

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

„Wir schaffen das“

Dima Al-Bitar Kalaji
HABE ICH ES GESCHAFFT?

René Schlott
VOM ENTSTEHEN UND
NACHLEBEN EINES TOPOS

Robin Alexander
SPRACHKÄMPFE UM DIE
FLÜCHTLINGSKRISE

Marion Detjen
ÜBERLEGUNGEN ZUR
WILLKOMMENSKULTUR 2015

Ulrich Herbert · Jakob Schönhagen
VOR DEM 5. SEPTEMBER.
DIE „FLÜCHTLINGSKRISE“ 2015
IM HISTORISCHEN KONTEXT

Dietrich Thränhardt
DIE ASYLKRISE 2015
ALS VERWALTUNGSPROBLEM

Hannes Schammann
FLUCHTZUWANDERUNG
ALS INNOVATIONSMOTOR
FÜR KOMMUNALE
INTEGRATIONSPOLITIK

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

„Wir schaffen das“

APuZ 30–32/2020

DIMA AL-BITAR KALAJI

HABE ICH ES GESCHAFFT?

Sollte ich bald eingebürgert sein und wählen dürfen: Werde ich es „geschafft“ haben? Ich glaube nicht. Denn das bedeutet ja, dass man aufhören kann. Und ich will nicht aufhören, ich will weitermachen und mich einbringen, nicht nur als Echo, sondern als eigene Stimme.

Seite 04–07

RENÉ SCHLOTT

VOM ENTSTEHEN UND NACHLEBEN

EINES TOPOS

Als Angela Merkel am 31. August 2015 in einer Pressekonferenz ihren wohl bekanntesten Satz aussprach, wurde ihm zunächst kaum Aufmerksamkeit zuteil. Dann aber machten die drei Worte „Wir schaffen das“ rasch Karriere – unter Befürwortern wie Gegnern ihrer Flüchtlingspolitik.

Seite 08–13

ROBIN ALEXANDER

SPRACHKÄMPFE UM DIE FLÜCHTLINGSKRISE

Während die Chronologie der sogenannten Flüchtlingskrise heute weitgehend unumstritten ist, tobt der Kampf um die politische Deutung weiter. Dabei hat sich der Konflikt von Sachfragen auf einen Streit um Semantik verlagert, der teilweise unfreiwillig komische Stilblüten treibt.

Seite 14–19

MARION DETJEN

ÜBERLEGUNGEN ZUR

WILLKOMMENSKULTUR 2015

Der „Sommer des Willkommens“ 2015 hat im kollektiven Gedächtnis tiefe Spuren hinterlassen. Offenbar ist der universalistische Kern des Verfassungsstaates, wenn er sich nicht in die ethnisch-kulturell definierte Identität einschmelzen lässt, für viele kaum zumutbar.

Seite 20–26

ULRICH HERBERT · JAKOB SCHÖNHAGEN

VOR DEM 5. SEPTEMBER.

DIE „FLÜCHTLINGSKRISE“ 2015

IM HISTORISCHEN KONTEXT

Die Entscheidung der Bundeskanzlerin, die syrischen Flüchtlinge aus Ungarn nach Deutschland reisen zu lassen, gilt als entscheidender Moment der sogenannten Flüchtlingskrise. Wie ordnet sich der 5. September in den größeren historischen Kontext ein, und welche Lehren sind zu ziehen?

Seite 27–36

DIETRICH THRÄNHARDT

DIE ASYLKRISE 2015

ALS VERWALTUNGSPROBLEM

Während Länder, Kommunen und engagierte Bürger die Flüchtlingsaufnahme organisierten, hemmte der Bearbeitungsstau beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Integration. Das Verwaltungshandeln ist von Ambivalenz zwischen Abwehr und Integration geprägt.

Seite 37–44

HANNES SCHAMMANN

FLUCHTZUWANDERUNG ALS

INNOVATIONSMOTOR FÜR

KOMMUNALE INTEGRATIONSPOLITIK

Die stärksten Auswirkungen der Fluchtzuwanderung der Jahre 2015/16 zeigen sich auf der Ebene der Kommunen. Während es in vielen Städten, Kreisen und Gemeinden einen Innovationsschub für lokale Integrationspolitik gab, verharren andere in Passivität.

Seite 45–52

EDITORIAL

„Wir schaffen das“ – diese Worte der Bundeskanzlerin Angela Merkel stehen sinnbildlich für den Sommer 2015 und das, was im Zusammenhang mit der sogenannten Flüchtlingskrise in den Monaten darauf folgte. Der fast beiläufig auf einer Pressekonferenz Ende August 2015 geäußerte Satz entfaltete erst mit ein paar Tagen Abstand Wucht, musste dann aber für vieles herhalten: Er wurde zum Slogan sowohl der vielerorts gelebten „Willkommenskultur“ als auch des „Kontrollverlustes“ infolge der massenweisen Zuwanderung ohne sofortige behördliche Registrierung. Während er für manche bis heute ein Synonym für Regierungsversagen ist, erkennen andere in ihm den „schönste[n] Kanzlersatz seit Willy Brandts ‚Mehr Demokratie wagen‘“ (Deniz Yücel).

„Geschafft“ wurde in den vergangenen fünf Jahren eine ganze Menge, von Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden, haupt- und ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern sowie von den Geflüchteten selbst. Dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zufolge gehen vier Jahre nach dem Zuzug rund zwei Fünftel der Geflüchteten einer Erwerbstätigkeit nach, fünf Jahre nach dem Zuzug gelte dies für knapp die Hälfte. Auch habe die große Mehrheit der Geflüchteten Integrations- oder Sprachkurse abgeschlossen, wodurch die deutschen Sprachkenntnisse im Durchschnitt deutlich gestiegen seien. Von „Überfremdung“ kann keine Rede sein; das Zusammenleben in den Kommunen verläuft in aller Regel friedlich.

Und doch ist längst noch nicht alles „geschafft“. Viele Asylverfahren sind inzwischen zwar abgeschlossen, neue ziehen sich im Durchschnitt aber immer noch über ein halbes Jahr hin. Die verstärkte Integration von Geflüchteten ins Bildungssystem bleibt ebenso eine wichtige Aufgabe wie die gesellschaftliche Arbeit an einer Kultur, die mehr alltägliche Begegnungen und den Abbau diffuser Ängste ermöglicht. Darüber hinaus gilt es angesichts unhaltbarer Zustände in einigen Flüchtlingslagern an den Grenzen Europas mehr denn je, auf europäischer Ebene zu einer gemeinsamen Asylpolitik zu gelangen.

Johannes Piepenbrink

ESSAY

HABE ICH ES GESCHAFFT?

Dima Al-Bitar Kalaji

Es heißt wieder einmal „Wir schaffen das“ in Deutschland, jetzt, wo Covid-19 unser Leben auf den Kopf stellt, meist mit dem Zusatz: „gemeinsam!“ Denn viele Institutionen möchten sich dem Virus wie einem gemeinsamen Feind entgegenstellen, deshalb heißt es jetzt allenthalben: „Alle zusammen gegen Corona!“ Das Virus lässt sich nun einmal nicht so leicht in abgelegenen und abgeschlossenen Zeltlagern isolieren wie erschöpfte Flüchtlinge an den Küsten Europas, also isolieren *wir* uns von *ihm*. Wie sich andere Menschen unter Kontrolle halten lassen, damit gibt es einfach viel mehr Erfahrung als mit einem Virus, das *uns* zu Hause einsperrt und vielen im Wortsinn die Luft zum Atmen nimmt.

