

Die deutsche Flüchtlingspolitik im Wandel  
Zum Stand der Empfehlungen der Robert Bosch  
Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik

Dezember 2016

# Die deutsche Flüchtlingspolitik im Wandel

## Zum Stand der Empfehlungen der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik

Seite 2

*Text: Rainer Ohliger und Raphaela Schweiger<sup>1</sup>*

Die Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik hat zwischen März 2015 und April 2016 insgesamt 99 Handlungsempfehlungen für die deutsche Flüchtlingspolitik erarbeitet. Mit ihrer Arbeit in einer hochdynamischen und von enormen politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Veränderungen geprägten Zeit hat die Kommission einen Bericht vorgelegt, der alle wesentlichen Bereiche der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland abdeckt: Zugang und Asylverfahren, Aufnahme und Integration sowie Rückkehr, Rückführung und Abschiebung. Wo stehen wir heute, acht Monate nach der Veröffentlichung des Berichts?

Mitglieder der Kommission

Armin Laschet, Vorsitz  
Heinrich Alt  
Günter Burkhardt  
Peter Clever  
Dr. Michael Griesbeck  
Prof. Dr. Renate Köcher  
Dr. Ulrich Maly  
Bilkay Öney  
Roland Preuß  
Hans Peter Wollseifer  
Prof. Dr. Christine Langenfeld  
(ständiger Gast)

### **Globale Migration: anhaltende Konflikte und neue Fluchtursachen werden weiterhin Menschen in die Flucht treiben - auch nach Europa**

Die Themen Flucht und Migration stehen noch immer weit oben auf der Tagesordnung der globalen Politik. Die Konflikte und Kriege in Syrien und im Irak, Afghanistan oder Somalia sind nicht beendet. Die Diktaturen und Bürgerkriege in Eritrea und Jemen oder die ethnopolitische und religiöse Situation in Mali bewegen nach wie vor Tausende Menschen zur Flucht. Neue Krisenherde sind dazu gekommen. Die Zahl der Flüchtlinge ist mit weit über 60 Millionen Personen weltweit unverändert hoch und voraussichtlich steigend. Demgegenüber sind die Zahlen der in Deutschland (und der EU) ankommenden Flüchtlinge stark gesunken. 2016 werden für Deutschland etwa 300.000 neue Flüchtlinge prognostiziert, deutlich weniger als im Jahr 2015, aber immerhin noch 100.000 Personen mehr als im Jahr 2014.

### **Gemeinsame europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik: nationale Politik vorantreiben, gesamteuropäische Lösungen im Blick behalten**

Die europäische Dimension der Flüchtlingspolitik (faire Verantwortungsteilung, Ausbau von Resettlement und temporären Aufnahmeprogrammen) bleibt eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahre. Es gilt, dem Trend zur Nationalisierung „mehr Europa“ entgegenzusetzen. Die Schließung der Balkanroute, vor allem aber das Abkommen mit der Türkei vom März 2016 (mit seinen anhaltenden Auswirkungen und politisch schwierigen Implikationen) hat es Flüchtlingen erschwert, den Weg nach Mitteleuropa zu wählen. Jedoch ist der unsichere Weg von Nordafrika über das Mittelmeer wieder eine wachsende Option für Flüchtlinge geworden. Gleichzeitig sind die Zahlen der Personen in den Resettlement- und Relocation-Verfahren nach wie vor weitaus geringer als die vereinbarten Quoten. Die Empfehlung der Kommission, in den Jahren 2016 und 2017 im europäischen Rahmen mehreren hunderttausend

---

<sup>1</sup> Die Robert Bosch Expertenkommission unter Vorsitz von Armin Laschet hat im April 2016 ihren Abschlussbericht vorgestellt. Rainer Ohliger leitete von Februar 2015 bis April 2016 das wissenschaftliche Sekretariat der Kommission. Raphaela Schweiger war in der Robert Bosch Stiftung als Senior Projektmanagerin für die Kommission verantwortlich. Weitere Informationen unter [www.bosch-expertenkommission.de](http://www.bosch-expertenkommission.de).

Personen durch Kontingente Schutz zu gewähren, ist nach wie vor ein politisches Desiderat. Für Deutschland gilt es daher, zumindest über eine Erleichterung der Bedingungen für personengebundene Verpflichtungserklärungen in den noch laufenden Programmen nachzudenken, was auch die Kommission vorgeschlagen hatte.

