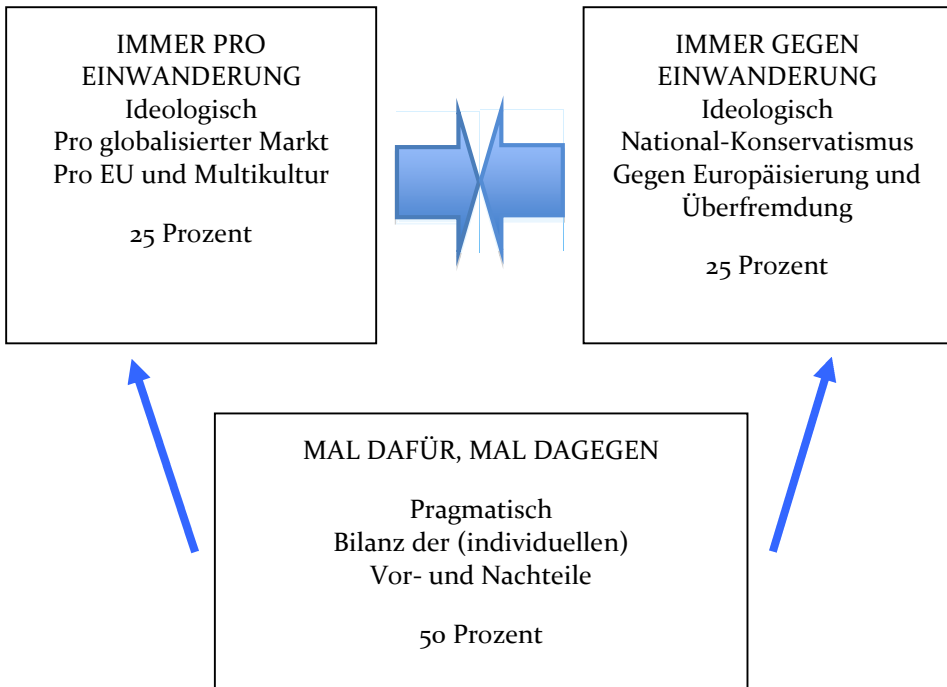


Abb. 5: Asylanträge pro 1'000 Einwohner in ausgewählten Ländern 2013

Das Modell hilft, näher zu erklären, warum Volksbegehren wie die Masseneinwanderungsinitiative, von der ich eingangs gesprochen habe, eine Mehrheit finden. Das ideologische Lager der Einwanderungsgegner setzt sich vor allem aus Anhängern der national-konservativen Schweizerischen Volkspartei zusammen, welche auch die Initiative lancierte. Die SVP hat sich seit Mitte der 1990er Jahre mit ihrer Forderung unbeschränkter Souveränität des Nationalstaats und als Gegnerin der EU-Integration sowie der offiziellen Einwanderungspolitik profiliert und ist mit 27 Prozent Wähleranteil zur grössten Partei geworden. Dabei hat sie die einstigen „Überfremdungsparteien“, die nie über 10 Prozent Wähleranteil hinaus kamen, aufgesogen. Zum ideologischen Gegenpol gehören zunächst Sympathisanten der Grünen und der Sozialdemokraten, die zusammen einen Wähleranteil von 27 Prozent repräsentieren. Diese wehren sich vorab aus humanitären Gründen gegen jede Verschärfung des Asylrechts, auch wenn hier viele sind, die mit Integrationsarbeit und Kulturvermittlung ihr Geld verdienen. Die SP, die als einzige Partei für den EU-Beitritt ist, trägt auch die Personenfreizügigkeit mit. Teile der bürgerlichen Wählerschaft

gehören dazu, weil sie grundsätzlich für die Politik neoliberaler Marktöffnung sind. Das pragmatische Lager nun umfasst, neben dem Grossteil der Parteiungebundenen, vor allem den Freisinn und die Christdemokraten mit einem Wähleranteil von 12 bzw. 15 Prozent. Ihr Pragmatismus ist jedoch unterschiedlich motiviert. Der Anhang des wirtschafts-liberalen Freisinns setzt sich aus ganz verschiedenen Wirtschaftszweigen zusammen. Die Partei hat deshalb die Vorteile und Nachteile der Vorlagen am konkreten Einzelfall mit Bedacht abzuwägen. Die Christdemokraten wiederum verstehen sich als politische Mitte und als Vermittler zwischen den Polparteien und unterstützen im Parlament einmal die Linke, ein andermal die Rechte. Entsprechend fassen sie in der Abstimmungskampagne ihre Parolen.

Wenn nun im Fall der Masseneinwanderungsinitiative das pragmatische Lager – entgegen den Parteiparolen von Freisinn und Christdemokraten im Abstimmungskampf – die SVP-Initiative unterstützt, so gibt es dafür mehrere Gründe. „Zuviel Einwanderung“ ist durchaus ein sachliches Argument, wenn man bedenkt, dass die Bevölkerung dadurch um ein Prozent jährlich zunimmt. Das entspricht jedes Jahr einer neuen Stadt von 80'000 Einwohnern im bereits dicht besiedelten Gebiet zwischen Bodensee und Genfersee. Hier verband sich für einmal Wachstumskritik mit den Argumenten der heterogenen Gruppe der Globalisierungs- respektive Europäisierungsverlierer, die von den negativen Folgen der starken Zuwanderung betroffen sind. Zu den letzteren zählten etwa die von höherer Arbeitslosigkeit betroffenen älteren Arbeitnehmer oder der Grenzgänger-Kanton Tessin. Die pragmatischen Wähler also gaben den Ausschlag für den Volksentscheid, und es wäre falsch, diesen als Sieg der „Fremdenfeindlichkeit“ zu interpretieren.

8. Die Folgen des 9. Februar 2014

Die Reaktionen aus Brüssel auf den überraschenden Volksentscheid vom 9. Februar 2014 liessen nicht auf sich warten: Die Personenfreizügigkeit, als eines der Grundprinzipien der EU, sei nicht verhandelbar, und die von der Initiative geforderte Kontingentierung der Einwanderung unannehmbar. Das bedeutet einen offenen Konflikt mit der EU, denn die schweizerische Regierung ist gehalten, die Volksinitiative innert drei Jahren auf Gesetzesebene umzusetzen. Wie Kontingente und Personenfreizügigkeit vereinbar wären, das ist die Quadratur des Kreises, und damit ist ein

ganzes Paket der bilateralen Verträge gefährdet. Zwar dürften weder die Schweiz noch die EU ein grosses Interesse an ihrer Kündigung haben, aber ebenso gering sind die Chancen der Schweiz, die Verträge mit Brüssel im Sinne der Volksinitiative neu zu verhandeln. Voraussichtlich wird es neue Volksabstimmungen geben, in denen die Stimmbürgerschaft sowohl über die Fortsetzung der bilateralen Verträge wie über „eurokompatible“ Formen der Beeinflussung der Einwanderung entscheiden wird. Wes Inhalts aber diese zweite Abstimmungsrunde sein wird, das dürfte mehr in Brüssel als in Bern entschieden werden.

9. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen

Einwanderung ist auch in der Wissenschaft ein umstrittenes Thema. Menschenrechtler gehen soweit zu sagen, dass jeder Mensch das Recht habe, sich auf der Erde niederzulassen, wo er will. Ähnlich befürwortet der neoliberale Mainstream die weltweite Migration grundsätzlich als Teil globalisierter Marktfreiheiten. Allerdings gibt es auch Einwände von Seiten der liberalen Markttheoretiker. So wendet sich der Schweizer Ökonom Reiner Eichenberger zwar gegen die Einwanderungsbegrenzung durch Kontingente. Aber: Wer einwandert, beanspruche die Teilhabe an einer Sozialordnung und einem kollektiven Vermögen, das Generationen von Einheimischen geschaffen haben. Für diese Teilhabe sei eine Abgabe zu entrichten – sei es durch die neu Zugewanderten selbst oder die Unternehmen, welche diese beschäftigen.¹⁴

EntwicklungsökonomInnen schliesslich bezweifeln, dass die Süd-Nord-Einwanderung überhaupt sinnvoll begrenzt werden kann oder einen Beitrag zur Verringerung globaler, kapitalistischer Ungleichentwicklung zu leisten vermag. Wer diese überwinden wolle, müsse anderes anbieten, etwa die Stärkung und den Schutz lokaler Märkte, um die Chancen produktiver, formeller Erwerbsarbeit in den Ländern des armen Südens zu verbessern. „Either poor countries will become richer, or poor people will move to rich countries“ – so das Fazit des Ökonomen Banko Milanovic.¹⁵

14 Eichenberger, Reiner, Abgaben statt Kontingente – Ein EU-kompatibler und umsetzbarer Vorschlag für weniger Zuwanderung, in: Der Monat, Ausgabe 1027, 2015.

15 Milanovic, Global Income (wie Anm. 5), S. 27.

Für besonders überzeugend halte ich die Argumentation des englischen Entwicklungsökonom Paul Collier. Sein Buch „Exodus – Warum wir Einwanderung neu regeln müssen“¹⁶ gilt dem Versuch, Einwanderung jenseits polarisierter Parteipolitik und in kluger Verbindung von Gesinnungs- und Verantwortungsethik zu begreifen. Der Autor befürwortet Einwanderung, nicht zuletzt aus Gründen der Solidarität mit Menschen aus armen Ländern. Aber, so Collier, es gibt für jedes Land Grenzen der Einwanderung: Jenseits einer bestimmten Obergrenze werden aus anfänglichen Vorteilen Nachteile für alle Beteiligten: die Migranten, das Auswanderungs- sowie das Einwanderungsland. Problematisch sind für ihn weniger die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile als die gesellschaftlich-sozialen Aspekte: Je grösser eine einzelne Einwanderungsgemeinschaft und je weiter diese vom Sozialmodell der Einwanderungsgesellschaft entfernt ist, desto eher bleibt sie unter sich und desto geringer sind die Chancen der Integration. Die Unterschiede der Sozialmodelle bleiben bestehen und werden zum Problem, weil der Austausch zwischen der Auslandsgemeinde und den Einheimischen abnimmt. Gegenseitiger Vertrauensverlust, die Spaltung der einheimischen Gesellschaft und sinkende Solidaritätsbereitschaft sind die Folgen.

Was schlägt Collier also vor? Grundsätzlich bejaht er das Recht jedes Staats, die Migration vorausschauend zu regeln, so dass jene Obergrenze nicht überschritten wird, ab welcher die Entwicklung für alle negativ wird. Bildungsqualifikation, Arbeitsmarktfähigkeit, kulturelle Herkunft und Schutzbedürftigkeit sind die wichtigsten Kriterien für eine begrenzende Selektion. Collier bejaht starke Kontrollen der Einwanderung: Illegale Migration darf nicht vorteilhafter sein als der legale Weg. Collier geht gleichzeitig davon aus, dass trotzdem eine beträchtliche Anzahl von Menschen weiterhin unter Umgehung der Einwanderungsbeschränkung einreisen wird. Diese Gruppe will er nicht einfach durch einen Akt der Amnestie von „illegalen“ zu „legalen“ Einwanderern machen. Vielmehr sollen sie sofort als „Gastarbeiter“ beschäftigt und besteuert werden, aber mit eingeschränkten Rechten eines zeitlich begrenzten Aufenthalts – ähnlich den Touristen. Den dauernden, vollberechtigten Aufenthalt erhielte nur jener Teil des jährlichen Kontingents, der in der ordentlichen Einwanderung nicht ausgeschöpft wurde. Entschieden würde durch das Los.

¹⁶ Paul Collier, Exodus – Warum wir Einwanderung neu regeln müssen, München 2014.

Über diese und weitere Vorschläge, die ich hier nur verkürzt darstellen kann, lässt sich selbstverständlich streiten. So gibt es für illegale Einwanderer auch grundsätzlich andere Modelle, etwa dasjenige Brasiliens, das die Asylverfahren, wie wir sie kennen, überflüssig machen könnte: Allen „Illegalen“, die sich registrieren lassen, wird sofort eine auf fünf Jahre beschränkte, vollberechtigte Aufnahme gewährt, innerhalb derer sie die Chance haben, sich wirtschaftlich und sozial zu integrieren. Dauerhaft bleiben kann aber nur, wer sich nach fünf Jahren über eine ausreichende Beschäftigung ausweist. Für die politische Diskussion hierzulande wäre allerdings nicht mit einzelnen Vorschlägen Colliers zu beginnen, sondern zunächst einmal mit seinen grundsätzlichen Überlegungen: Einwanderung anders zu betrachten als üblich, nämlich jenseits der polarisierten Parteipolitik, jenseits kurzfristig-partikulärer Wirtschaftsinteressen, und fokussiert auf die längerfristige Entwicklung mit Blick auf alle drei Beteiligten – die Migranten, das Aus- und das Einwanderungsland. Dabei zeigt sich: Humanitäre Solidarität und die legitimen Interessen der eigenen Sozialordnung brauchen sich nicht auszuschliessen, sondern gehören in einer vernünftigen Einwanderungspolitik zusammen.