Ich weiß, es ist etwas vorlaut von mir, Viren und Flüchtlinge zu vergleichen – aber ist die Angst vor dem „unbekannten Eindringling“ nicht in beiden Fällen ähnlich? Grenzen werden geschlossen, die Einreisenden werden penibel gezählt und registriert, es gibt tägliche Statistiken und große Furcht vor plötzlich steigenden Zahlen, das Thema ist die Nummer eins in allen Nachrichtensendungen, und das Land ist gespalten zwischen Solidarischen, Ablehnern und Ängstlichen. Ende Mai 2020 warnte Gesundheitsminister Jens Spahn vor einer Polarisierung wie zur Zeit der Flucht- und Asylkrise 2015; so etwas dürfe sich keinesfalls wiederholen.

Seit der Corona-Krise ist Bundeskanzlerin Angela Merkel wieder auf der Höhe ihrer Beliebtheit, bei jeder Äußerung und jedem Auftritt wird sie für ihre Ruhe gelobt und wird ihr Krisenmanagement, insbesondere im Vergleich zu anderen Regierungschefs, gepriesen. Sie wandte sich sogar direkt an die Öffentlichkeit, um vor unsinnigen Hamsterkäufen zu warnen. Zugleich verlor dieselbe Kanzlerin in diesem Jahr noch kaum ein Wort über die nächste „Flüchtlingskrise“ an den griechischen Küsten. Nur anlässlich eines deutsch-griechischen Wirtschaftsforums sagte sie Anfang März: „2020 ist nicht 2015.“ Damit machte sie allen Sorgen ein Ende, sie könnte, wie 2015, noch einmal die Grenzen öffnen und sagen: „Wir schaffen das.“ Dafür

hatte sie zwar anfangs noch Unterstützung gewonnen, und in der Politik, in der Wirtschaft und in der ganzen Gesellschaft zelebrierte man eine „Willkommenskultur“, aber der Satz brachte ihr auch eine bis heute anhaltende Welle der Kritik ein.

Das Ergebnis war eine ganze Reihe von Gesetzen und Einschränkungen gegen eine weitere Aufnahme von Geflüchteten, und dennoch kostete der in Teilen der Bevölkerung verbreitete Unmut die CDU in Umfragen und Wahlen viele Stimmen. Hätten die Eingewanderten damals wählen dürfen, wäre Merkel freilich die große Gewinnerin gewesen, denn auf Seiten der Geflüchteten war die Stimmung genau umgekehrt: Sie warteten auf jeden Auftritt und jede Äußerung der Bundeskanzlerin wie auf ein Wort der Götter. Merkel war die, die ihnen quasi ein neues Leben schenkte, ihre Beliebtheit stieg mit jedem Lächeln, das sie spendete, mit jedem Selfie, das sie vor Asylbewerberheimen machen ließ, und mit jedem Schawarma, in das sie hier oder da einmal biss. Man schöpfte Lebensmut aus jedem Satz, den sie sprach, denn wer sollte den Geflüchteten nun noch etwas anhaben, wenn sie die mächtigste Frau Europas auf ihrer Seite hatten? Niemand würde in einen Zug oder auf ein Schiff steigen müssen, um die Rückreise anzutreten, und nur die, deren Familien noch auf der anderen Seite des Mittelmeeres ausharrten, beobachteten argwöhnisch jede von Merkel auch nur angedeutete Änderung des politischen Kurses.

DAS EIS ODER DAS HERZ BRECHEN

Trotz aller guten Absichten, die es 2015 in Deutschland gab, hatte ich kaum je zuvor das Gefühl, dass meine Menschlichkeit so litt wie gerade damals. Überall wurde ich gefragt, wie ich denn als Syrerin nach Deutschland gekommen sei – aber sobald der oder die Fragende erfuhr, dass ich schon seit 2013 hier wohne, mit einem regulären Visum eingereist bin und mehr oder weniger in stabilen Verhältnissen lebe, kühlte das Interesse schlagartig ab.

Es blieben Fragen wie: „Wie gefällt es dir hier in Deutschland?“ – „Wirst du wieder nach Syrien gehen?“ – „Wann kehrst du zurück?“ – „Sprichst du Deutsch?“ – „Woher kannst du so gut Englisch?“ – „Hattest du einen Kulturschock, als du hier ankamst?“ – „Wie war es für dich, dein Kopftuch abzulegen?“ (Ich habe nie Kopftuch getragen, aber wie selbstverständlich werde ich als Muslimin eingeordnet, und viele gehen davon aus, dass alle Syrerinnen ihr Haar bedecken.) – „Bereust du den Aufstand in Syrien nicht jetzt, wo ein Krieg daraus geworden ist?“ Es waren Fragen, die vielleicht das Eis brechen sollten, die mir aber oft genug das Herz brachen. Allen, denen ich begegne oder mit denen ich arbeite, muss ich bis heute solche Fragen beantworten. Krieg, Flucht, Exil, Sprache: In dieses Viereck werde ich immer und immer wieder zurückgeworfen. Selbst die Ärztin, die mir mit einem Ultraschallgerät über meinen Bauch strich, sprach dabei über Syrien: Pässe, Grenzen, Politik – als Vertreterin der syrischen Sache musste ich all ihre Fragen beantworten, auch wenn mir dabei die ersten Herzschläge meiner Tochter entgingen. Ich traute mich nicht zu sagen, dass sie mich doch bitte nichts mehr fragen möge.

Damals dachte ich noch, ich müsste bei jeder Gelegenheit begründen, warum ich hier bin. Wie Hunderttausende anderer Geflüchteter hatte ich Schuldgefühle. Ich dachte, Verrat an mir selbst und an dem Land begangen zu haben, in dem ich geboren wurde und das meine Heimat hätte sein und bleiben sollen. Für dieses Land gab es eine Chance, die ich und viele andere „Revolution“ nannten und an die ich glaubte, bis ich flüchten musste, um mich zu retten. Ich musste die im Stich lassen, die zurückblieben – auf Friedhöfen, in Gefängnissen, in Flüchtlingslagern, in ihren Häusern oder auf der Straße. Ihnen gegenüber hatte ich nun, wenn ich schon selbst nicht hatte bleiben können, die Verantwortung, zu beweisen, dass ich sie nicht vergessen und nicht kapituliert hatte. Meine Stimme musste ihre sein, ihre Geschichten musste ich erzählen, und um das zu tun, musste ich das Vertrauen und die Empathie meiner deutschen Mitmenschen gewinnen und ihnen erklären, warum wir hierher fliehen mussten. Doch in Deutschland erwartete man vor allem Dankbarkeit von mir, überhaupt hier sein zu dürfen. Ich sollte mich bitte wohlfühlen und froh sein, hier Rettung gefunden zu haben, nachdem ich in meinem Land zum Opfer geworden war. Außerdem sollte ich mich schnellstmöglich integrieren und produktiv werden.