### **Verwaltungspraxis auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene: Beendigung des Krisenmodus und Nachdenken über *Capacity Building***

Die sinkenden Flüchtlingszahlen haben Schritt für Schritt bei Bund, Ländern und Kommunen zu einer Art von Normalität mit stetiger Belastung auf hohem Niveau geführt, die reguläre und meist auch funktionierende Abläufe garantiert. Der „Krisenmodus“ ist vorüber, was auch, aber nicht nur eine Folge der Re-Organisation, der Modernisierung und der personellen Aufstockung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der politischen Entscheidungen durch die beiden Asylpakete, das Datenaustauschverbesserungsgesetz und das Integrationsgesetz ist. Teils sind die neu aufgebauten Kapazitäten allerdings schon wieder im Abbau begriffen, da die Flüchtlingszahlen rückläufig sind. Hier gilt es, auch für die Zukunft über eine Flexibilisierung von Aufnahme- und Integrationskapazitäten, die bessere Koordination aller Maßnahmen und die Entwicklung von langfristigen Strategien auf kommunaler Ebene sowie bei Bund und Ländern nachzudenken bzw. bestehende Koordinationsstrukturen zu erhalten und weiterzuentwickeln.

### **Unterbringung und Wohnen für Flüchtlinge: Wohnungsbau für alle vorantreiben**

Die Frage der kurzfristigen Unterbringungsmöglichkeiten von Flüchtlingen in Erstaufnahmeeinrichtungen wird derzeit als nicht kritisch erachtet, da zum einen die Zahlen von neu ankommenden Flüchtlingen deutlich zurückgegangen sind, und zum anderen die Kommunen nun ausreichend Liegenschaften bereitstellen. Die Wohnungsfrage wird jedoch nicht so schnell zu lösen sein. Der Bund, die Länder und die Kommunen haben daher Maßnahmen umgesetzt, um den sozialen Wohnungsbau anzukurbeln. Diesen gilt es weiterhin – nicht nur für Flüchtlinge – auszuweiten. Mit Blick auf die räumliche Verteilung von Flüchtlingen hat die Wohnsitzauflage seit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes neue Fakten geschaffen. Die Umsetzung, Ausgestaltung und Wirkung der Regelung wird in einigen Monaten zu bewerten sein.

### **Spracherwerb und Integrationskurse: Kapazitätsaufbau und Differenzierung fortsetzen**

Die Integrations- und Sprachkurse des BAMF sind in Einklang mit den Empfehlungen der Robert Bosch Expertenkommission weiter ausgedehnt und durch das Bundesministerium des Innern auch finanziell besser ausgestattet worden. Allerdings übersteigt die Nachfrage nach Kursangeboten auch derzeit noch das Angebot. Die Forderung der Kommission, dass die Integrations- und Sprachkurse für Personen im Verfahren – auch ohne Berücksichtigung der Bleibeperspektive – weiter geöffnet, ausgeweitet, differenziert und besser ausgestattet werden sollten, um mit Maßnahmen der Integration bereits so früh wie möglich zu beginnen, ist also noch aktuell. Die Sprachvermittlung sollte im Vordergrund stehen. Die Dringlichkeit der Vermittlung von kulturellen,

gesellschaftlichen und grundrechtlichen Werten und Normen wurde dagegen womöglich überschätzt, wie die IAB-BAMF-Studie zeigt, da Flüchtlinge laut der Studie gleich hohe Zustimmung wie Einheimische zu demokratischen Werten aufweisen.

### **Bildungszugang: auf einem guten Weg**

Im Bereich der frühkindlichen Bildung ist es weiterhin zentrale Aufgabe, Kindern unter 6 Jahren so schnell wie möglich Zugang zu Bildung und Betreuung zu ermöglichen. Trotz des bestehenden Rechtsanspruchs nach §24 SGB VIII sind Kinder mit Fluchterfahrung nach wie vor in deutschen Kindertageseinrichtungen unterrepräsentiert. Wesentliche Herausforderungen bestehen einerseits in der Information der Eltern über Angebote der frühkindlichen Bildung sowie in der Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Plätzen, insbesondere in Ballungszentren. Zudem gilt es, ebenso wie im Schulbereich, Erzieherinnen und Erzieher in ihrer pädagogischen Aus- und Weiterbildung für den Umgang mit vielfältigeren Zielgruppen zu qualifizieren und verstärkt im Ausland erworbene pädagogische Qualifikationen anzuerkennen.