Zuwanderung – Normen, Zahlen und der Einzelfall

ANDREAS FUNKE

Mit den folgenden Überlegungen möchte ich es wagen, bei einem ohnehin schon sehr komplexen Thema das Blickfeld noch zu erweitern. Hierzu werde ich drei thematisch zusammenhängende, aber nicht unmittelbar miteinander verknüpfte Thesen aufstellen. Die Klammer, mit der die Überlegungen zusammengehalten werden, deutet der Untertitel des Vortrages bereits an: Mehr als in anderen Rechtsgebieten ist die politische und juristische Diskussion über das Zuwanderungsrecht durch ein eigenständiges Wechselspiel aus Rechtsnormen, Zahlen und dem Einzelfall gekennzeichnet. Der mehr oder weniger nüchternen juristischen Analyse steht auf der einen Seite die Würdigung anonymer Statistiken über Migrationsbewegungen, auf der anderen Seite der oft empathische Blick auf den Einzelfall gegenüber. Für das Recht ist eine solche „Multiperspektivität“ nicht unbedingt typisch. So ist das Rechtsgebiet des Kaufrechts relativ unbeeinflusst von der Empirie der Erfüllung von Kaufverträgen und der Praxis der Gewährleistung. Auch das Schicksal des einzelnen Kaufvertrages ist in der Regel uninteressant. Anders im Zuwanderungsrecht: Die Problemwahrnehmung wird durch Zahlen über Herkunftsstaaten, Migrationsmotive, Qualifikationen von Migranten, Duldungen etc. ebenso geprägt, wie es unmöglich ist, die existentielle Bedeutung auszublenden, die aufenthaltsrechtliche Entscheidungen für den einzelnen Menschen haben können.

A. Einwanderung als Gegenstand des Migrationsrechts

Unter Migrationsrecht wird im folgenden derjenige Rechtsbereich verstanden, der das Recht der Ein- und Auswanderung – die Migration – regelt. Mit dieser Bestimmung sollen gleich drei Regelungskomplexe umfaßt werden: das Staatsbürgerschaftsrecht (geregelt insbesondere im Staatsangehörigkeitsgesetz), das Aufenthaltsrecht (geregelt insbesondere im Aufenthaltsgesetz; eingeschlossen ist die Freizügigkeit der Bürger der Europäischen Union, die im EU-Freizügigkeitsgesetz geregelt ist) und das

Asyl- und Flüchtlingsrecht (Genfer Flüchtlingskonvention, EU-Recht und Asylverfahrensgesetz bzw. seit jüngstem schlicht Asylgesetz).¹

Ob allerdings das Staatsangehörigkeitsgesetz konzeptionell überhaupt zum Migrationsrecht gezählt werden kann, ist in der Rechtswissenschaft umstritten.² Man mag denken, es ginge dabei nur um rechtstechnische Schubladen, und deshalb sei die Frage von untergeordneter Bedeutung. Aber für die systematische Erfassung der Regelungsstrukturen eines Rechtsbereiches ist es ebenso wie für die Auslegung einzelner Normen durchaus relevant, welche Zweckbestimmung einem bestimmten Regelungsbereich überhaupt gegeben wird. Auch ist die Zuordnung von Rechtsbereichen für eine gelungene Gesetzgebung von Bedeutung: Wenn der Gesetzgeber bestimmte Regelungen einführt, ändert oder aufhebt, ist es wichtig, das jeweilige Gesamtsystem im Blick zu haben.

Dies zeigt insbesondere das Staatsangehörigkeitsgesetz mit der sogenannten Optionsregelung. Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren werden, werden mit Geburt deutsche Staatsangehörige.³ Nach Vollendung des 21. Lebensjahres müssen sich diese Personen unter bestimmten Voraussetzungen entscheiden, ob sie die deutsche oder die fremde Staatsangehörigkeit behalten.⁴ Wegen dieser Verpflichtung nennt man die Vorgabe auch Optionszwang. Nach langen Diskussionen wurde

1 In der ersten Hälfte des Jahres 2015 wurde in Deutschland wieder verstärkt darüber diskutiert, ob Deutschland ein „Einwanderungsgesetz“ benötigt. Das geltende Aufenthaltsgesetz ist nichts anderes als ein Einwanderungsgesetz. Es regelt, unter welchen Voraussetzungen die Einreise nach und der Aufenthalt in Deutschland zulässig sind. Einwanderung wird in diesem Gesetz nicht als ein Phänomen verstanden, vor dem sich der deutsche Staat schützen muß, sondern sie wird schlicht bestimmten Steuerungsmechanismen unterworfen. Ein Unterschied zu den Einwanderungsgesetzen anderer Länder besteht darin, daß diese Steuerung auf abstrakte Kriterien abstellt (Zweck des Aufenthalts etc.), ohne daß Quoten für bestimmte Herkunftsstaaten, Aufenthaltsw Zwecke o. ä. vorgesehen sind.

2 Dafür Daniel Thym, Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen 2010, S. 11; dagegen Klaus Ferdinand Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, Veröffentlichungen der Vereinigung der Staatsrechtslehrer, Bd. 72 (2013), S. 49 (118). Ein Teil der Vorschriften, die das Staatsangehörigkeitsgesetz über die Einbürgerung enthält, befanden sich früher im Ausländergesetz, dem Vorgänger des Aufenthaltsgesetzes.

3 § 4 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz.

4 § 29 Staatsangehörigkeitsgesetz.

die Regelung jüngst deutlich abgeschwächt;⁵ der Optionszwang entfällt, wenn das Kind im Inland aufgewachsen ist. Voraussetzung dafür, daß das Kind mit seiner Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit überhaupt erwirbt, ist u. a. ein langjähriger rechtmäßiger Aufenthalt der Eltern in Deutschland. Das Staatsangehörigkeitsrecht knüpft also an das Aufenthaltsrecht an. Beachtung verdient zudem folgende Konstellation, in der nun umgekehrt das Staatsangehörigkeitsgesetz Folgen für den Aufenthalt hat: Sofern das Kind einen Elternteil hat, der selbst die Voraussetzungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes nicht erfüllt und gar nicht über einen Aufenthaltstitel verfügt (etwa im Falle eines abgelehnten Asylantrags), hat gerade der Umstand, daß das Kind mit der Geburt Deutscher geworden ist, zur Folge, daß für den Elternteil ein Aufenthaltsrecht entsteht.⁶ Denn gemäß dem grund- und menschenrechtlichen Schutz der Familie muß dem Kind und seinen Eltern ein Zusammenleben ermöglicht werden. Das Kind vermittelt also kraft seiner deutschen Staatsangehörigkeit dem an sich nicht aufenthaltsberechtigten Elternteil ein Aufenthaltsrecht.

Gegen die Zugehörigkeit des Staatsbürgerschaftsrechts zum Komplex „Zuwanderung“ werden im Wesentlichen zwei Argumente vorgebracht: (1) Die Einbürgerung setze bereits voraus, daß eine Zuwanderung bereits erfolgt und abgeschlossen sei. (2) Gesetzgeberisch könne eine Arbeitsteilung identifiziert werden: Für die politische Integration ausländischer Personen sei das Staatsangehörigkeitsgesetz, für die wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Integration das Aufenthaltsgesetz verantwortlich. Einen gewissen Anknüpfungspunkt hat diese Arbeitsteilung im geltenden Recht. § 1 des Aufenthaltsgesetzes bestimmt zwar – und immerhin – die Integration von Ausländern allgemein als einen Zweck des Gesetzes. § 43 bezieht die Integration aber auf das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben, und nicht auf den politischen Bereich. Aber die politische Dimension der Integration darf nicht vernachlässigt werden. Gerade diese Erwägung erfordert letztlich auch, das Migrationsrecht umfassend, und das heißt: als ein voranschreitendes Hineinwachsen in das deutsche Staatsvolk zu konzipieren. Darauf ist noch einzugehen (unter B). Ein anderer Grund, warum die Trennung der beiden Bereiche nicht überzeugend ist, ist rechtspolitischer Natur: Das Staatsangehörigkeitsrecht sollte „migrationsadäquat“ sein. Die Ausgestaltung des Staats-

5 Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes v. 13.11.2014, BGBl. I, S. 1714.

6 § 28 Aufenthaltsgesetz – Familiennachzug zu Deutschen.

angehörigkeitsrechts muß den Erfordernissen Rechnung tragen, die die Migration als soziale Erscheinung prägen. Hierzu gehört insbesondere das Problem der mehrfachen Staatsangehörigkeit. Das deutsche Recht enthält keine klare Botschaft darüber, ob beim Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit eine fremde Staatsangehörigkeit ein Hindernis sein soll. Die neue Optionsregelung weist zwar eindeutig in die Richtung einer Hin-nahme der Mehrstaatigkeit. Die Vorschriften über die Einbürgerung sind aber nach wie vor daran ausgerichtet, eine mehrfache Staatsangehörigkeit zu vermeiden, wobei europäische Unionsbürger ihre fremde Staatsangehörigkeit wiederum behalten dürfen.⁷ Die Bestimmungen, die die Beibehaltung der ursprünglichen Staatsangehörigkeit ausnahmsweise zulassen, spielen in der Praxis der Einbürgerungsbehörden allerdings eine nicht unerhebliche Rolle. Und dafür sprechen auch gute Gründe: Die Vorstellung, die personale Identität eines Menschen sei nur durch eine Staatsangehörigkeit bestimmt, d. h. jemand könne nur Angehöriger des einen oder des anderen Staates sein, widerspricht dem Verlauf vieler Migrationsbiographien. Verschiedene Loyalitäten und Identitätsmuster stehen hier nebeneinander. Dem sollte das Staatsangehörigkeitsrecht Rechnung tragen. Insofern sprechen gute Gründe dafür, Mehrstaatigkeit verstärkt zuzulassen.

B. Normen und Zahlen im Staatsangehörigkeitsrecht – Einbürgerungspotential und politische (Des-) Integration

Mit den Regeln über die Einbürgerung – nicht mit dem gesetzlich und damit automatisch eintretenden Erwerb der Staatsangehörigkeit kraft Geburt – stellt das Staatsangehörigkeitsgesetz ein Angebot bereit. Diejenigen, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, können sich einbürgern lassen. Ein Anspruch auf Einbürgerung besteht bei der soge-

7 § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Staatsangehörigkeitsgesetz – Einbürgerung (Ausnahmen dazu in § 12); § 17 Abs. 1 Nr. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz (Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit); darüber hinaus ist nach Ziffer 8.1.2.6 der Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsgesetz bei der Ermessensausübung nach § 8 der Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit zu berücksichtigen (abgedruckt bei Kay Hailbronner/Günter Renner/Hans-Georg Maaßen [Hrsg.], Staatsangehörigkeitsrecht, München 2010, S. 1201). Für Unionsbürger die Ausnahme in § 12 Abs. 2 Staatsangehörigkeitsgesetz.

nannten „Ist-Einbürgerung“.⁸ Sie stellt strengere Anforderungen auf als die sogenannte „Kann-Einbürgerung“, bei der die Einbürgerung im Ermessen der zuständigen Behörde steht.⁹

Erstaunlich wenige Menschen machen von dem Angebot der Einbürgerung Gebrauch: Im Jahr 2014 erfolgten 108.422 Einbürgerungen.¹⁰ Dem steht eine Zahl von 4.928.273 potentiell einbürgerungsfähigen, d. h. mindestens seit 10 Jahren in Deutschland lebenden Ausländern gegenüber, bei insgesamt – je nach Zählung – ca. 7.401.500¹¹ bzw. 8.152.968¹² Ausländern. Der Anteil der Einbürgerungen an der Zahl der einbürgerungsfähigen Ausländer/-innen beträgt damit 2,2 %.¹³ Die Ausländerstatistik bezeichnet diese Quote als das „ausgeschöpfte Einbürgerungspotential“.