Nicht nur mir ging es so. Jede und jeder Geflüchtete, die oder der einen Fuß nach Deutschland gesetzt hatte, fühlte sich als Botschafter ihres oder seines Landes und als Vertreter aller Geflüchteten, und alle Syrer wollten ein möglichst positives Bild von Syrien über die dortige Geschichte, die Gesellschaft, die guten Sitten und die Sehenswürdigkeiten vermitteln. Wir entwarfen ein Idealbild, das es so nie gab und nie geben wird. Aber wenn wir unser Land schon verloren haben, warum sollten wir es dann nicht wenigstens etwas aufhübschen? Zumindest wollten wir uns an die schönen Dinge erinnern und hofften, dass uns das in den Augen der Deutschen akzeptabler machte.

Deshalb wurde auch jedes Verhalten eines Flüchtlings von anderen Flüchtlingen kritisch beäugt, und wer einen Fehler machte, wurde gerügt. Man distanzierte sich von ihm und ächtete ihn, schließlich konnte die deutsche Gesellschaft von den Verstößen Einzelner auf alle Syrer schließen, und auf Facebook gab es endlose Kommentare wie: „Ihr schadet unserem Image, ihr bringt unser Asyl in Gefahr, wenn ihr dies und das macht!“ Gleichzeitig feierten wir übertrieben jede Erfolgsmeldung. Flüchtlinge, die etwas geschafft und sich integriert hatten, taugten als Werbung sowohl unter den Geflüchteten selbst als auch für die Öffentlichkeit, und ihre Geschichten wurden breit gestreut. Zum einen wollte man so schlechten Nachrichten und den negativen, stereotypen Annahmen über „die Flüchtlinge“ etwas entgegensetzen, zum anderen wollte man sich Mut machen, sich ins rechte Licht rücken und der Gegenseite beweisen, dass man zur Integration fähig sei.

Was aber ist Integration eigentlich? Deutsch zu beherrschen, Steuern zu zahlen, einen deutschen Lebensstil zu führen? Wurst essen und Bier trinken? Einen Mann daten, der weiße Socken in Sandalen trägt? Jeden Sonntag „Tatort“ gucken? Ich glaube nicht, dass man die Frage, was deutsche Lebensweise ist, seriös beantworten kann. Denn deutsch zu sein, kann ebenso heißen, sich jugendlich-anarchistisch zu geben oder als alte Spießlerin in einem Dorf zu wohnen. Ich ziehe es vor, dass das Land, in dem ich lebe, multikulturell und vielfältig ist und viele Lebensweisen und individuelle und soziale Freiheiten ermöglicht. Viele Geflüchtete wollten unbedingt ein glänzendes Bild von sich und ihrem Herkunftsland abgeben, um damit Klischees entge-

genzutreten, und später verlangte man von ihnen geradezu, sich an dieses Bild zu halten – wodurch neue Klischees entstanden. So, wie man im Ausland vielfach vom Oktoberfest auf ganz Deutschland schließt, wollte man nun auch die neuen Fremden in einen Rahmen pressen.

Ich bin sicher nicht dagegen, dass man das Augenmerk auf Erfolgsgeschichten lenkt und sie hervorhebt, und ich kenne die Schwierigkeiten des Neuanfangs nur zu gut, wenn man materiell und menschlich, psychisch und physisch so viel verloren hat. Ich weiß auch um die Wichtigkeit, Chancen und Unterstützung von Menschen zu erhalten, die es ehrlich mit einem meinen, denn ohne all das könnte ich dies hier nicht schreiben. Aber man sollte Menschen auch nicht abverlangen, dass sie wirtschaftlich erfolgreich sind, um an einem sicheren Ort leben zu dürfen – und als Einzelperson sollte man weder im Positiven noch im Negativen für das eigene Kollektiv verantwortlich gemacht werden. Es stellte sich aber bald heraus, dass die Angst vieler Geflüchteter, die „Willkommenskultur“ könnte durch das Verhalten einiger von ihnen beschädigt werden, berechtigt war. Es war eben auch keine Kultur, die damals entstand, sondern erst einmal der Beginn einer solidarischen Bewegung, die die Grundlage für die Entwicklung einer solchen (gewesen) sein könnte; eine genuine Kultur entsteht und vergeht nicht so schnell.

Nach den massenhaften Übergriffen in der Silvesternacht von Köln 2015/16 flaute die Hilfsbereitschaft gegenüber Geflüchteten in Deutschland ab, und dieselben Ereignisse ebneten der AfD 2017 den Weg in den Bundestag. Manche sprachen von den AfD-Wählern als ehemalige Unionsanhänger, die von Merkels Politik enttäuscht seien. Jedenfalls sind es Menschen, die sich eher mit Forderungen anfreunden können, das Asylrecht aus dem Grundgesetz zu streichen und es in ein Gnadenrecht umzuwandeln – und sich damit als Erben einer Zeit entblößen, die sich in Deutschland vermeintlich nie wiederholen sollte. Ein deutscher Freund, der 2015 Geflüchteten sehr engagiert geholfen hatte, erklärte mir nach der Bundestagswahl 2017, es werde schon nicht so schlimm werden mit der Polarisierung wegen der Geflüchteten, die Leute seien einfach nur erschöpft davon, überall endlose Schlangen von Fremden zu sehen. Ich fand es seltsam, dass der Anblick von Warteschlangen oder Flüchtlingsstrecken anstrengender sein sollte, als darin zu stehen.

Die Solidaritätswelle in der deutschen Gesellschaft und die Hilfsbereitschaft von Einzelnen, von Vereinen und vom Staat waren tatsächlich eindrucksvoll. Viele Menschen haben sich sehr um die Geflüchteten bemüht, sei es, indem sie vor der Asylbehörde Wasser an die Wartenden verteilten, Familien bei sich einziehen ließen oder für sie demonstrierten. Das alles war sehr freundlich. Mir fiel lediglich auf, dass man über die, die in Deutschland nun eine „Krise“ auslösten, eigentlich schon seit Jahren Bescheid gewusst hatte. Man kannte ihr Leid und wusste, dass sie in ihren Ländern systematisch unterdrückt und mit allen Arten von Waffen beschossen wurden – aber solange diese Menschen weit weg waren, hatte man das Problem weitgehend ignoriert und keine Krise nach ihnen benannt.

PRIVILEG ODER RECHT?