Das Themenfeld der formalen Bildung an Schulen ist im Vergleich zu den anderen gesellschaftlichen Bereichen der Flüchtlingsintegration gut organisiert. Die Integration von Flüchtlingskindern in den Regelbetrieb deutscher Schulen hat keine großen Verwerfungen verursacht. Die einzelnen Verwaltungen der Bildungs- und Kultusministerien haben schnell und flexibel auf die Herausforderungen reagiert, vor allem mit der Einrichtung von Vorbereitungs- oder Übergangsklassen, in denen Flüchtlingskinder übergangsweise separat oder auch nur zum Teil getrennt unterrichtet werden, bevor sie ganz in die Regelklassen aufgenommen werden. Wenn auch noch nicht in allen Bundesländern Schulpflicht für Flüchtlingskinder besteht – dies war eine Forderung der Kommission – so erfolgt doch durchgängig in allen Bundesländern der Besuch von Schulen. Allerdings ist die flächendeckende Praxis des Schulzugangs spätestens drei Monate nach Antragstellung nicht immer gewährleistet. Hier steht die de-facto Situation in Deutschland teils noch im Widerspruch zur EU-Aufnahmerichtlinie. Jedoch besteht der im Bericht der Kommission festgestellte Mangel an Fachkräften für Deutsch als Zweit- oder Fremdsprache – regional allerdings sehr unterschiedlich – nach wie vor. Teils wurde er auf Kosten der Volkshochschulen und Sprachkursanbieter gelindert, indem von diesen Institutionen Lehrkräfte abgeworben wurden, teils wird auf eine schnelle Aus- und Weiterbildung entsprechender Fachkräfte durch die landeseigenen Hochschulen gesetzt.

Auch an Berufsschulen besteht weiterhin Handlungsbedarf. Noch immer behindern strukturelle Hürden jugendliche Flüchtlinge, die nicht mehr schulpflichtig sind, am Zugang. Die Kommission empfiehlt, junge Erwachsene in allen Bundesländern bis zu einem Alter von 21 Jahren aufzunehmen, in Ausnahmefällen bis zu 25 Jahren, und sie nach bayerischem Vorbild in das duale System zu integrieren.

### **Integration in den Arbeitsmarkt: große Schritte beim rechtlichen Zugang – hoher Bedarf an Spracherwerb, Zugangschancen und Weiterbildung**

Die vergangenen Monate haben gezeigt, dass eine schnelle Eingliederung vieler Flüchtlinge in den regulären Arbeitsmarkt nicht zu erwarten ist, selbst wenn der Zugang formal-juristisch möglich ist. Das Qualifikationsprofil vieler Flüchtlinge ist unklar oder nicht leicht in das Anerkennungsrastrer des deutschen Zertifikatssystems einzupassen. Zudem müssen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zunächst Sprachkenntnisse erworben werden. Die Empfehlungen der Robert Bosch Expertenkommission für den Bereich Ausbildung und Arbeitsmarkt zielten vor allem darauf, die politischen und administrativen Hürden zu beseitigen. Mit Blick auf dieses Ziel sind eine Reihe von Empfehlungen der Kommission im Integrationsgesetz umgesetzt worden (z.B. Aussetzung der Vorrangprüfung, Aufhebung des Verbots der Beschäftigung Drittstaatsangehöriger in Zeitarbeit, 3+2-Regelung für die Ausbildung von geduldeten Flüchtlingen im dualen System). Asylberechtigte und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive genießen zudem vollen Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten. Dennoch ist die dort getroffene Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Zugangsrechten von Asylberechtigten und Geduldeten zu den verschiedenen Förderleistungen mit jeweils unterschiedlichen Förderzeiträumen nach wie vor zu kompliziert. Eine Reihe von Anliegen, auf die die Kommission mit Empfehlungen hingewiesen hat, sind auf der politischen Agenda noch offen: Die Doppelstrukturen zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern bestehen weiterhin. Die staatliche Förderung von Anerkennungsverfahren hat Fortschritte gemacht, sollte jedoch nachhaltiger ausgebaut werden, um Antragsbarrieren abzubauen. Die Frage von Ausnahmen vom Mindestlohn für Flüchtlinge ist nicht geklärt. Die Verbindung von Arbeit in Betrieben und Qualifizierung sowie der ggf. schrittweise Abschlusserwerb über Teilqualifikationen bei erwachsenen Flüchtlingen sollte noch stärker gefördert werden. Die rechtlich geschaffenen Möglichkeiten sollten nun genutzt werden, um Personalpolitik auch auf neue Arbeitnehmerzielgruppen auszurichten, Angebote der beruflichen Weiterbildung auszubauen und zugänglich zu machen und für die Ausbildung in Handwerksberufen zu werben. Gleichzeitig darf die – nicht nur für Flüchtlinge relevante – Frage des Umgangs mit Geringqualifizierten nicht aus dem Blick verloren werden.