Diese Zahlen sind zunächst etwas näher zu erläutern. Es stellt sich die Frage, welchen aufenthaltsrechtlichen Status diejenigen Ausländer haben, die sich nicht einbürgern lassen. Von 8.152.968 Ausländern waren, um nur die größten Gruppen zu nennen, im Jahr 2014 3.672.394 Personen Angehörige von Staaten der Europäischen Union, 2.200.038 Personen verfügten

8 § 10 Abs. 1 Satz 1 Staatsangehörigkeitsgesetz: Ein Ausländer, der seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und handlungsfähig nach Maßgabe des § 80 des Aufenthaltsgesetzes oder gesetzlich vertreten ist, ist auf Antrag einzubürgern, wenn er ...“ (Es folgt ein Katalog von 7 Kriterien, u. a. ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, ein unbefristetes Aufenthaltsrecht und die Fähigkeit, den Lebensunterhalt ohne Sozialleistungen bestreiten zu können).

9 § 8 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz: „Ein Ausländer, der rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, kann auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn er ...“ Es folgt ein Katalog von 4 Kriterien.

10 Quelle: Statistisches Bundesamt (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/EingebuergertePersonen/Tabellen/RechtsgruendeStaatsangehoerigkeit.html>) (letzter Abruf: 19.4.2016).

11 Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen [Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2014], Wiesbaden 2015 (verfügbar auf der Webseite des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de), S. 16.

12 Quelle: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/AufenthaltsrechtlicherStatus.html> (letzter Abruf: 19.4.2016).

13 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen [Fachserie 1 Reihe 2.1 – 2014], Wiesbaden 2015 (verfügbar auf der Webseite des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de), S. 16. Die im Text genannte Zahl von 4.928.273 potentiell einbürgerungsfähigen Ausländern ist eine eigene Berechnung auf der Grundlage der Zahl zum ausgeschöpften Einbürgerungspotential; sie findet sich so nicht in den Statistiken.

über eine Niederlassungserlaubnis und 1.263.057 Personen waren Inhaber einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, d. h. einem für einen bestimmten Zweck wie Ausbildung, Erwerbstätigkeit oder Familiennachzug erteilten Aufenthaltstitel.¹⁴ Die Unionsbürger haben kraft des Unionsrechts ein Recht auf Aufenthalt in Deutschland.¹⁵ Dieses Recht bildet einen zentralen Inhalt der Unionsbürgerschaft. Die Niederlassungserlaubnis ist der stärkste Aufenthaltstitel, den das Aufenthaltsgesetz vorsieht. Sie wird unbefristet erteilt und erlaubt eine Erwerbstätigkeit.

Warum wird das Einbürgerungspotential nicht ausgeschöpft? Belastbare empirische Erkenntnisse liegen leider nicht vor. Wer trotz eines langjährigen Aufenthalts beabsichtigt, irgendwann wieder in sein Heimatland zurückzukehren, wird schon aus diesem Grund auf eine Einbürgerung verzichten. Ein Hindernis für die Einbürgerung ist der im Staatsangehörigkeitsrecht bestehende Zwang zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit. Schließlich stellt sich aber auch die Frage, ob die Staatsangehörigkeit für die einbürgerungsberechtigten Personen überhaupt attraktiv ist, ob sie einen „Mehrwert“ hat. Dieser „Mehrwert“ erscheint vielen Menschen offenbar als vergleichsweise gering. In rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht sind die aufenthaltsberechtigten Personen den Staatsangehörigen weitgehend gleichgestellt.¹⁶ Den Grund dafür bietet nicht zuletzt das Grundgesetz. Zwar erlaubt es Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz dem Gesetzgeber grundsätzlich, Unterscheidungen zwischen Staatsangehörigen und Ausländern vorzunehmen. Die Anforderungen an konkrete Ungleichbehandlungen sind aber vergleichsweise hoch. Deshalb und wohl auch mit Blick auf den Umstand, daß aus praktischen oder ethischen Gründen eine Ungleichbehandlung oft gar nicht angezeigt ist, bestehen letztlich keine großen Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern. Im wesentlichen bleiben zwei Unterschiede: Zum einen können Ausländer, unabhängig von der Art ihres Aufenthaltstitels, im Falle bestimmter strafrechtlicher Verstöße ausgewiesen wer-

14 Quelle: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/AufenthaltsrechtlicherStatus.html> (letzter Abruf: 19.4.2016).

15 Art. 21 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

16 Näher Andreas Funke/Michaela Tauschek, Muslime zwischen Drittstaatsangehörigkeit und deutscher Staatsbürgerschaft, in: Mathias Rohe/Mouhanad Khorchide u.a. (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Freiburg im Breisgau 2014, S. 797 ff.

den.¹⁷ Bei Deutschen verbietet die Garantie des Art. 16 Abs. 2 Grundgesetz – Verbot der Auslieferung – eine Ausweisung. Zum anderen stehen Ausländern keine politischen Rechte zu. Sie können in Bund und Ländern nicht wählen, können nicht gewählt werden und dürfen nicht an Volksentscheiden teilnehmen. Eine Ausnahme besteht nur für Unionsbürger, die gemäß Unionsrecht und Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz bei Wahlen zu kommunalen Vertretungskörperschaften wahlberechtigt sind. Den übrigen Ausländern verbleibt allein die Möglichkeit, auf kommunaler Ebene über die Integrations- bzw. Ausländerbeiräte, sofern vorhanden, beratend Einfluß auf die Regelung der lokalen Angelegenheiten auszuüben. Nichtdeutsche – für EU-Bürger gelten insoweit erneut Ausnahmen – haben aber auch keinen Zugang zu öffentlichen Ämtern, d. h. zu Stellen in der Verwaltung und der Rechtsprechung.¹⁸ Sie können also nicht Beamter, Tarifbeschäftigte, Soldat oder RichterIn werden.

Auf den Umstand der fehlenden politischen Berechtigung möchte ich näher eingehen und dabei die Perspektive verschieben – weg von der abstrakten Zahl hin zum Einzelnen. Diejenigen Menschen, die das Einbürgerungspotential nicht ausschöpfen, befinden sich demokratietheoretisch in einem prekären Zustand. Sie werden fremdbestimmt. Für sie ist es nicht möglich, sich als Urheber derjenigen Rechtsordnung zu verstehen, deren Adressaten sie sind.¹⁹ Sie können die deutsche Rechtsordnung nicht als Ausdruck ihrer politischen Selbstbestimmung ansehen.

Dieser Umstand ist bedenklich. Er ist Ausdruck einer politischen Desintegration eines großen Teils der Bevölkerung Deutschlands. Wenn nur die Summe der Unionsbürger und der Inhaber einer Niederlassungserlaubnis als Ansatzpunkt gewählt wird, sind davon ca. 6 Mio. Menschen in Deutschland betroffen. Doch welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Denkbar wäre es, eine Lösung im Bereich des Wahlrechts zu suchen. Es könnten Ausländern bei fortbestehender fremder Staatsangehörigkeit politische Rechte zugestanden werden, sei es generell oder punktuell für bestimmte Beteiligungsformen oder Anlässe. Entsprechende Versuche hat es in den Bundesländern in den letzten Jahren immer wieder gegeben. Am

¹⁷ §§ 53 ff. Aufenthaltsgesetz.

¹⁸ Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz.

¹⁹ Diese Formulierung erfolgt in Anlehnung an Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 5. Aufl., Frankfurt am Main 1997, S. 153.

fehlenden Zugang zu öffentlichen Ämtern sollte dabei aber nichts geändert werden. Gegen den Weg, die Wahlberechtigung zu erweitern, sprechen jedoch mehrere Gründe. Der praktisch wichtigste Grund ist, daß das geltende Verfassungsrecht diesem Weg entgegensteht. Den Hintergrund bildet eine erläuterungsbedürftige verfassungsrechtliche Konstruktion. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß „Staatsvolk“ im Sinne des Grundgesetzes das deutsche Volk ist.²⁰ Demnach sei aus dem Grundgesetz ein Verbot ableitbar, durch einfaches Gesetz Personen die Teilhabe an der deutschen Staatsgewalt zu ermöglichen, die gar nicht zum deutschen Staatsvolk zählten. Diese Rechtsprechung ist zum Teil scharf kritisiert worden. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber gestalte seinerseits das demokratische Prinzip aus, indem er über die Verleihung von politischen Rechten an Einwanderer überhaupt erst einmal das „Volk“ definiere; der verfassungsrechtliche Begriff des Volkes sei insoweit offen.²¹ Verfassungsrechtlich ist die vom Bundesverfassungsgericht gewählte Auslegung aber durchaus überzeugend, weil verschiedene Bestimmungen des Grundgesetzes eine Ineinssetzung von Volk und deutscher Staatsangehörigkeit aussprechen.

Das Bundesverfassungsgericht will sich einer politischen Integration von Ausländern nicht per se entgegenstellen. Es adressiert das Problem nur anders. Der Gesetzgeber habe es nämlich in der Hand, über Modifikationen des Staatsangehörigkeitsgesetzes die Einbürgerung zu erleichtern. So könne der Gesetzgeber Einfluß auf die politische Integration nehmen. Die derzeitige geringe Ausschöpfung des Einbürgerungspotentials spricht jedoch dagegen, daß dies ein funktionierender Weg ist. Stattdessen müßte die Staatsbürgerschaft attraktiver gemacht, Hindernisse wie der Zwang zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit müßten beseitigt werden.

Aber selbst wenn sich die verfassungsrechtliche Lage in Zukunft ändern sollte, sei es wegen einer Änderung der Rechtsprechung (unwahr-

20 BVerfGE 83, 37 (50 ff.); 83, 60 (71 ff.). Beide Urteile ergingen am 31.10.1990. Diese Rechtsprechung wurde jüngst etwa vom Bremer Staatsgerichtshof aufgegriffen, als das Gericht ein Gesetz als verfassungswidrig verwarf (Art. 20 Abs. 2 Satz i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz), das Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ein Wahlrecht zur Bremischen Bürgerschaft (Landtag) einräumte (Staatsgerichtshof Bremen, Urt. v. 31.1. 2014, Az. St 1/13, Deutsches Verwaltungsblatt 2014, S. 1248).

21 Brun-Otto Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1994, S. 305 ff.

scheinlich), sei es aufgrund einer Verfassungsänderung²² – gibt es praktische, sozialphilosophische oder politische Gründe, die für eine Änderung sprechen? Was würde eine politische Berechtigung von Ausländern für die Idee politischer Selbstbestimmung denn bedeuten?

Eine Antwort auf diese Frage setzt voraus, daß die Grundlagen der Figur politischer Rechte geklärt sind. Im Mittelpunkt steht dabei das Wahlrecht, und zwar als aktives Wahlrecht (Stimmabgabe) sowie als passives Wahlrecht (Wählbarkeit). Ein politisches Recht kann als ein individuelles Recht verstanden werden, das auf die Regelung gemeinsamer Angelegenheiten bezogen ist und seinen Sinn aus der gemeinsamen Ausübung bezieht.²³ Seinen Hintergrund bildet der demokratische Kerngedanke der politischen Gleichheit: Jeder soll gleichberechtigt mitentscheiden dürfen, wozu die gleichberechtigte Stimmabgabe ebenso zählt wie die Möglichkeit, gewählt zu werden. Eingeschlossen ist die Berechtigung, an Plebisziten teilzunehmen. Da in Deutschland derzeit auf Bundesebene die Gesetzgebung repräsentativ ausgestaltet ist, spielt dieses Element aber praktisch eine untergeordnete Rolle. Der springende Punkt ist das begriffliche Element des „gemeinsamen“. Damit ist auf ein bestimmtes Kollektiv – aus der Sicht von Mitgliedern: ein „Wir“ – verwiesen. Politische Rechte sind innerhalb einer bestimmten politischen Gemeinschaft situiert. In der Gegenwart decken sich diese politischen Gemeinschaften im Ausgangspunkt mit der Bevölkerung von Nationalstaaten, wobei mit dieser bewußt unscharfen Formulierung gerade die entscheidende Frage zunächst offen gelassen ist, nämlich wer genau Mitglied der Gemeinschaft ist. Wie ist die Identität einer solchen Gemeinschaft beschaffen? Gemäß dem modernen demokratischen Verständnis kann es dabei nicht auf ethnische Kriterien ankommen. Das Volk ist *demos*, nicht *ethnos*. Mit einer erweiterten politischen Berechtigung von Ausländern wird der *Demos* neu definiert. Das ist möglich, und es spricht zunächst nichts dagegen, entsprechende Gesetze als Ausdruck einer neuen Selbstdefinition des *Demos* anzusehen. Auch scheint funktional kein entscheidender Unterschied zu dem vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichneten Weg zu bestehen, mittels einer Veränderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes die Zusammen-

22 Dafür z. B. Christian Walter, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler (VVDStRL) 72 (2013), S. 1 (41).

23 Vgl. Andreas Funke, Wahlrecht, Republik, politische Freiheit, in: Der Staat 46 (2007), S. 395 (416 ff.).

setzung des demokratischen Kollektivsubjekts zu bestimmen. Denn auch insoweit wird die Frage, was die kollektive Identität einer politischen Gemeinschaft ausmacht, der Gemeinschaft selbst überantwortet. Das Staatsangehörigkeitsgesetz ist insoweit eben das Medium, in dem eine Verständigung über die kollektive Identität stattfindet.²⁴ Doch besteht in demokratietheoretischer Hinsicht ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden skizzierten Wegen der erweiterten Wahlberechtigung von Ausländern einerseits, dem erleichterten Erwerb der Staatsangehörigkeit andererseits. Nur auf dem zweiten Weg kann dem Umstand abgeholfen werden, daß viele Ausländer keinen Zugang zu öffentlichen Ämtern haben. Mit der Einführung der Wahlberechtigung wird zwar das Erfordernis erfüllt, daß Demokratie Herrschaft *des* Volkes ist. Demokratie ist aber auch Herrschaft *durch* das Volk. Diesem Grundsatz trägt nur der zweite Weg Rechnung.