Ich muss gestehen, dass ich das Datum, ab dem ich einen deutschen Pass beantragen konnte, herbeigesehnt habe, insbesondere seit ich 2016 für meine in Deutschland geborene Tochter ebenfalls Asyl beantragen musste. Die Kleine erbt damit das Schicksal ihrer Eltern, noch bevor sie unsere Gesichter kannte. Im Dezember 2019 hatte ich schließlich lange genug hier gelebt, um die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten, aber ich ließ den Antrag zunächst fast sechs Monate lang liegen, weil mir der Wechsel der Nationalität viel Nachdenken abverlangte. Ich zerbrach mir wieder mal den Kopf über Dinge wie Identität, Heimat, Exil und Zugehörigkeit und darüber, ob das alles überhaupt bedeutsam ist. Als ich die erforderlichen Unterlagen schließlich eingetütet hatte, wurde aus einem routineartigen Ämtergang plötzlich ein großes Ereignis. Ich sagte einem Freund am Telefon, ich könne ihn heute treffen, ich müsse nur noch ins Rathaus, um meinen Einbürgerungsantrag abzugeben. Ganz begeistert schlug er vor, er würde mich bei diesem „historischen Moment“ begleiten. Er kam dann mit zwei weiteren Freunden, und so warfen wir den Umschlag zu viert in den Briefkasten.

Meine Hoffnung ist, dass die deutsche Staatsbürgerschaft meiner Tochter weniger Identitätsprobleme bereiten wird, dass sie einen Pass haben wird, mit dem sie leichter reisen kann und mit dem sie auf Flughäfen weniger kritisch angesehen wird. Außerdem wird sie wählen können. Ich habe in meinem Leben noch an keiner Wahl teil-

nehmen können. Bei Wahlkämpfen in Deutschland muss ich an die Straßen in Damaskus denken, wenn die syrische Volkskammer neu gewählt wird: Hier wie dort sind die Straßen dann voll mit den Bildern der Kandidaten und ihren Parolen, nur dass in Deutschland keine Stofftransparente zum Einsatz kommen, die wie bunte Leichentücher aussehen und im Wind knattern und nach der Wahl von syrischen Binnenvertriebenen als Zeltwände benutzt werden.

Bei deutschen Wahlen gefällt mir, wie meine Freundinnen und Freunde hitzig diskutieren und davon sprechen, wie wichtig ihre Stimme ist, dass man sie aber nicht an die Falschen verschwenden darf. Wenn sie die Ergebnisse sehen, sind sie dann häufig dennoch enttäuscht, dass sich doch wieder nichts Grundlegendes ändern wird. Ein Grund sei die zunehmende Wahlmüdigkeit, sagen sie, und dass man die Nichtwähler zur Stimmabgabe motivieren und daran erinnern müsse, wie privilegiert sie hier sind im Vergleich zu Ländern, in denen es keine demokratischen Wahlen gibt. Nein, sage ich dann: Das Wahlrecht ist kein Privileg. Wählen ist kein Geschenk, aus dem man „das Beste machen“ sollte. Wählen ist ein Recht, und

wenn es einem genommen wird, muss man dafür kämpfen, es zurückzuerhalten. Eine lebendige demokratische Kultur sollte der Maßstab der Dinge sein und das Wahlrecht nicht nur eine Erinnerung daran, wie schön es doch ist, in einem demokratischen Land zu leben.

Sollte ich also bis zur Bundestagswahl 2021 eingebürgert sein und wählen dürfen: Werde ich es dann „geschafft“ haben? Ich glaube nicht. Denn etwas geschafft zu haben, bedeutet ja, dass man an einem Ziel angekommen ist und aufhören kann. Und ich will nicht aufhören, ich will weitermachen und mich in Diskussionen einbringen, nicht nur als Echo, sondern als eigene Stimme.

Übersetzung aus dem Arabischen: Günther Orth, Berlin.

DIMA AL-BITAR KALAJI

ist Journalistin und arbeitet als Redaktionsleiterin bei der Berliner Initiative „Wir machen das“. Sie hat unter anderem für „Zeit Online“ geschrieben und für Deutschlandfunk Kultur die Podcastserie „Syrmaniac“ produziert.

www.wirmachendas.jetzt

Immer informiert.

Bestellen Sie unseren APuZ-Newsletter oder folgen Sie uns bei Twitter!



ESSAY

„WIR SCHAFFEN DAS!“

Vom Entstehen und Nachleben eines Topos

René Schlott

„Ich sage ganz einfach: Deutschland ist ein starkes Land. Das Motiv, mit dem wir an diese Dinge herangehen, muss sein: Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das! Wir schaffen das, und dort, wo uns etwas im Wege steht, muss es überwunden werden, muss daran gearbeitet werden. Der Bund wird alles in seiner Macht Stehende tun – zusammen mit den Ländern, zusammen mit den Kommunen –, um genau das durchzusetzen.“⁰¹

Zum zehnten Mal in ihrer Amtszeit stellte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel am 31. August 2015 in einer sogenannten Sommerpressekonferenz den Fragen der versammelten Hauptstadt- und Landespresse, als die entscheidenden Worte fielen, die schon heute als *die* Signatur ihrer Kanzlerschaft gelten: „Wir schaffen das!“ Dabei wird die zitierte, aus rund 70 Worten bestehende Redepassage auf die heute berühmten drei Worte reduziert. Ob sie spontan fielen oder auf dem vor ihr liegenden Sprechzettel notiert waren, ist ungeklärt. Jedenfalls hat Merkel sie nicht direkt abgelesen, wie in der Fernsehaufnahme zu sehen ist.

Mitte Juli hatte die Kanzlerin auf einer Dialogveranstaltung in einer Rostocker Schule noch erklärt: „Wenn wir jetzt sagen: ‚Ihr könnt alle kommen, Ihr könnt alle aus Afrika kommen, und Ihr könnt alle kommen‘ – das können wir auch nicht schaffen“,⁰² und damit das palästinensische Flüchtlingsmädchen Reem Sahwil zum Weinen gebracht. „Dem vermeintlichen Kernsatz der Flüchtlingskanzlerin (...) geht also nur einen Monat zuvor die Feststellung des Gegenteils voraus“, hielt der Journalist Robin Alexander später fest.⁰³ Viel wurde inzwischen spekuliert und küchenspsychologisiert, wie sehr das Zusammentreffen mit der damals 15-jährigen Schülerin die Haltung der Kanzlerin verändert habe. Jedenfalls dauerte es keine sechs Wochen vom Rostocker „Das können wir nicht schaffen“ bis zum Berliner „Wir schaffen das“.

Die Sommerpressekonferenz am Montag bildete den Auftakt zu einer ereignisreichen Woche. Am Mittwoch wurde der Leichnam von Alan Kurdi an die türkische Küste gespült. Das Bild des zweijährigen syrischen Jungen löste weltweit Entsetzen aus. Unterdessen verschärfte sich die humanitäre Situation der Flüchtlinge am Budapester Ostbahnhof so sehr, dass sich am Freitag Hunderte zu Fuß über die Autobahn auf den Weg Richtung Österreich machten, um nach Deutschland zu gelangen. In der Nacht von Freitag auf Samstag (4./5. September) entschied die Bundeskanzlerin nach Rücksprache mit ihrem österreichischen Amtskollegen Werner Faymann, die Menschen nicht gewaltsam aufzuhalten, sondern in Deutschland aufzunehmen. Merkels „Wir schaffen das“ ging diesen Schlüsselereignissen also voraus. Doch im Rückblick wirken diese drei Worte wie das Grundrauschen des deutschen Herbstes 2015. Zusammen mit Selfies, die Merkel mit Flüchtlingen zeigen, wurden sie oft als Einladung nach Deutschland missinterpretiert. Dabei musste sich niemand, der vor Not und Elend, Krieg und Gewalt flüchten musste, „einladen“ lassen. So wurde dem Satz im Nachhinein eine Bedeutung zugeschrieben, die er ursprünglich gar nicht hatte.⁰⁴

Obwohl – oder möglicherweise gerade weil – der Satz der Kanzlerin maximal unkonkret formuliert war, entfaltete er eine solche Wirkung. Zugleich warf er Fragen auf: Was ist mit der Haltung „Wir schaffen das“ politisch verbunden? Wer ist „wir“? Was genau ist „das“? Und was ist mit denjenigen, die „das“ gar nicht schaffen wollen?