### **Asylverfahren: Verfahrensoptimierung vorangeschritten, weitere Bedarfe bei der Praxis der Anhörung**

Die Reorganisation der Asylverfahren war seit September 2015 ein zentrales Thema, vor allem mit Blick auf die Beschleunigung der Verfahren und den Abbau des Antrags- und Verfahrensstaues. Diese Aspekte wurden durch die grundlegende Umstrukturierung des BAMF angegangen. Die Verfahrensdauer wurde verkürzt, die Entscheidungen beschleunigt und der Rückstau unerledigter Fälle deutlich abgebaut. Dennoch war dies mit erheblichen Hürden verbunden, die die schnelle Ausbildung und Personalauswahl mit sich brachten. Die zentrale Kommissionsempfehlung, das Anhörungs- und Entscheidungsverfahren (wieder) in ein und derselben Person zusammenzuführen – also Identität von Anhörer und Entscheider zu schaffen – wurde im Prozess der Strukturre-

form des BAMF bislang nicht umgesetzt. Es wurden stattdessen Ankunftszentren und Entscheidungszentren ausgebaut, die die Trennung zum Strukturprinzip erhoben.

Seite 6

### **Rückkehr und Abschiebung**

Die Themen Rückführung und Abschiebung sind nach wie vor die politisch und rechtlich schwierigsten. Neue gesetzliche Regelungen für diese Bereiche sind noch in der Diskussion und strittig. Dies gilt u.a. für die Frage der Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten. Ein zentrales Rückkehrmanagement besteht mit wenigen modellhaften Ausnahmen bislang nicht, ist aber geplant.

### **Gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken**

Die Entwicklungen des Jahres 2016 haben gezeigt, dass das Thema Migration und die Zuwanderung von Flüchtlingen mehr und mehr zum Kristallisationspunkt gesellschaftlicher Debatten und Ängste geworden ist, populistische und rechtsextreme Parteien und Organisationen an Zulauf gewinnen und die Hetze in sozialen Medien gegenüber Flüchtlingen, Migranten und Muslimen, aber auch Politikern und Ehrenamtlichen, zunimmt. Gleichzeitig hat sich ein breites gesellschaftliches Bündnis der Willkommenskultur, für eine offene Gesellschaft und ein noch stärkeres Selbstverständnis als Einwanderungsgesellschaft etabliert. Die Zuwanderung von Flüchtlingen hat also viele gesellschaftliche Fragen und Konflikte zutage gefördert, stellt jedoch nicht die eigentliche Ursache für die wahrgenommene gesellschaftliche Spaltung dar. Neben einer chancen- und potenzialorientierten Flüchtlings- und Migrationspolitik sollten daher gesamtgesellschaftliche Fragen nicht aus dem Blick verloren und die Teilhabe aller in Deutschland lebender Menschen vorangebracht werden.

### **Ausblick**

Mit Blick in die Zukunft bleibt die Frage nach einer langfristigen europäischen Migrationspolitik eine der größten Herausforderungen. Aber auch für Deutschland gilt es weiterhin, kohärente und zukunftsfähige Strategien für Migration und Flüchtlingszuwanderung zu schaffen und aus der „Flüchtlingskrise“ zu lernen. Die Kommunen haben gemeinsam mit der Zivilgesellschaft ihre „Krisenfestigkeit“ und ein großes Engagement bei der Aufnahme und Unterbringung sowie bei der Integration von Flüchtlingen bewiesen. Insbesondere das Engagement und das wohlwollende Grundklima in der deutschen Bevölkerung müssen weiterhin unterstützt werden, ohne berechtigte Sorgen und gesellschaftliche Spaltungstendenzen aus dem Blick zu verlieren.