Die Aufstellung dieser beiden Alternativen umgrenzt ein in erster Linie staatsrechtliches Diskussionsfeld, dessen Tiefenschicht aber nicht übersehen werden sollte. Mit der neuen Selbstdefinition, die der erste Weg vorschlägt, verändert die politische Gemeinschaft ihre Natur; genauer: die Idee der politischen Gemeinschaft wird anders gedeutet. Subjekt dieser Deutung ist nicht die beobachtende Wissenschaft, sondern die handelnde politische Gemeinschaft selbst. Hinter den konkreten Gesetzgebungs- und Vollzugsprozessen, die das Staatsleben ausmachen, steht eine politische Selbstdeutung, gewissermaßen eine kollektive Hermeneutik, die sich gerade bei der in Frage stehenden politischen Berechtigung von Ausländern neu ausrichten würde. Sofern nur die Staatsangehörigen politisch berechtigt sind, können sich diese Staatsangehörigen als eine politische Gemeinschaft verstehen, die unabhängig von der politischen Berechtigung existiert. Insofern wird die Idee einer politischen Gemeinschaft *essentialistisch* aufgefaßt. Bekämen Ausländer politische Rechte, machte es hingegen wenig Sinn, die politische Gemeinschaft als bereits bestehend zu interpretieren. Sie würde vielmehr erst im Akt der Ausübung der Rechte – der Stimmabgabe, aber auch der Ausübung eines Amtes, in das jemand demokratisch gewählt wurde – entstehen. Insofern könnte man von einer *expressivistischen* Deutung – ein besserer Begriff

²⁴ Vgl. Seyla Benhabib, *Die Rechte der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger*, Bonn 2009, S. 196 ff., Gärditz, *Bürgerstatus* (Fn. 2), S. 155, spricht von „Demokratiepolitik“.

fällt mir für diesen Aspekt leider nicht ein²⁵ – der Idee der politischen Gemeinschaft sprechen. Eine solche expressivistische Deutung soll an dieser Stelle keineswegs verworfen, sondern erst einmal als Konsequenz herausgestellt werden. Politische Vergemeinschaftung würde in gewisser Hinsicht bodenlos, flüchtig, aber vielleicht auch lebendiger werden. Dies mag für die einen beängstigend sein, für die anderen zukunftsweisend: Denn wenn etwa transnationale Herrschaftsstrukturen demokratietheoretisch erfaßt, konzipiert und bewertet werden sollen, ist die Beurteilung womöglich erheblich dadurch erschwert, daß unsere herkömmlichen demokratischen Ideen nicht nur auf ein nationalstaatliches Paradigma bezogen, sondern auch durch essentialistische Konzepte geprägt sind. Ein Übergang dazu, eine politische Gemeinschaft nicht als Essenz, sondern als Ausdruck oder Hervorbringung anzusehen, kann hier vielleicht Abhilfe schaffen.

Abschließend sei noch ein denkbarer Gegeneinwand zur vorgestellten These diskutiert.²⁶ Sie betrifft deren Problemformulierung: Kommt es denn überhaupt so sehr auf die politische Berechtigung an? So könnte etwa darauf verwiesen werden, daß Ausländer schon jetzt über die Ausübung bestimmter individueller Rechte, die auch oder sogar ausschließlich eine demokratische Funktion haben, sehr wohl am politischen Prozeß teilnehmen. Zu denken wäre insbesondere an die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 Grundgesetz) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 Grundgesetz), die sogenannten Kommunikationsgrundrechte also. Doch dieser Einwand überzeugt nicht wirklich, aus zwei Gründen. Zum einen steht nach der Verfassung von diesen drei Grundrechten nur die Meinungsfreiheit jedem und jeder unabhängig von der Nationalität zu. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind hingegen nur Deutschen gewährt. Immerhin geht aber das einfache Gesetzesrecht über das verfassungsrechtliche Mindestmaß hinaus: Nach § 1 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes des Bundes steht die Versammlungsfreiheit „jedermann“ zu; das Vereinsgesetz enthält keine Benennung und demgemäß keine Beschränkung des persönlichen

25 Vergleichbar ist die Unterscheidung von expressiver und repräsentativer Demokratie bei Christoph Möllers, *Expressive versus repräsentative Demokratie*, in: Regina Kreide/Andreas Niederberger (Hrsg.), *Transnationale Verrechtlichung*, Frankfurt am Main [u.a.] 2008, S. 160 ff.

26 Vorgebracht von Petra Bendel, Universität Erlangen-Nürnberg, in der Diskussion zu meinem Vortrag.

Anwendungsbereiches. Ausländer können also sehr wohl an der demokratischen Öffentlichkeit teilhaben; doch ist die dahinterstehende Rechtsposition nicht so stark wie diejenige der Deutschen. Wichtiger ist der zweite Grund, der dem Verweis auf die bestehenden Kommunikationsgrundrechte die Überzeugungskraft nimmt: Die Ausübung dieser Rechte hat, wenn sie nicht von einer politischen Berechtigung begleitet ist, nicht die gleiche Bedeutung wie die Ausübung solcher Rechte durch Deutsche. Denn die Teilhabe an den demokratischen Prozessen der Meinungsbildung, der Versammlung und der Vereinigung bezieht ihren vollen Sinn nun einmal daraus, daß diejenigen, die in den Prozessen agieren, diejenigen sind, die als Mitglieder der politischen Gemeinschaft über deren Angelegenheiten entscheiden, sei es durch Wahl oder Plebiszit, sei es in einer Funktion als gewählter Repräsentant oder als Amtsträger. Natürlich können Themen und Argumente unabhängig davon in die Öffentlichkeit eingespeist werden, welche Staatsangehörigkeit jemand hat. Aber Diskussion, Versammlung und Vereinigung sind keine anonymen Prozesse, sondern Austausch zwischen konkreten Personen, die sich in diesen Prozessen als Gleiche begegnen können müssen. An dieser Voraussetzung fehlt es letztlich, wenn ein Teil der Akteure nicht politisch berechtigt ist. Anders und zugespitzt gesagt: Ausländer wenden sich, wenn sie in der demokratischen Öffentlichkeit agieren, an ein fremdes Forum.

Es bleibt also dabei: Der derzeitige Zustand ist unbefriedigend.²⁷ Die politische Desintegration eines großen Teils der Bevölkerung muß verringert werden.

27 In der sozial- und rechtswissenschaftlichen Literatur wird seit einiger Zeit die Figur der *Denizenship* diskutiert. *Denizenship* kann als „Wohnbürgerschaft“ von *Citizenship* als Staatsbürgerschaft unterschieden werden und soll diejenigen Migranten, die über ein umfassendes Aufenthaltsrecht verfügen, als *Zugehörige* erfassen. Diese Figur bringt gut auf den Punkt, daß das Ausländerrecht nicht mehr wie früher als Fremdenrecht konzipiert werden kann (was manche tatsächlich noch wünschen, siehe Reinhard Müller, Deutschland setzt sich matt, Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] v. 4.5.2015), vernachlässigt aber die politische Dimension einer freiheitlichen Lebensweise (instruktiv zur *Denizenship* Jürgen Bast, *Denizenship* als rechtliche Form der Inklusion in eine Einwanderungsgesellschaft, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik [ZAR] 2013, S. 353 ff., der am Ende vorschlägt, das Konzept um Elemente politischer Inklusion zu erweitern). Wahrscheinlich schafft langfristig die neue Optionsregelung des Staatsangehörigkeitsgesetzes gewissermaßen durch die Hintertür ein wenig Abhilfe. Die Kombination der *ius-soli*-Regelung mit dem weitreichenden Wegfall der Optionspflicht (deren Verwaltungspraxis noch zu beobachten ist) wird bewirken, daß mehr

C. Normen, Zahlen und Einzelfall im Flüchtlingsrecht

Unter der Überschrift „‘Das war eine unnötige Härte‘. Grüne und ÖDP sind empört über Abschiebung junger Mutter“ berichteten die „Erlanger Nachrichten“ in ihrer Ausgabe vom 9. Mai 2015 über die Abschiebung einer Kosovarin. Die Abschiebung erfolgte mitten in der Nacht. Die Frau war mit ihrem eineinhalbjährigen Sohn um vier Uhr nachts ohne Ankündigung aus ihrer Nürnberger Flüchtlingsunterkunft abgeholt worden. Die stellvertretende Vorsitzende der Fraktion der Grünen im Nürnberger Stadtrat, Elke Leo, wird mit einer Stellungnahme wiedergegeben: Daß die Abschiebung vermutlich rechtens war, müsse nicht immer der Maßstab sein. Sie wird mit den Worten zitiert: „Menschlichkeit und eine Einzelfallentscheidung dürfen hier noch viel öfter angewendet werden.“ Der ÖDP-Stadtrat Thomas Strollinger wird mit den Worten zitiert: „Auch für das Verwaltungshandeln in Stadt und Land sollte das Prinzip Menschlichkeit oberste Maxime sein“. Ist es das denn nicht?

Wenige Instrumente der Rechtsordnung treffen den Einzelnen mit einer solchen Wucht wie die Abschiebung. Der Ruf nach Menschlichkeit erscheint nachvollziehbar. Aber kann der Umstand, daß eine staatliche Maßnahme „vermutlich rechtens“ ist, in der Verwaltungspraxis überhaupt überspielt werden?

I. Duldung und Abschiebung²⁸

Wenn sich ein Ausländer oder eine Ausländerin ohne Aufenthaltstitel und damit unerlaubt in Deutschland aufhält, greifen die gesetzlichen Bestimmungen über sogenannte aufenthaltsbeendende Maßnahmen. Praktisch bedeutsam sind diese Regelungen vor allem für abgelehnte Asylbewerber. Wenn ein Antrag bestands- und rechtskräftig abgelehnt wurde, muß der Antragsteller bzw. die Antragstellerin – die verfahrens- und prozeßrechtlichen Details sollen außer acht bleiben – das Land verlassen. Er wird ausreisepflichtig. Der Aufenthalt ist von nun an illegal. Wer nicht freiwillig

Kinder ausländischer Eltern als bisher eben schon mit Geburt deutsche Staatsangehörige werden und es *bleiben*. Die Frage einer Einbürgerung stellt sich dann gar nicht.

²⁸ Dieser Teil des Vortrages betrifft ein Thema, in dem angesichts der europäischen „Flüchtlingskrise“ eine beispiellose gesetzgeberische Dynamik zu verzeichnen ist. In der Zeit zwischen dem Vortrag und der Abfassung der Schriftfassung traten gleich zwei unmittelbar einschlägige Gesetzesnovellen in Kraft, eine dritte wurde angestoßen. Die verabschiedeten Novellen werden an den relevanten Stellen berücksichtigt.

ausreist, ist abzuschieben.²⁹ Abschiebung ist die zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht; der Betroffene wird in einen Staat gebracht, in den er einreisen kann. Die Ausländerbehörde hat kein Ermessen bei der Frage, ob die Abschiebung durchgeführt wird. Dahinter steht ein Gebot rechtsstaatlicher Konsequenz: Normen, die weder befolgt noch zwangsweise durchgesetzt werden, verlieren ihren Sinn.

Die Abschiebung kann allerdings vorübergehend „ausgesetzt“ werden, d. h. sie findet schlicht nicht statt. Diese vorübergehende Aussetzung, die Duldung,³⁰ „ist“ insbesondere dann zu verfügen, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist. Sie „kann“ darüber hinaus verfügt werden, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen die vorübergehende weitere Anwesenheit des Betroffenen im Bundesgebiet erfordern. Erneut ist in diesem Zusammenhang dem Zusammenspiel von Norm, Zahlen und dem Einzelfall nachzugehen.