WER IST „WIR“, UND WAS IST „DAS“?

Interessant ist, dass Merkel in ihrem gesamten Statement das Personalpronomen „ich“ nahezu mied und stattdessen von „wir“ und „uns“ sprach. Rhetorisch lief also von Beginn an alles auf ein

großes „Wir“ hinaus. Zunächst war der Satz wohl nach innen gerichtet: Vom „Wir“ durfte sich jeder einzelne Bürger und jede einzelne Bürgerin angesprochen fühlen – oder auch nicht. Denn die Pressekonferenz stand noch ganz unter dem Eindruck von Merkels Besuch einer Flüchtlingsunterkunft im sächsischen Heidenau in der Vorwoche, bei dem sie aus einer hassgefüllten Menschenmenge heraus beleidigt und beschimpft worden war. Auch im Lichte dieses Ereignisses erklärte Merkel, dass vom „Wir“ all die ausgeschlossen sind, „die die Würde anderer Menschen in Frage stellen“: Hassprediger, Gewalttäter, Brandstifter, Hetzer, Fremdenfeinde. Explizit eingeschlossen waren dagegen Bund, Länder und Kommunen sowie die vielen Helfenden aus der Zivilgesellschaft.

Ein Jahr später führte Merkel auf die Frage nach dem „Wir“ aus: „Ich meinte mich als Bundeskanzlerin, dazu alle Politiker, die den Anspruch haben, diese Aufgabe zu bewältigen, und natürlich meinte ich auch die vielen Ehrenamtlichen, die Hilfsorganisationen, die Wirtschaft und die übrige Gesellschaft, letztlich uns alle (...). Das Wir geht aber über Deutschland hinaus: Wir Europäer müssen es schaffen, die EU-Außengrenzen zu sichern und gleichzeitig die Freizügigkeit im Inneren des Schengenraums zu erhalten. Und wenn Sie es noch weiter denken wollen, sind auch all die in das Wir einbezogen, aus deren Regionen die Flüchtlinge kommen. Also all jene, die mit dazu beitragen können und müssen, wenn es um die Bewältigung von Flüchtlingskrisen geht.“⁰⁵

Zum „Das“, was zu schaffen sei, lassen sich ähnliche Überlegungen anstellen. In ihrem Statement auf der Pressekonferenz bezeichnete Merkel die Flüchtlingsbewegung Richtung Europa noch

recht abstrakt als „zentrale“ und „riesige Herausforderung“, als „große nationale Aufgabe“ und „Kraftanstrengung“. Um die Größe der Aufgabe und Deutschlands Fähigkeit, diese zu bewältigen, zu verdeutlichen, erinnerte die Kanzlerin an die Deutsche Einheit, an die Bankenrettung zwei Jahre zuvor, an den Atomausstieg nach dem Reaktorunglück von Fukushima 2011 sowie an Naturkatastrophen, „denen wir (...) immer entschlossen und geschlossen begegnet sind“. Etwas konkreter wurde sie dann, als sie eine Beschleunigung der Asylverfahren und eine faire Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ankündigte sowie vermehrte Integrationsanstrengungen und langfristige Wohn- und Arbeitsperspektiven versprach.

VORLÄUFER

Merkels „Wir schaffen das“ war im Grunde nichts Neues; ähnliche Phrasen hatte sie unter anderem im Zusammenhang mit der Finanzkrise schon öfter verwendet. Der Publizist Roger Willemsen monierte bereits nach Merkels Neujahrsansprache 2012/13: „Immer wieder habe ich sagen hören, ‚gemeinsam‘ könnten wir ‚es‘ schaffen. Aber was ist dieses ‚es‘, wo ist der Schauplatz für dieses ‚gemeinsam‘, und wie belastbar ist diese Rhetorik?“⁰⁶

Ausgerechnet der damalige Vizekanzler und SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel hatte sich im August 2015 schon einige Tage vor Merkel in einem Videopodcast derselben Worte bedient: „Frieden, Menschlichkeit, Solidarität, Gerechtigkeit: Das zählt zu den europäischen Werten. Jetzt müssen wir sie unter Beweis stellen. Ich bin sicher, wir schaffen das.“⁰⁷ Ein Jahr später, als die Presse genau darauf aufmerksam machte, gehörte er allerdings schon zu den Kritikern des Satzes, womit er freilich nicht auf sich selbst, sondern auf die Kanzlerin zielte.

Und noch ein weiterer Spitzenpolitiker wurde mit dem Dreiklang vor Merkel zitiert. Am 30. August 2015, einen Tag vor der Pressekonferenz der Kanzlerin, sprach sich der damalige Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble zusammen

01 Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, 31. 8. 2015, www.bundesregierung.de/-848300; siehe auch www.youtube.com/watch?v=5eXc5Sc_rnY#t=13m02s.

02 Siehe https://video.bundesregierung.de//bpa/bpagl/2015-07-15-livestream-buergerdialog-rostock_HQ.mp4, ab Minute 45:35.

03 Robin Alexander, *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München 2018, S. 33f. Siehe Christian Ultsch/Thomas Prior/Rainer Nowak, *Flucht. Wie der Staat die Kontrolle verlor*, Wien–Graz–Klagenfurt 2017, S. 31–41.

04 Vgl. Alexander (Anm. 3), S. 87. Siehe auch den Beitrag von Robin Alexander in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

05 „Vor allem ein Satz des Anpackens“, Interview mit Angela Merkel, in: *Süddeutsche Zeitung*, 31. 8. 2016, www.bundesregierung.de/-353854.

06 Roger Willemsen, *Das Hohe Haus. Ein Jahr im Parlament*, Frankfurt/M. 2014, S. 7.

07 Sigmar Gabriels Video-Podcast zu Flüchtlingspolitik, 22. 8. 2015, www.youtube.com/watch?v=EMDVu0x6KNo#t=04m38s.

mit weiteren Prominenten in der „Bild am Sonntag“ für die Aufnahme von Flüchtlingen aus: „Ich bin überzeugt: Wir schaffen das.“⁰⁸

Doch letztlich ist es egal, wer das Copyright für den bis dato alltagssprachlichen Drei-Worte-Satz beanspruchen kann: Mit der größten Wirkmächtigkeit hat ihn Angela Merkel ausgesprochen, und die meisten Menschen dieses Landes verbinden ihn (nur) mit ihr. Wer ihn heute im Berliner Politikbetrieb nutzt, stellt sich bewusst in einen Kontext, ob er den Inhalt des Satzes nun ablehnt oder ihm zustimmt. Mit anderen Worten: Der einst gewöhnliche Satz hat seine Unschuld verloren.

Ein historischer Vorläufer ließe sich vielleicht im SPD-Wahlkampfslogan von 1969 erkennen: „Wir schaffen das moderne Deutschland!“ Darüber hinaus sind verschiedene Drei-Worte-Phrasen in die deutsche Geschichte eingegangen, etwa „Mehr Demokratie wagen“ (Willy Brandt, 1969), „Freiheit statt Sozialismus“ (CDU, 1976) oder „Sie kennen mich“ (Merkel, 2013). Die größte Ähnlichkeit weist Merkels Satz aber mit dem wohl berühmtesten Drei-Worte-Satz der Zeitgeschichte auf, dem Wahlkampfslogan des späteren US-Präsidenten Barack Obama: „Yes we can“ (2008). Wie Obama setzte Merkel damit auf die optimistische und zupackende Ausstrahlung eines Satzes, der für manche wie ein „auf die deutsche Innenpolitik gemünzte[s]“ „No pasarán“ (Spanisch: „Sie kommen nicht durch“) klang, um allen Zweiflern und Kritikern mit Entschlossenheit entgegenzutreten.⁰⁹

Der Journalist Alfons Kaiser vermutete in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ indes eine Zeichentrückfigur als Inspiration für das Kanzlerinnenmotto: Mit einem Augenzwinkern wies er darauf hin, dass im Refrain der Titelmelodie von „Bob, der Baumeister“ „Yo, wir schaffen das!“ gesungen wird.¹⁰ Von anderen Beobachtern wurde hingegen ein Zusammenhang mit Merkels Herkunft aus einem protestantischen Pastorenhaushalt hergestellt, etwa indem ihr Satz mit einem berühmten Zitat Martin Luthers vermischt wurde: „Wir schaffen das, ich kann nicht anders.“¹¹

08 Zit. nach 100 prominente Deutsche rufen zu Solidarität mit Flüchtlingen auf, 30.8.2015, www.dw.com/a-18681667.

09 Günter Bannas, Voller Schaffensdrang, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 9.10.2015, S. 3.

10 Vgl. Alfons Kaiser, „Yo, wir schaffen das!“, 12.10.2015, www.faz.net/-13852723.html.

11 Berthold Kohler, Wir schaffen das, ich kann nicht anders, 8.10.2015, www.faz.net/-13846402.html.

RESONANZEN

Merkels Satz war also in keiner Weise unkonventionell, und so fiel er den auf der Pressekonferenz anwesenden Korrespondentinnen und Korrespondenten zunächst gar nicht weiter auf – weder gab es merkliches Erstaunen noch irgendwelche Nachfragen, wer oder was genau gemeint sein könnte. Auch in der abendlichen „Tagesschau“ spielten die Worte keine Rolle. In den „Tagesthemen“ desselben Tages hingegen erkannte Kommentator Robin Lautenbach in dem Satz bereits den Teil einer Merkel'schen Vision: „Ihre Vision ist ein Bild von Deutschland. Ausgestattet mit den Werten des Grundgesetzes kann dieses Land auch schwere Krisen meistern. Von Wiedervereinigung bis Flüchtlingsfrage – wir schaffen das. Das ist die Ansage.“¹²

Die Schlagzeilen des folgenden Tages ließen die spätere Bedeutung des Satzes ebenfalls noch nicht erkennen, stattdessen wurden andere Teile von Merkels Statement zitiert. Die „Süddeutsche Zeitung“ etwa titelte „Deutschland ist ein Land der Hoffnung“, die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ machte auf mit „Merkel: Verantwortung für Flüchtlinge teilen“. Allerdings war der Leitartikel in der FAZ mit „Wir schaffen das“ überschrieben. Sein Autor, Jasper von Altenbockum, kritisierte Merkel für den Satz, und unterstellte, sie habe mit der Phrase „eine schier grenzenlose Aufnahmewilligkeit Deutschlands betont“, zugleich aber den europäischen Zusammenhalt gefährdet. Merkels Vorlage nutzte er für seinen eigenen Schlusssatz, den er aus der Perspektive anderer europäischer Staaten, wie Ungarn und Großbritannien, gegenüber Deutschland umformulierte: „Ihr schafft das, wir nicht.“¹³

Andere Beobachter sahen den Zweck des Merkel-Satzes vor allem als Motivation: „Die Kanzlerin hat vielmehr den Menschen hierzulande Mut machen, hysterische Deutungen entdramatisieren und den Hasskappisten entgegenzutreten wollen.“¹⁴ Denn zum Zeitpunkt der Pressekonferenz rechneten die Behörden intern bereits damit, dass Deutschland über das ganze Jahr 2015 gerechnet die damals noch unvorstellbare Zahl von 800 000 Menschen aufnehmen würde.

12 Tagesthemen, 31.8.2015, www.tagesschau.de/tt-3925.html.

13 Jasper von Altenbockum, Wir schaffen das, in: FAZ, 1.9.2015, S. 1.

14 Volker Zastrow, Deutschland schafft sich ab, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 6.9.2015, S. 10.

Im Oktober 2015 erklärte der Kolumnist Georg Diez Merkmals Satz auf „Spiegel Online“ zum „Schlüssel zu einer guten Gesellschaft“.¹⁵ Zugleich beklagte der Autor: „[E]s ist traurig und auch beschämend, wie dieser Satz manipuliert und wissentlich verdreht und schließlich in der Berliner Politikmaschine zerschreddert wird.“ Denn der Satz war für ihn sowohl eine „Brücke“ zwischen Kanzlerin und Bürgerinnen und Bürgern als auch ein „Bruch“, weil er nichts mit Parteipolitik zu tun habe. Er sei Merkmals „zivilgesellschaftliches Credo“ und angesichts der Willkommensszenen vom Münchener Hauptbahnhof eine „zivilgesellschaftliche Realität“. Der FAZ-Redakteur Christian Geyer hingegen kritisierte „Wir schaffen das“ als einen „Glaubenssatz wie beim neurolinguistischen Programmieren (NLP)“.¹⁶ Joachim Frank vom „Kölner Stadtanzeiger“ bezeichnete den Satz der rhetorisch sonst eher nüchternen Kanzlern noch ein Jahr später als „eine stürmische Ansage“,¹⁷ während Robin Alexander von der „Welt“ in ihm zwar *die* „Parole der deutschen Willkommenskultur“ sah, ihn aber zugleich als „Paradebeispiel emotions- und geistloser Sprache“ bewertete.¹⁸

Merkels Satz machte es ihren Gegnern leicht, denn man musste nur ein einzelnes Wort an sein Ende setzen, um den positiv gemeinten Ausspruch in sein Gegenteil zu verkehren: „Wir schaffen das nicht“ oder „niemals“, hieß es dann. Eine weitere Abwandlung und Umkehrung war das „Wir wollen das gar nicht schaffen“, wie es der AfD-Politiker Alexander Gauland schon im Oktober 2015 verkündete.¹⁹ Die Deutungshoheit über den Satz ist Merkel also schnell entglitten. Und auch ein Alleinnutzungsrecht blieb ihr selbstverständlich verwehrt.