Eine Abschiebung ist erforderlich, wenn der ausreisepflichtige Ausländer nicht freiwillig ausreist. Im Jahr 2014 erfolgten 10.858 Abschiebungen.³¹ Im gleichen Jahr hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 43.018 Anträge (Erst- und Folgeanträge) abgelehnt, bei insgesamt 128.911 Entscheidungen.³² Belastbare empirische Daten über die freiwillige Ausreise ausreisepflichtiger Ausländer liegen nicht vor. Die Bundesregierung gibt an, über keine entsprechende Statistik zu verfügen,³³ wird aber in der Presse mit der Zahl von 13.636 freiwilligen, von Bund und Ländern

²⁹ § 58 Aufenthaltsgesetz.

³⁰ § 60a Aufenthaltsgesetz.

³¹ Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Bundestag-Drucksache (BT-Drs.) 18/3896 („Abschiebungen im Jahr 2014“), S. 1 und S. 9 (Luftweg: 8.557, Landweg: 2301, Seeweg: 26).

³² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg 2015 (verfügbar auf der Webseite des BAMF, www.bamf.de), S. 46. Zum schwierigen Umgang mit den Statistiken: Olaf J. Kleist, Zahlen, Daten – Fakten? Teil 1: Was uns Statistiken über Asyl in Deutschland sagen, und was nicht (fluechtlingsforschung.net/zahlen-daten-fakten, letzter Abruf: 19.4.2016).

³³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/3896, S. 47.

geförderten Ausreisen im Jahr 2014 zitiert.³⁴ Für die Überwachung der Ausreise und demgemäß auch für die Durchführung von Abschiebungen sind die Länder zuständig.

Im Jahr 2014 befanden sich 112.767 Personen im Status der Duldung.³⁵ Diese Zahl ist bedenklich hoch. Sie hat ihren Grund, wie erwähnt, darin, daß *im Einzelfall* entweder eine Vollstreckung schlicht nicht möglich ist oder humanitäre Bedürfnisse rechtlich anerkannt werden. Aber das Recht bleibt hier auf halbem Wege stehen. Es sieht die Ursachen für die Duldung nicht als Anlaß dafür, dem Betroffenen einen Aufenthaltstitel zu verleihen. Er oder sie verbleibt im Status der Duldung. Mit Blick darauf, daß die Ursachen oft nur vorübergehend sind, ist daran eigentlich nichts auszusetzen. Duldungen werden üblicherweise für einen Zeitraum von mehreren Monaten bis hin zu einem Jahr verfügt. Häufig entfallen die Ursachen aber nicht, die Duldung wird dann verlängert. Die Betroffenen befinden sich damit manchmal über mehrere Jahre in einem Zustand der Ungewißheit. Diesem Mißstand abzuhelpen, war zwar vor einiger Zeit einmal ein gesetzgeberisches Anliegen: Bei der Reform des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2004 sollte die Duldung vollständig gestrichen werden, nachdem die Zahl der Duldungen sehr stark gestiegen war. Die Duldung wurde aber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wieder in das Gesetz aufgenommen.

Die Motive, die das Instrument der Duldung tragen, leuchten zunächst durchaus ein. Wenn die Ausreise nun einmal nicht möglich ist, muß das Recht dies anerkennen; Sollen setzt Können voraus. Die Ermessensduldung kann als eine Ausprägung des Grundsatzes der Billigkeit, der Einzelfallgerechtigkeit, angesehen werden. Dessen Anliegen, daß eine Korrektur des allgemeinen Gesetzes im Einzelfall möglich sein muß, weil das Gesetz der Fülle des Lebens nicht immer gerecht werden kann,³⁶ paßt aber nicht wirklich auf die Duldung. Denn das Bedürfnis der Korrektur wird wiederum mit einer gesetzlichen Regelung anerkannt und – durchaus paradox – einer verallgemeinernden Bestimmung unterworfen. Hinzu kommt, daß die Zahl der Duldungen sehr hoch, anscheinend also die Einzelfallkorrektur des Gesetzes *in vielen Fällen* gefordert ist. Dies spricht

34 FAZ v. 30.10.2015, S. 1.

35 Quelle: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevolkerung/Tabellen/AufenthaltsrechtlicherStatus.html> (letzter Abruf: 19.4.2016).

36 Klassisch: Aristoteles, Nikomachische Ethik, Buch V, Abschn. 14.

dafür, die Korrekturmöglichkeit direkt auf der Ebene des Gesetzes, nicht seiner Anwendung zu suchen. Darauf ist zurückzukommen.

Die Duldung wirft eine Reihe von Problemen auf. Dabei können eine individuelle und eine generelle Ebene unterschieden werden. Zunächst zur individuellen Ebene: Mit dem grundrechtlichen Status des einzelnen ausreisepflichtigen Ausländers ist es nicht vereinbar, ihn oder sie dauerhaft im Status der Duldung zu belassen. Eine konkrete Höchstdauer läßt sich verfassungsrechtlich zwar nicht deduzieren. In der Literatur wird aber mit guten Gründen vertreten, daß je nach den konkreten Umständen bei drei, maximal fünf Jahren die Obergrenze liegt.³⁷ Danach muß zwingend ein Aufenthaltstitel verliehen werden. Das Aufenthaltsgesetz trägt diesem Erfordernis nach wie vor nicht hinreichend Rechnung. Es sieht nur für die Ist-Duldung (Unmöglichkeit der Abschiebung) die Möglichkeit vor, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen („soll“ nach 18 Monaten); Erleichterungen bestehen für „gut integrierte“ Jugendliche und Heranwachsende.³⁸ Jüngst wurde diese Erleichterung noch erweitert,³⁹ vor allem aber wurde ein neuer Tatbestand der „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration“ geschaffen.⁴⁰ Er setzt allerdings einen Mindestaufenthalt – im Status einer Duldung, Gestattung (d. h. während eines Asylverfahrens) oder Aufenthaltserlaubnis – von 8 Jahren voraus.

Zur generellen Ebene: Die hohe Zahl der Duldungen signalisiert ein grundsätzliches Problem. Es ist in vielen Fällen nicht möglich, die gesetzlichen Regelungen über Aufenthalt und Aufenthaltsbeendigung zu vollziehen. Dies ist nicht nur rechtsstaatlich bedenklich, sondern gefährdet die Rechtsanwendungsgleichheit. Nur wenn die Befolgung der Ausreisepflicht notfalls durchgesetzt wird, vermeidet die Rechtsordnung, daß Einzelne sich Vorteile gegenüber denjenigen verschaffen, die die Gesetze befolgen. Das Recht gewährleistet so Gleichheit. Dieser Punkt hat eine verfassungsrechtlich greifbare Dimension, das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Anerkannt ist die Überlegung, auf die es

37 Philipp-Asmus Riecken, Die Duldung als Verfassungsproblem. Unrechtmässiger, nicht sanktionierter Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006, S. 167.

38 § 25a Aufenthaltsgesetz.

39 § 60a Abs. 2 Satz 4-6 (Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015, BGBl. I, S. 1386).

40 § 25b Aufenthaltsgesetz (Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015, BGBl. I, S. 1386).

hier ankommt, bislang allerdings nur im Steuerrecht. Es widerspricht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Grundsatz der Gleichbehandlung, wenn ein Steuergesetz wegen struktureller Vollzugsdefizite im Besteuerungsverfahren nicht gleichmäßig vollzogen werden kann.⁴¹ Der entscheidende Punkt ist dabei, daß das Vorliegen eines solchen Defizits nicht etwa zur Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Verfahrensregelungen führt, sondern daß das Defizit „zurückschlägt“ auf die materiell-rechtliche Regelung, d. h. die Vorschriften über die Steuerpflicht. Vergleichbar ist die Problemlage bei der Abschiebung. Bestimmte Abschiebungshindernisse können die Behörden offenbar nun einmal nicht vermeiden, was auf die derzeitigen Strukturen des Vollzuges zurückzuführen sein könnte. Damit bestünde *strukturell bedingt* eine Ungleichheit zwischen denjenigen, die freiwillig ausreisen oder bei denen jedenfalls eine Abschiebung nicht unmöglich ist, auf der einen Seite, und auf der anderen Seite denjenigen, die geduldet werden. Dies müßte – wie im Falle der Besteuerung – von der verfahrensrechtlichen Regelung der Abschiebung und Duldung auf die materiell-rechtliche Regelung, d. h. die Regelungen über die Gewährung eines Aufenthaltstitels, zurückwirken. Die §§ 25 ff. des Aufenthaltsgesetzes wären verfassungswidrig.

Ob diese denkbare Konsequenz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jemals vom Gericht gezogen wird, ist fraglich. Zudem besteht auch an dieser Stelle eine erhebliche empirische Ungewißheit. Die Gründe für das Fehlschlagen von Abschiebungen sind nicht hinreichend bekannt. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – als Bundeseinrichtung für Abschiebungen nicht zuständig – erhebt darüber keine Befunde. Im Jahr 2011 hat eine „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung“ in einer kleinen Studie versucht, Ursachen zu ermitteln.⁴² Mit vergleichbarem Zuschnitt wurden im Jahr 2015 vom gleichen Gremium erneut Befunde ermittelt. Diese Studie ist nicht zugänglich, scheint aber im

41 BVerfGE 84, 239 – Kapitalertragssteuer; BVerfGE 110, 94 – Spekulationssteuer. Siehe dazu Andreas Funke, Gleichbehandlungsgrundsatz und Verwaltungsverfahren, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 132 (2007), S. 168 ff.

42 Genauer: die Unterarbeitsgruppe BAMF-Länder, die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung mit dem Bericht beauftragt wurde; siehe Clearingstelle Trier, Vollzugsdefizite. Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen, Trier 2011 (http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/171/2011_04_Bericht_AG_Rueck.pdf, letzter Abruf: 19.4.2016).

wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen zu kommen.⁴³ Der wichtigste Grund für das Fehlschlagen von Abschiebungen ist, daß die Identität und die Staatsangehörigkeit der abzuschiebenden Person nicht hinreichend belegt sind, weil die entsprechenden Pässe fehlen. Eine Rolle spielen aber auch die mangelnde Kooperationsbereitschaft von Herkunftsstaaten, innerorganisatorische Probleme, fehlender Vollzugswille bei den Behörden und Vollzugsvereitelung durch die Betroffenen (etwa Untertauchen). Und schließlich wird auch eine „einseitige mediale Berichterstattung“ erwähnt, der der Sinn für den jeweiligen Sachverhalt und für demokratische Grundsätze fehle.⁴⁴ Der eingangs wiedergegebene Artikel der „Erlanger Nachrichten“ bestätigt diese Einschätzung durchaus. Aber ein Vorwurf läßt sich aus dieser Feststellung nicht ohne weiteres formen, jedenfalls nicht in die Richtung der Presse. Vielmehr zeigt der Artikel, daß sich ein komplexes und vor allem nicht einmal kohärentes Rechtsregime medial nur schwer vermitteln läßt.

Es besteht also gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Der Gesetzgeber hat dies mittlerweile erkannt. Im Juli 2015 wurden, anknüpfend an die Mitwirkungspflichten der Ausländer, die Befugnisse der Ausländerbehörden zur Identitätsklärung erweitert und die bisherige Regelung der Abschiebungshaft um einen neuen Ausreisegewahrsam ergänzt, der die Durchführbarkeit der Abschiebung sichern soll.⁴⁵ Das zuletzt in Kraft getretene Änderungsgesetz brachte weitere Änderungen, z. B. die Regelung, daß nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise der Termin der Abschiebung nicht angekündigt werden darf.⁴⁶ Es bleibt abzuwarten, wie

43 Vgl. den Artikel „Interessierte Kreise‘ und die Mühen der Abschiebung“, in der FAZ v. 20.5.2015, in dem über einen im April fertiggestellten Bericht der „Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite“ berichtet wird.

44 Clearingstelle Trier (Fn. 42), S. 15: „In kleinen, aber aktiven Teilen der Bevölkerung und in einem Großteil der Medien werden Rückführungsentscheidungen und -maßnahmen ausschließlich unter emotionalen und nicht unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet. Insbesondere die meist einseitige mediale Berichterstattung, die ungeachtet der entscheidungserheblichen Sachverhalte und der Bindungswirkung demokratischer Gesetze, [sic!] Rückführungsmaßnahmen kritisch begleitet, erzeugt einen erheblichen Rechtfertigungsdruck. Verweise der Behördenvertreter auf die geltende Rechtslage und gerichtliche Entscheidungen werden regelmäßig im Sinne hartherziger Behördenignoranz gegenüber humanitären Aspekten dargestellt.“

45 §§ 48, 48a; § 62b Aufenthaltsgesetz (Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015, BGBl. I, S. 1386).