Denn selbst ausländische Politiker verwendeten den Satz fortan in seiner Originalsprache, etwa der damalige EU-Ratspräsident Donald Tusk, der im Dezember 2015 im Zusammenhang mit einem stärkeren Schutz der Außengrenzen

der Europäischen Union auf Deutsch bekräftigte: „Wir schaffen das“.²⁰ Und in der Gedenkstunde des Deutschen Bundestages für die Opfer des Nationalsozialismus im Januar 2016 beendete die Schriftstellerin und Auschwitz-Überlebende Ruth Klüger ihre Rede in Anwesenheit der Bundeskanzlerin mit einer kleinen Hommage: Deutschlands Großherzigkeit bei der Flüchtlingsaufnahme sei der Hauptgrund, weshalb sie mit Freude zugesagt habe, über „die früheren Untaten“ zu sprechen, „hier, wo ein gegensätzliches Vorbild entstanden ist und (...) entsteht, mit dem schlichten und dabei heroischen Slogan ‚Wir schaffen das‘“.²¹

Der damalige österreichische Außenminister und heutige Bundeskanzler Sebastian Kurz nutzte im Februar 2016 auf einer Wiener Westbalkankonferenz, zu der Deutschland nicht eingeladen war, ebenfalls einen Drei-Worte-Satz, um auch rhetorisch bewusst eine Gegenposition zu Merkmals Ausspruch einzunehmen: „Österreich ist überfordert“, deklamierte er.²² Dennoch hätte Merkel wohl kaum erwartet, dass auch der britische Premierminister Boris Johnson bei seinem Antrittsbesuch im August 2019 erklärte: „Wir schaffen das“. Ein Satz, den er ablas und einstudiert haben musste, denn Johnson spricht kein Deutsch. So war er nichts anderes als ein rhetorischer Seitenhieb auf die Kanzlerin, die in der Frage eines Austrittsvertrages zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union eine harte Haltung vertrat. Die neben dem britischen Premier stehende Kanzlerin musste sich auf der live übertragenen Pressekonferenz also anhören, wie ihr eigener Satz gegen sie verwendet wurde.

VOM MANTRA ZUM ROTEN TUCH

Im Verlauf des Jahres 2015 geriet der Satz zu Merkmals Mantra, wurde „der banale Motivationssatz zur politischen Botschaft“, ja zu einer „Beschwörungsformel“, die die Kanzlerin selbst immer wieder zitierte.²³ Hatte der Satz in

¹⁵ Georg Diez, Ja, wir schaffen das, 25. 10. 2015, www.spiegel.de/a-1059497.html.

¹⁶ Christian Geyer, Klare Linie? Nun wissen wir, wer unsere Kanzlerin ist, in: FAZ, 9. 10. 2015, S. 9.

¹⁷ Joachim Frank, Pro Merkel: Dem hellen Deutschland Gesicht und Stimme geben, 31. 8. 2016, www.ksta.de/pro-und-kontra-24670884-seite2.

¹⁸ Alexander (Anm. 3), S. 72.

¹⁹ Vgl. Beifall für Gaulands „Wir wollen das gar nicht schaffen“, 8. 10. 2015, www.welt.de/article147357713.

²⁰ Daniel Brössler/Mike Szymanski, Donald Tusk: „Diese Flüchtlingswelle ist zu groß“, 2. 12. 2015, www.sueddeutsche.de/1.2764047.

²¹ Redemanuskript von Ruth Klüger: Zwangsarbeiterinnen, 27. 1. 2016, www.bundestag.de/403436, hier zit. nach dem gesprochenen Wort, www.youtube.com/watch?v=5ZowuseYqUk#t=44m02s.

²² Zit. nach Ultsch/Prior/Nowak (Anm. 3), S. 179.

²³ Alexander (Anm. 3), S. 73.

der Sommerpressekonferenz noch eine Nebenrolle gespielt, stellte sie ihn in den kommenden Monaten rhetorisch deutlicher heraus und setzte ihn etwa an das Ende von Reden, um seinen proklamierenden Charakter noch zu verstärken. So erklärte Merkel etwa im September auf der Pressekonferenz mit dem österreichischen Bundeskanzler Werner Faymann: „Ich sage wieder und wieder: Wir können das schaffen und wir schaffen das.“²⁴ Und in der Sendung „Anne Will“ drei Wochen später ging sie geradezu inflationär mit der Phrase um: „Wir schaffen das, davon bin ich ganz, ganz fest überzeugt. (...) Ich bin ganz fest davon überzeugt, dass wir es schaffen. (...) Wir müssen es schaffen. (...) Und das können wir auch schaffen. (...) Menschen, die zum Teil über sich hinauswachsen, zeigen auch, dass sie es mit mir schaffen wollen.“²⁵

Auch in ihrer Rede auf dem CDU-Bundesparteitag im Dezember 2015 und ihrer Neujahrsansprache 2016 ließ sie es sich nicht nehmen, ihren Appell zu platzieren, freilich mit dem Zusatz „denn Deutschland ist ein starkes Land“.²⁶ Zeitweise sollen ihre Beraterinnen und Berater sogar erwogen haben, den Satz als Motto für den Bundestagswahlkampf 2017 einzusetzen.²⁷ Auch auf der Sommerpressekonferenz 2016 sprach Merkel erneut von einer historischen Aufgabe, der man gerecht werden müsse und könne, und wiederholte: „Wir schaffen das.“²⁸

Doch die Stimmung hatte sich längst gedreht. Zwischen den beiden Sommerpressekonferenzen lagen unter anderem die Kölner Silvesternacht, das Wiedererstarken der AfD, Meldungen von überforderten Kommunen und harte politische Auseinandersetzungen über die deutsche Asylpolitik. Nach einer YouGov-Umfrage aus dem Juli 2016 stimmten zu diesem Zeitpunkt nur noch 27 Prozent der Deutschen Merkels Ausspruch zu, 66 Prozent der Befragten dagegen erklärten,

ihm eher nicht oder überhaupt nicht zuzustimmen.²⁹ Zeitgleich bekräftigte der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer, er könne sich den Satz „beim besten Willen nicht zu eigen machen“.³⁰ Er wurde mehr und mehr zum Kristallisationspunkt einer hitzigen Debatte um den richtigen Kurs in der Flüchtlingspolitik und von vielen offenbar zunehmend als Provokation empfunden – auch wenn das von Merkel wohl nicht beabsichtigt war.