46 § 59 Abs. 1 Satz 7 Aufenthaltsgesetz (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015, BGBl. I, S. 1722). Welche Mühe der Gesetzgeber damit hat, das Instrument

sich diese Instrumente auf die Vollzugspraxis auswirken. Sollten sie nicht die erhofften Wirkungen haben, steigt angesichts ihrer beträchtlichen Eingriffsintensität der Druck auf den Gesetzgeber, sie wieder abzuschaffen und stattdessen die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Aufenthaltserlaubnis weiter abzuschwächen.

II. An der Grenze des Rechts: Härtefälle

Die besondere Bedeutung, die dem einzelnen Fall im Flüchtlingsrecht zukommt, verdeutlicht schließlich das sogenannte Kirchenasyl. Dabei handelt es sich nicht um eine vom geltenden Recht ausgeformte rechtliche Institution.⁴⁷ Wikipedia definiert das Kirchenasyl als „vorübergehende Aufnahme von Flüchtlingen durch eine Pfarrei oder Kirchengemeinde zur Abwendung einer von den Gemeindemitgliedern als für die Schutzsuchenden an Leib und Leben bedrohlich angesehenen Abschiebung“. Gemeinhin entscheidet sich eine Kirchengemeinde unter sorgfältiger Abwägung einschlägiger Gesichtspunkte – welche Gefahren drohen der geschützten Person, wie ist eine Unterbringung und Versorgung möglich – und oft unter Absprache mit lokalen Behörden für eine Aufnahme. Genaue Zahlen über den Umfang des Kirchenasyls liegen nicht vor. In der ersten Hälfte des Jahres 2015 stiegen die Zahlen an, was wohl darauf zurückzuführen ist, daß das Kirchenasyl angewendet wurde, um den Schwächen des Dublin-Systems (dazu gleich) abzuhelpfen. In den Medien wurden für die Mitte des Jahres 2015 verschiedene Zahlen genannt. Demnach gibt es in Deutschland zwischen 400 bis 500 Fälle.

Eine besondere Bedeutung kommt dem Kirchenasyl derzeit im Zusammenhang mit dem sogenannten Dublin-Verfahren zu. Die EU-Verordnung 604/2013, die sogenannte Dublin-III-Verordnung, regelt, welcher Mitgliedstaat der Europäischen Union für die Entscheidung über einen Antrag auf Flüchtlingsanerkennung zuständig ist. Sie ist Teil des

der Duldung kohärent auszugestalten, zeigt der Umstand, daß mit der letzten Änderung diejenigen, die aus humanitären Gründen geduldet werden – an sich also ausreisepflichtig sind –, an Integrationskursen teilnehmen können (§ 44 Abs. 4 Satz 2 Aufenthaltsgesetz in der neuen Fassung).

⁴⁷ Das Thema ist in der Literatur vor allem ab Ende der 1990er Jahre vertieft rechtlich diskutiert worden, siehe etwa Max-Emanuel Geis, Kirchenasyl im demokratischen Rechtsstaat, in: Juristenzeitung 1997, S. 60; Christoph Görisch, Kirchenasyl und staatliches Recht, Berlin 2000; Jochen Grefen, Kirchenasyl im Rechtsstaat: Christliche Beistandspflicht und staatliche Flüchtlingspolitik, Berlin 2001.

„Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“, einem Paket europarechtlicher Regelwerke, das unter anderem Vorgaben für die Anerkennung und Aufnahme von Flüchtlingen enthält und von dem Gedanken getragen ist, daß innerhalb der EU nach gleichen Kriterien Flüchtlingsschutz gewährleistet werden soll. Nach der Verordnung ist, sofern andere Kriterien nicht greifen, derjenige Staat zuständig, über den die Einreise erfolgte.⁴⁸ Dieses Kriterium ist dasjenige Kriterium, das in der Praxis in den meisten Fällen über die Zuständigkeit entscheidet. Trotz einer Antragstellung in Deutschland wäre also das Asylverfahren nicht in Deutschland, sondern in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union durchzuführen.

Das Dublin-System gilt mittlerweile als gescheitert, aus verschiedenen Gründen. Um nur einige zu nennen: Staaten wie Griechenland und Italien, bei denen als Staaten mit europäischen Außengrenzen die größte Zahl an Flüchtlingen ankommt, unterlassen sehr häufig die Registrierung von Flüchtlingen, womit das Kriterium der Einreise nicht greifen kann. Des weiteren liegt dem Dublin-System die Vermutung zugrunde, daß alle Staaten nach gleichen Kriterien Schutz gewähren und daß die Verwaltungsverfahren, die Unterbringung und der gerichtliche Rechtsschutz mit einem vergleichbaren Standard abgewickelt werden. Gleichwertige, dem Mindeststandard genügende Aufnahmebedingungen kann aber etwa Griechenland nicht garantieren, weshalb Überstellungen nach Griechenland nicht stattfinden. Kirchengemeinden, die Kirchenasyl gewähren, stützen sich – soweit dies mir bekannt ist –, vor allem darauf, daß es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Anerkennungsquoten gebe, wobei die Kirchen v. a. an der Erfolgsquote für die Anerkennung wegen einer Verfolgung aus religiösen Gründen interessiert sind. Auch die Verfahrens- und Aufnahmebedingungen in manchen Staaten sind Anlaß für die Kritik. Ziel des Kirchenasyls, sofern es sich auf das Dublin-System bezieht, ist die Durchführung eines Verfahrens in Deutschland. Dabei profitieren die Kirchen von einer besonderen Klausel in der Dublin-Verordnung: Die Zuständigkeit desjenigen Staates, über den jemand eingereist ist, erlischt zwölf Monate nach der Einreise, so daß derjenige Staat zuständig wird, in

48 Im Verlauf des Jahres 2015 ist die sog. Balkanroute in den Mittelpunkt gerückt, auf der EU- und damit Dublin-Staaten entgegen ihrer Verpflichtung zur Registrierung von Schutzsuchenden und zur Durchführung eines Verfahrens die Menschen in andere Staaten wie Deutschland oder in Skandinavien weiterleiten. Dies muß nicht unbedingt rechtswidrig sein, weil die Staaten nach der „Ermessensklausel“ des Art. 17 Dublin-III-Verordnung freiwillig die Zuständigkeit für ein Verfahren an sich ziehen können, was Deutschland in großem Umfang praktiziert.

dem der Antrag gestellt wird.⁴⁹ Sofern also die Kirchengemeinde es schafft, über das Kirchenasyl den Verbleib des Schutzsuchenden bis zu diesem Zeitpunkt zu verzögern, wird das Verfahren automatisch in Deutschland durchgeführt.

Die rechtliche Beurteilung des Kirchenasyls ist nicht einfach. Wie erwähnt, ist es im geltenden Recht nicht vorgesehen. Die Kirchen sind ebenso wie alle anderen Personen und Vereinigungen an das geltende Recht gebunden. Niemandem ist es gestattet, das Recht nach eigenem Gutdünken zu befolgen. Kirchenasyl ist rechtswidrig. Aber, so kann man – eine voraussetzungsvolle Unterscheidung aufgreifend – fragen, ist es denn nicht nur illegal, sondern auch illegitim? Die Frage führt tief in rechtsphilosophische Kontroversen über Begriff und Geltung des Rechts, die gemeinhin unter den Stichworten „Rechtspositivismus oder Naturrecht“ geführt werden.⁵⁰ Über den Ausnahmefall eines Widerstandsrechts ist dabei für den vorliegenden Zusammenhang nicht weiter nachzudenken, es ist nicht einschlägig. Die Praxis des Kirchenasyls ähnelt der Übung zivilen Ungehorsams, für den auf der Grundlage einer nicht-rechtspositivistischen Position eine rechtsethische Rechtfertigung unter bestimmten Umständen vorstellbar ist. Für eine solche Rechtfertigung spricht aber nicht der grundrechtliche Schutz der Religionsfreiheit. Zwar mag es sich beim Kirchenasyl für die Kirchengemeinden und die Gläubigen um einen Ausdruck ihres Glaubens handeln. Insofern unterfällt das Verhalten der Religionsfreiheit der Gläubigen bzw. der Kirchengemeinden (Art. 4 Abs. 1, Art. 140 Grundgesetz i. V. m. Art. 137 Abs. 3 Weimarer Reichsverfassung). Doch von der Bindung an die Gesetze dispensiert auch die Religionsfreiheit nicht. Diese grundrechtliche Dimension erklärt nur, warum das Kirchenasyl von den staatlichen Behörden meistens respektiert, „geduldet“ wird: Sie nehmen im Einzelfall Rücksicht auf die Religionsfreiheit.

Rechtsphilosophisch kann das Recht auf Ungehorsam als eine Modalität der Grundrechte erklärt und begründet werden. Ziviler Ungehorsam ist gerechtfertigt, wenn die Ungehorsamen nicht ein „Privileg zur Nichtbefolgung gültiger Gesetze“ beanspruchen, sondern sich aus ihrer Sicht mit plausiblen Gründen gerade rechtstreu verhalten, weil sie die verfas-

49 Art. 13 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 Dublin-III-Verordnung.

50 Die Entgegensetzung ist meines Erachtens nicht ganz treffend, dies soll an dieser Stelle aber nicht vertieft werden.

sungsrechtliche Gültigkeit eines grundrechtsbeschränkenden Gesetzes bezweifeln.⁵¹ Trifft diese Anforderung auf das Verhalten der Kirchengemeinden in den Dublin-Fällen zu? Nicht so recht: Zunächst einmal scheint ein Konflikt mit den religiösen Überzeugungen und Handlungen der Gemeindemitglieder nicht wirklich vorzuliegen. Nicht die eigene, sondern die Religionsfreiheit anderer Menschen steht wohl im Vordergrund. Anlaß ist eher die Ungerechtigkeit, die das System im Einzelfall produziert, mit der Besonderheit, daß die Ursachen dieser Ungerechtigkeit im System liegen sollen. Kann ein Ungehorsam, der sich auf solche Gründe stützt, gerechtfertigt sein? Mehrere Aspekte sprechen meines Erachtens dagegen. Zum einen kann ein Recht auf Ungehorsam nur greifen, wenn seine Ausübung wirklich das letzte Mittel ist. Gerade für diejenigen Einzelfälle, die im System des Flüchtlingsschutzes durchfallen, hat der Gesetzgeber aber eine letzte Bleibemöglichkeit geschaffen. In nicht näher definierten „Härtefällen“ können die Länder vollziehbar ausreisepflichtigen Personen eine Aufenthaltserlaubnis erteilen, auf der Grundlage der Entscheidung einer sogenannten Härtefallkommission.⁵² Das Recht selbst bietet hier mit einer Entscheidung, die mangels allgemeiner inhaltlicher Vorgaben eigentlich schon aus dem Recht herausfällt, jene Gelegenheit zur Selbstkorrektur, deren vermeintliches Fehlen das Kirchenasyl kompensieren soll. Es ist gerade das erklärte Anliegen der entsprechenden Bestimmung des Aufenthaltsgesetzes, die Fälle des Kirchenasyls zu reduzieren.

Zum anderen ist es fraglich, ob das Recht auf Ungehorsam bei systemischen Mängeln einer bloßen Verfahrensregelung schon greifen kann. Wer Kirchenasyl gewährt, muß hochproblematische Annahmen machen. Sofern das Kirchenasyl darauf zielt, daß in demjenigen EU-Mitgliedsstaat, in den die geschützte Person überstellt werden soll, eine geringe Anerkennungsquote besteht, ist zu bedenken, daß den Betroffenen mit einer Überstellung nicht schon automatisch der Schutz genommen ist. Im jeweiligen Fall wird unterstellt, der Betroffene würde im Zielland definitiv keinen Schutz bekommen, wohl aber in Deutschland. Aber die Anerkennungsquoten allein geben, auch insoweit sie nach Verfolgungsgründen differenzieren, keine verlässliche Auskunft darüber, ob der konkret Betroffene nicht doch auch anerkannt werden würde. Daß gleiche Fluchtsachverhalte unterschiedlich bewertet werden, bleibt eine Vermutung. Sicher-

51 Ronald Dworkin, Bürgerrechte ernstgenommen, Frankfurt am Main 1984, S. 343.

52 § 23a Aufenthaltsgesetz.

lich liegt hier eine Schwäche der europäischen Rechtsvereinheitlichung, aber eine mittelfristig durchaus behebbare. Das Recht der Gewährung des internationalen Schutzes, d. h. die Anerkennung als Flüchtling oder die Gewährung subsidiären Schutzes, ist über die zugrunde liegende Richtlinie 2011/95 (Anerkennungs-Richtlinie) europaweit vereinheitlicht. Eine unterschiedliche Auslegung der Richtlinie schließen die Mechanismen des europäisierten gerichtlichen Rechtsschutzes eigentlich aus. Über Zweifel bei der Auslegung der Richtlinie entscheidet der Europäische Gerichtshof. Diese Monopolstellung sollte an sich auch eine einheitliche Anwendung der europäischen Richtlinie und ihrer mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetze gewährleisten. Problematische Annahmen machen die Kirchengemeinden aber auch, sofern das Kirchenasyl damit begründet wird, daß die Aufnahmebedingungen im Zielland nicht hinnehmbar seien. In der seit 2013 geltenden Fassung – nachdem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte bzw. des Europäischen Gerichtshofes insofern Defizite der Verordnung identifiziert hatte – sieht die Dublin-Verordnung ausdrücklich vor, daß im Falle systemischer Schwächen in einem Mitgliedstaat dieser Staat für eine Überstellung nicht in Betracht kommt.⁵³ In der Rechtspraxis bereitet die Anwendung dieses – politisch hochbrisanten – Erfordernisses ohne Frage Schwierigkeiten; es wird derzeit nicht einheitlich angewendet. Aber immerhin bietet das System doch jene Möglichkeit zum humanitären Schutz Einzelner, die das Kirchenasyl sucht.

Alles in allem ist der Schluß zu ziehen, daß die Kirchengemeinden, die Kirchenasyl gewährleisten, jedenfalls in den Dublin-Fällen ungerechtfertigt ein Privileg in Anspruch nehmen. Sie versuchen, die Folgen abzuschwächen, die derzeit das Scheitern einer politischen Verbesserung des Dublin-Systems hat. Damit setzen sie sich dem Vorwurf aus, dem sich jede Übung zivilen Ungehorsams stellen muß: nämlich undemokratisch zu sein.⁵⁴ Demokratische Duldsamkeit wäre als Tugend angezeigt.

⁵³ Art. 3 Abs. 2 Dublin-Verordnung.

⁵⁴ Josef Joffe, Regelbruch ist undemokratisch, Süddeutsche Zeitung vom 11./12./13. April 1998, S. 9.

D. Zusammenfassung

Einige Facetten des eigenartigen Zusammenspiels von migrationsrechtlichen Normen, Zahlen und dem Einzelfall sollten im Vorstehenden deutlich geworden sein. In der Sache sind es drei Thesen, die der Vortrag entwickelt hat, und an die sich zugleich Fragen anschließen, denen Gesetzgebung und Rechtswissenschaft sich in Zukunft stellen müssen: (1) Es ist Ausdruck einer politischen Desintegration, daß Zuwanderern politische Rechte verwehrt werden. Die politische Integration von Ausländern muß ein Ziel staatlichen Handelns sein. Vieles spricht dafür, die Einbürgerung attraktiver zu machen, unter der Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit. (2) Die Duldung ist im Rechtsstaat ein Fremdkörper. Sie sollte stärker beschränkt, vielleicht auch abgeschafft werden, durch eine Ausweitung der Aufenthaltsgewährung einerseits, durch besseren Vollzug andererseits. Sofern der Vollzug von Ausreiseverpflichtungen aus strukturellen Gründen scheitert, kommt eine Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Grundlage in Betracht. (3) Kirchenasyl erscheint in vielen derzeit praktizierten Fällen nicht gerechtfertigt. Das Dublin-System bedarf einer politischen Reparatur.

Im Flüchtlingsrecht zeigt sich in besonderem Maße, wie einerseits wichtig und andererseits schwierig es ist, dem nachvollziehbaren Interesse an Einzelfallgerechtigkeit nachzukommen. Es ist ungerecht, wenn jemand in Deutschland bleiben kann, nur weil er oder sie seinen Paß zurückhält, während jemand abgeschoben wird, der rechtschaffen den Paß vorweist. Die Lösung des damit verbundenen Dilemmas muß aber nicht sein, daß Abschiebungen auf Biegen und Brechen durchgeführt werden sollen. Konsequenzen sollten in die andere Richtung weisen. Wenn die Durchsetzung von Ausreiseverpflichtungen so schwer ist, dann ist es die ehrlichere Lösung, an der Ausreisepflicht anzusetzen und die Erteilung von Aufenthaltstiteln zu erleichtern.

Teilhabe von Flüchtlingen und Menschen mit Migrationshintergrund am deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt^{*}

MICHAEL VAN DER CAMMEN

1 Deutschland braucht Zuwanderung

Die Arbeitslosigkeit ist im ersten Halbjahr 2015 zurückgegangen. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die gemeldeten Stellen entwickelten sich weiterhin positiv. Derzeit gibt es noch keinen flächen-deckenden allgemeinen Fachkräftemangel in Deutschland. Es ist normal, dass bei guter beziehungsweise stabiler konjunktureller Entwicklung Fachkräfte gesucht werden, und es ist auch normal, dass die Suche nach Spezialisten länger dauert. Fachkräftemangel tritt derzeit nur in einzelnen Berufsfeldern und Regionen auf.

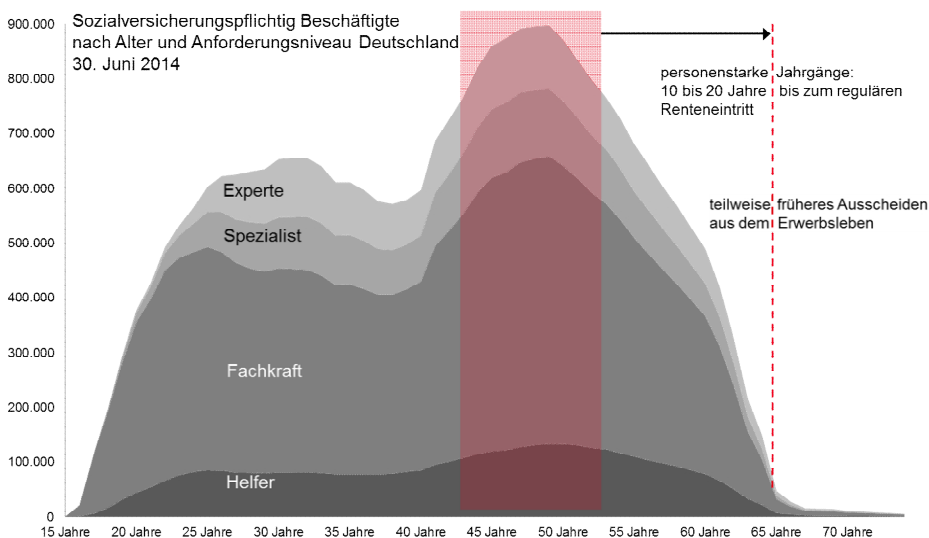
In Abgrenzung zur aktuellen Lage muss die Entwicklung in der langfristigen Perspektive betrachtet werden. Fest steht, dass die Bevölkerung insgesamt zuerst deutlich älter wird und dann zahlenmäßig abnimmt. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg hat festgestellt, dass trotz fallender Geburtenraten das Erwerbspersonen-Potenzial in Deutschland im Jahr 2014 mit rund 45 Millionen Personen seinen historischen Höhepunkt erreicht hat. Das ist auf die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen und die starke Zuwanderung zurückzuführen. Ohne Zuwanderung wäre das Erwerbspersonen-Potenzial im Jahr 2014 um rund 160.000 Personen geschrumpft, durch die Zuwanderung dürfte es bis jetzt um gut 100.000 Personen gewachsen sein.

Die derzeitige Prognose ist, dass ohne Zuwanderung das Arbeitsangebot um ein Drittel bis zum Jahr 2050 zurückgehen würde. Bei einem hypothetischen Wanderungssaldo von Null, aber realistischen Annahmen über einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren sowie der Einführung der Rente mit 67 würde das Erwerbspersonen-Potenzial in

^{*} Text des ausführlichen Diskussionsbeitrages vom 2. Juli 2015.

Deutschland bis zum Jahr 2025 um rund 3,5 Millionen Personen, bis zum Jahr 2050 um etwa 14 Millionen Personen zurückgehen. Das entspricht bis zum Jahr 2050 einem Drittel des gegenwärtigen Erwerbspersonen-Potenzials.

Bei einem Wanderungssaldo von jährlich 200.000 Personen würde das Erwerbspersonen-Potenzial bis zum Jahr 2050 um 19 Prozent zurückgehen, bei einem Wanderungssaldo von 300.000 Zuwanderern pro Jahr um 9 Prozent und bei einem Wanderungssaldo von 400.000 Zuwanderern pro Jahr in etwa konstant bleiben. Allerdings wird auch bei einer hohen Zuwanderung von 200.000 Personen der Altersquotient von 34 im Jahr 2008 auf rund 60 im Jahr 2050 steigen.¹



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

¹ IAB Bericht 01/2015 „Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung“.

2 Zuwanderungskategorien

2.1 Zuwanderung aus europäischen Ländern

Das Zuwanderungsgeschehen nach Deutschland ist seit Jahren vor allem durch Zuwanderung aus anderen europäischen Ländern beziehungsweise Abwanderung in andere europäische Staaten gekennzeichnet. So kamen im Jahr 2013 mehr als drei Viertel aller zuwandernden Personen (76,8 Prozent) aus einem anderen europäischen Staat nach Deutschland. Etwa zwei Drittel der Zuwanderer nach Deutschland stammen aus der Europäischen Union (EU). Mit Blick auf eine wirtschaftliche Erholung in Südeuropa und auf vergleichbare demographische Probleme anderer EU-Staaten sind die Quellen innereuropäischer Migration voraussichtlich aber nicht nachhaltig.

2.2 Zuwanderung aus Drittstaaten

Deutschland braucht mittelfristig erheblich mehr qualifizierte Einwanderung von außerhalb der EU. Ebenfalls wurden in den vergangenen Jahren Schritte zur Öffnung des Arbeitsmarkts für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unternommen, wie zum Beispiel die Einführung der Blauen Karte EU sowie die Positivliste für Fachkraftberufe. Aus Sicht des Arbeitsmarktes ist Zuwanderung dabei eines von mehreren Handlungsfeldern zur Deckung des Fachkräftebedarfs.

2.3 Humanitäre Zuwanderung

Die Anzahl der Menschen, die vor politischer Verfolgung nach Deutschland fliehen und hier politisches Asyl beziehungsweise die Gewährung internationalen Schutzes beantragen, ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Für das Jahr 2015 prognostiziert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – derzeitiger Stand – eine weitere Steigerung der Zahl neuer Asylanträge. Bei vielen Flüchtlingen ist die Bleibewahrscheinlichkeit aufgrund der politischen Situation in ihren Herkunftsländern hoch, so dass Fragen der Integration in Ausbildung und Beschäftigung von Anfang an von großer Bedeutung sind.

Die aktuell sehr hohen Flüchtlingszahlen können eine gezielte Fachkräfte-Einwanderung aus Drittstaaten nicht ersetzen, da die Fachkräftepotenziale von Flüchtlingen weder steuerbar noch prognostizierbar sind.

Erste Stichproben zeigen einen geringen Fachkräfteanteil. Für die Bundesagentur für Arbeit als einem der wichtigen Akteure beim Arbeitsmarktausgleich stellt sich vor diesem Hintergrund die Herausforderung, Asylbewerber und andere Flüchtlingsgruppen möglichst wirkungsvoll bei der Integration in Ausbildung und Arbeit zu unterstützen. Dabei darf das inländische Potenzial nicht vernachlässigt werden. Menschen mit Migrationshintergrund müssen häufig ähnliche Hürden überwinden um einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu bekommen.

3 Integrationsherausforderungen und ausgewählte Ansätze

3.1 Erwerbspersonenpotenzial mit Migrationshintergrund

Die berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten hat eine zentrale arbeitsmarktpolitische Bedeutung. Von den 80,5 Millionen Einwohnern in Deutschland haben rund 15 Millionen Menschen einen Migrationshintergrund. Das entspricht 18,9 Prozent der Bevölkerung. Davon besitzen rund 60 Prozent (8,8 Millionen) die deutsche Staatsbürgerschaft und circa 6,2 Millionen sind Ausländer. Die Zahl der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund wird steigen, darunter auch die Zahl der Selbständigen sowie der Unternehmer mit Migrationshintergrund. Von den Arbeitslosen, die Grundsicherungsleistungen oder Arbeitslosengeld beziehen und die angeben, einen Migrationshintergrund zu haben, verfügen 35 Prozent über einen Migrationshintergrund. In Westdeutschland ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund unter den Arbeitslosen (43 Prozent) weitaus höher als im Osten Deutschlands (18 Prozent, ohne Berlin: nur 10 Prozent). Bundesweit zeigt sich in der Grundsicherung mit 40 Prozent ein deutlich höherer Anteil von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund als in der Arbeitslosenversicherung (26 Prozent).

3.2 Herausforderungen

Eine der zentralen Herausforderungen ist dabei, dass mehr als zwei Drittel der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund über keine (formale und staatlich anerkannte) abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Handlungsbedarf besteht darüber hinaus beim Erkennen und Abbau von Sprachdefiziten. Es gilt, die individuelle Teilhabe an der Arbeitsgesell-

schaft von Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern und ihre Partizipationschancen zu erhöhen.

3.3 Erwerb von Deutschkenntnissen

Der Erwerb von Deutschkenntnissen (allgemeinsprachlich beziehungsweise berufsbezogen) ist vielfach eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche berufliche Integration. Wurde ein Handlungsbedarf erkannt, sind der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführte Integrationskurs und die berufsbezogene Deutschförderung im Rahmen des ESF-BAMF- Programms (finanziert nach dem Europäischen Sozialfonds) die vorrangig einzusetzenden Förderinstrumente. Hinzu kommt die gezielte ergänzende berufsbezogene Deutschförderung im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Hier kooperieren BA und BAMF eng bei der Nutzung der Deutsch-Förderangebote.

3.4 Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen

Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen ist seit Juni 2012 neu geregelt und soll dazu dienen, bereits im Ausland erworbene Qualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt verwertbar zu machen. Das Anerkennungsgesetz umfasst das sogenannte Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG), weiterhin Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in rund 60 bundesrechtlichen Berufsgesetzen und Verordnungen für die reglementierten Berufe, wie zum Beispiel Berufe im Gesundheitswesen und die Handwerksmeister.

Da das Anerkennungsgesetz ohne eine Regelung zur Übernahme der anfallenden Kosten erlassen wurde, müssen diese durch die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter oder aber durch die Antragstellerinnen und Antragsteller selbst übernommen werden, wenn sie weder Kundin beziehungsweise Kunde der Agentur für Arbeit noch des Jobcenters sind. Die Höhe der Verfahrenskosten (Gebühren und Auslagen) hängt vom individuellen Aufwand für die Durchführung des Verfahrens ab. Sie variiert aber auch zwischen den Kammern und aufgrund unterschiedlicher Gebührenregelungen der Länder. Häufig sind die entstehenden Kosten vorab nicht eindeutig zu beziffern.

3.5 Berufliche Kompetenzen erkennen

Der deutsche Arbeitsmarkt stützt sich stark auf formale Bildungs- und Berufszertifikate. Für Menschen ohne formale Abschlüsse – besonders Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge, aber auch inländische gering Qualifizierte – stellt dies ein Hindernis bei der Berufsallokation dar, da ihre non-formal und informell erworbenen beruflichen Kompetenzen bisher nicht transparent erfasst werden können. In Deutschland gibt es unterhalb der formalen Berufsabschlüsse keine verbreiteten und verlässlichen Instrumente, berufliche Kompetenzen sichtbar zu machen.

Ein gesamtgesellschaftlicher Diskurs über Anerkennungs- und Anrechnungskultur non-formal und informell erworbener Qualifikationen ist notwendig. Die Erfassung dieser Kompetenzen über skalierbare Tests für Menschen ohne formale Abschlüsse (besonders Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge, aber auch inländische gering Qualifizierte) soll systematisch ermöglicht werden. Solche Tests müssen die Grundlage für den Einsatz von Integrationsinstrumenten am Arbeitsmarkt sein und sollen als Entscheidungshilfe in Vermittlungs- und Beratungsprozessen genutzt werden.

Flüchtlinge: Potenziale, die erkannt werden müssen



1. Aus freiwilliger Befragung Flüchtlinge, – Befragungszeitraum ab September, 2014 (~400,000 Befragte); Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Oktober, 2015)

Autoren- und Herausgeberverzeichnis

MICHAEL VAN DER CAMMEN, Bundesagentur für Arbeit, Koordinierungsstelle Migration.

Anschrift: Bundesagentur für Arbeit,
Regensburger Straße 104, D-90478 Nürnberg.

E-Mail: Michael.Van-der-Cammen@arbeitsagentur.de

ANDREAS FUNKE, Universitätsprofessor Dr. jur., Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie, Institut für Rechtsphilosophie und Allgemeine Staatslehre, Fachbereich Rechtswissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Anschrift: Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Schillerstraße 1, D-91054 Erlangen.

E-Mail: andreas.funke@fau.de

WOLF LINDER, Universitätsprofessor (em.) Lic. iur. Dr. rer. soc., ehemaliger Direktor am Institut für Politikwissenschaft, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Bern.

Anschrift: Altenbergrain 4, CH-3013 Bern, Schweiz.

E-Mail: wolf.linder@ipw.unibe.ch

HELMUT NEUHAUS, Universitätsprofessor (em.) Dr. phil., ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Neuere Geschichte I, Department Geschichte der Philosophischen Fakultät und Fachbereich Theologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, und Vorsitzender des Vorstandes der Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Anschrift: Fichtestraße 46, D-91054 Erlangen.

E-Mail: Helmut.Neuhaus@fau.de

SYBILLE REICHERT, PhD (Yale University), Kanzlerin der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Anschrift: Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg,
Die Kanzlerin,
Schloßplatz 4, D-91054 Erlangen.

E-Mail: kanzlerin@fau.de

MANFRED SCHMIDT, Dr. jur., Präsident a. D. des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Anschrift: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
Frankenstraße 210, D-90461 Nürnberg.

E-Mail: Anke.Eckardt@bamf.bund.de

Im Rahmen der ERLANGER FORSCHUNGEN sind seit 1989 erschienen:

Atzelsberger Gespräche 1988

Der Zins in Recht, Wirtschaft und Ethik, hrsg. von Max Vollkommer, Erlangen 1989.

Reihe A Band 47

Atzelsberger Gespräche 1989

Die Familie in Wirtschaft, Recht und Gesellschaft, hrsg. von Max Vollkommer, Erlangen 1990.

Reihe A Band 51

Atzelsberger Gespräche 1990

Die Inszenierung des Absolutismus. Politische Begründung und künstlerische Gestaltung höfischer Feste im Frankreich Ludwigs XIV., hrsg. von Fritz Reckow, Erlangen 1992.

Reihe A Band 60

Atzelsberger Gespräche 1991

Die Vollendung der Einheit Deutschlands als fortbestehende Aufgabe, hrsg. von Max Vollkommer, Erlangen 1992.

Reihe A Band 62

Atzelsberger Gespräche 1992

Auf dem Weg in ein vereintes Europa, hrsg. von Max Vollkommer, Erlangen 1994.

Reihe A Band 67

Atzelsberger Gespräche 1993

aus Anlaß des 250jährigen Bestehens der Universität Erlangen-Nürnberg, veranstaltet von der Juristischen Fakultät

Die Juristenausbildung aus der Sicht der Praxis, hrsg. von Wolfgang Blomeyer, Erlangen 1994.

Reihe A Band 68

Atzelsberger Gespräche 1994

Die Erhaltung der Umwelt als Herausforderung und Chance, hrsg. von Max Vollkommer, Erlangen 1995.

Reihe A Band 72

Atzelsberger Gespräche 1995

1945-1995. Zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft in den letzten fünfzig Jahren, hrsg. von Max Vollkommer, Erlangen 1996.

Reihe A Band 76

Atzelsberger Gespräche 1996

Leben mit Fremden, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 1997.

Reihe A Band 77

Atzelsberger Gespräche 1997

Föderalismus – Prinzip und Wirklichkeit, hrsg. von Max Vollkommer, Erlangen 1998.

Reihe A Band 83

Atzelsberger Gespräche 1998

Mäzenatentum – Stiftungswesen – Sponsoring, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 1999.

Reihe A Band 87

Atzelsberger Gespräche 1999

Sicherheit in der Gesellschaft heute – Wirklichkeit und Aufgabe, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2000.

Reihe A Band 92

Atzelsberger Gespräche 2000

Sicherheit in der Welt heute – Geschichtliche Entwicklung und Perspektiven, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2001.

Reihe A Band 94

Atzelsberger Gespräche 2001

Migration und Integration, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2002.

Reihe A Band 98

Atzelsberger Gespräche 2002

Ethische Grenzen einer globalisierten Wirtschaft, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2003.

Reihe A Band 103

Atzelsberger Gespräche 2003
Der Mensch in der globalisierten Welt,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2004.
Reihe A Band 107

Atzelsberger Gespräche 2004
Fundamentalismus. Erscheinungsformen in Vergangenheit und Gegenwart, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2005.
Reihe A Band 108

Atzelsberger Gespräche 2005
Stiftungen gestern und heute. Entlastung für öffentliche Kassen?,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2006.
Reihe A Band 109

Atzelsberger Gespräche 2006
Die Rolle des Unternehmers in Staat und Gesellschaft,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2007.
Reihe A Band 113

Atzelsberger Gespräche 2007
Angst, hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2008.
Reihe A Band 115

Atzelsberger Gespräche 2008
Gesellschaft ohne Zusammenhalt?,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2009.
Reihe A Band 118

Atzelsberger Gespräche 2009
60 Jahre Bundesrepublik Deutschland,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2010.
Reihe A Band 121

Atzelsberger Gespräche 2010
Jugendkriminalität – eine neue Herausforderung?,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2011.
Reihe A Band 123

Atzelsberger Gespräche 2011
Brauchen wir eine neue Ethik?,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2012.
Reihe A Band 126

Atzelsberger Gespräche 2012
Demokratie – Hoffnung und Krise,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2013.
Reihe A Band 127

Im Rahmen der FAU Forschungen sind zuletzt erschienen:

Atzelsberger Gespräche 2013
Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2014.
Reihe A Band 1

Atzelsberger Gespräche 2014
Datenschutz – aktuelle Fragen und Antworten,
hrsg. von Helmut Neuhaus, Erlangen 2015.
Reihe A Band 3

Bestellungen erbeten an:
FAU University Press
Universitätsstraße 4, 91054 Erlangen
Tel. 09131/85-22155 Fax 09131/85-29309
Email: university-press@fau.de

Das Thema „Zuwanderung“ beschäftigt die deutsche Öffentlichkeit sowie die deutsche und europäische Politik seit Jahren, immer stärker und kontroverser werdend seit dem Sommer 2015 und bis in die Gegenwart andauernd aktuell bleibend. So lag es für den Vorstand der Dr. Alfred-Vinzl-Stiftung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg nahe, „Zuwanderung nach Deutschland“ zum Generalthema der 34. Atzelsberger Gespräche am 2. Juli 2015 zu machen, um in hier zum Abdruck kommenden Vorträgen Teilaspekte der komplizierten Gesamtsituation in unterschiedlicher Weise zu behandeln, die dann auch die weitere ausholende Diskussion bestimmten.

Nach dem Grußwort der Kanzlerin der Friedrich-Alexander-Universität, Frau Sybille Reichert PhD (Yale University), die zugleich den vielschichtigen Zusammenhang von „Zuwanderung und Universität“ beleuchtet, widmet sich der damalige Präsident des Nürnberger Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Herr Dr. Manfred Schmidt, den im Sommer 2015 „aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen“ der Zuwanderungen. Die seit längerem anhaltende Debatte in der Schweiz über Zuwanderungsbegrenzung nimmt der Berner Politikwissenschaftler Wolf Linder zum Anlaß, „Einwanderung in der Schweiz und in vergleichender Perspektive“ zu thematisieren. Der Erlanger Öffentlichrechtler und Rechtsphilosoph Andreas Funke behandelt Aspekte des Staatsangehörigkeits- und des Flüchtlingsrechts sowie Härtefälle „an der Grenze des Rechts“ unter dem Thema „Zuwanderung. Normen, Zahlen und der Einzelfall“. Schließlich referiert der Niederländer Michael van der Cammen von der Koordinierungsstelle der Nürnberger Bundesagentur für Arbeit über die „Teilhabe von Flüchtlingen und Menschen mit Migrationshintergrund am deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“.

ISBN 978-3-944057-55-2