Im September 2016 erklärte die Kanzlerin schließlich auf parteiinternen Druck hin, sie habe den Satz zu oft benutzt, sodass er mit einer Bedeutung aufgeladen worden sei, die ihm gar nicht zukomme. Durch Missinterpretationen sei er „fast zu einer Leerformel geworden“, die sie „am liebsten kaum noch wiederholen mag“.³¹ Nachdem die CDU kurze Zeit später bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus herbe Verluste hinnehmen musste, fiel die Distanzierung noch deutlicher aus. Der Satz habe sich zu einer „unergiebigen Endlosschleife entwickelt“, so Merkel.³²

Danach ist die Kanzlerin nur noch einmal „rückfällig“ geworden – und zwar auf dem Politischen Aschermittwoch ihrer Partei 2018 im vorpommerschen Demmin, als sie am Ende ihrer Rede erneut erklärte: „Ich bin überzeugt: Wir schaffen das.“ Der Journalist Stefan Braun berichtete damals: „Merkel lächelt auch an dieser Stelle. So umstritten der Satz längst ist – er soll ihr gehören. Sollen die anderen schimpfen und dagegen wettern. Sie hat ihn wieder entdeckt und in Besitz genommen.“³³ Er ließ sich aber genauso auch weiterhin gegen sie verwenden, etwa als der FDP-Politiker Wolfgang Kubicki die rassistischen Ausschreitungen in Chemnitz im August 2018 auf „Wir schaffen das“ zurückführte.³⁴

24 Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem österreichischen Bundeskanzler Faymann, 15. 9. 2015, www.bundesregierung.de/-844442.

25 Merkel bei Anne Will – die ganze Sendung, 7. 10. 2015, www.tagesschau.de/video-122489.html.

26 Johannes Leithäuser, Merkel: Wir schaffen das, denn Deutschland ist stark, in: FAZ, 15. 12. 2015, S. 1; Neujahrsansprache 2016 von Bundeskanzlerin Angela Merkel, 31. 12. 2015, www.bundesregierung.de/-796466.

27 Vgl. Alexander (Anm. 3), S. 179.

28 Bundespressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, 28. 7. 2016, www.bundesregierung.de/-844918.

29 Vgl. Matthias Schmidt, Nur noch 27 Prozent sagen ‚Wir schaffen das‘, 31. 7. 2016, yougov.de/news/2016/07/31/nur-noch-27-prozent-sagen-wir-schaffen-das.

30 Zit. nach Wie ein Satz zur Provokation wurde, 31. 8. 2018, www.n-tv.de/-article20600602.html.

31 Zit. nach Miriam Meckel/Gregor Peter Schmitz, Angela Merkel will ‚Wir schaffen das‘ nicht wiederholen, 17. 9. 2016, www.wiwo.de/14556964.html.

32 Zit. nach Katharina Schuler, Merkels neues Wording, 19. 9. 2016, www.zeit.de/politik/deutschland/2016-09/fluetchlingspolitik-angela-merkel-cdu-horst-seehofer-csu.

33 Stefan Braun, Aschermittwoch für Fortgeschrittene, 14. 2. 2018, www.sueddeutsche.de/1.3868380.

34 Zit. nach Lisa Oenning, ‚Die Wurzeln für die Ausschreitungen liegen im ‚Wir-schaffen-das‘ von Merkel‘, 28. 8. 2018, www.handelsblatt.com/22968574.html.

NACHLEBEN

Seit Januar 2016 hat „Wir schaffen das!“ einen eigenen Wikipedia-Eintrag und damit die höheren Weihen eines Online-Lexikonartikels erreicht. Von dem Eintrag liegen inzwischen Sprachversionen in Englisch („we can manage this; we can do it; we can do this“), Französisch („Nous y arriverons!“) und Niederländisch („Het lukt ons wel“) vor. Zur Historisierung tragen auch filmisch-fiktionale Verarbeitungen bei: Im Dokudrama „Die Getriebenen“, das im Frühjahr 2020 von der ARD ausgestrahlt wurde, steht Merckels Satz im Mittelpunkt einer Auseinandersetzung im Hause Merkel-Sauer. Die Szene: Das Ehepaar sitzt auf der Couch vor dem Fernseher, es laufen die „Tagesthemen“. Alles atmet die gutbürgerliche Friedfertigkeit des Feierabends. Doch dann reagiert die Film-Merkel pikiert, als ihr Partner von einer „guten Karikatur“ zur Flüchtlingskrise erzählt. Es entwickelt sich eine heftige Diskussion, in deren Verlauf der Erdnussflips futternde Kanzlergatte seiner Frau schließlich Versagen im Management der Flüchtlingskrise vorwirft, während sie betont, dass „Wir schaffen das“ eben ein „Satz im Präsens“ sei. Doch der Film-Sauer kritelt weiter: Der Satz enthalte keine Handlung, er werde nicht von selbst wahr.³⁵ Derartige mediale Adaptionen verstärken und steigern die Wirkung des Satzes noch, auch wenn Merkel selbst sich längst von ihm distanziert hat. Und obwohl sich der Satz häufig gegen die Kanzlerin gewendet hat, bleibt er doch mit ihr verbunden – vermutlich auch dann, wenn sie nicht mehr Regierungschefin dieses Landes sein wird.

In seinem im Frühjahr 2019 erschienenen Buch „Widerworte“ widmete der Journalist Alexander Kissler „Wir schaffen das“ ein ganzes, durch und durch kritisches Kapitel und bezeichnete den Satz als „Fahnenappell“, „Klagelied“ und

„autoritären Verzweiflungsruf“.³⁶ Der Historiker Jan Plamper dagegen nutzte das bei Merkel unbestimmte „Wir“, um im Titel seiner vielgelobten deutschen Migrationsgeschichte vom „neuen Wir“ zu sprechen,³⁷ zu dem auch die Migrantinnen und Migranten gehören, die sich selbst auch als Newcomer*innen bezeichnen, um die mit dem Wort „Flüchtling“ verbundene soziale Diskriminierung zu meiden.³⁸ Der Journalist Deniz Yücel erklärte die Worte der Kanzlerin im Februar 2020 gar „zum schönste[n] Kanzlersatz seit Willy Brandts ‚Mehr Demokratie wagen‘“.³⁹ In einer Art vorzeitigem Nachruf auf Merckels Amtszeit schrieb Yücel über den Herbst 2015: „Merckels Entscheidung war nicht alternativlos. Es war aber die bestmögliche. Ein Akt von Großherzigkeit, gespeist aus den Erfahrungen der deutschen Geschichte, auch ihrer DDR-Biographie und getragen von einem kurzen Sommer der Anteilnahme.“ Der Satz sei deshalb das „Vermächtnis“ von Merckels Kanzlerschaft. „Und: Klar schaffen wir das und alles andere. Es wird nur nicht leichter ohne Angela Merkel.“ Auch der Historiker Edgar Wolfrum erklärte den Satz jüngst zum „zentralen Leitsatz“ der Kanzlerin.⁴⁰

Trotz dieser „Vorschusslorbeeren“ hat Angela Merkel in den zurückliegenden Krisenmonaten einen weiten rhetorischen Bogen um „Wir schaffen das“ gemacht – obwohl die Pandemie-Zeiten eine Wiederholung des Mut machenden Mottos durchaus zugelassen hätten. Vielmehr gelangte zuletzt ein anderer Drei-Worte-Satz aus ihrem Statement vom 31. August 2015 zu ungeahnter Aktualität, mit dem sie seinerzeit die Bürgerinnen und Bürger mahnte, sich von hasserfüllten Parolen und Demonstrationen gegen die Aufnahme von Flüchtlingen zu distanzieren: „Halten Sie Abstand!“

35 Siehe zu dem Film auch die Besprechung von Jürgen Kaube, „Schaffen die das wirklich?“, in: FAZ, 15. 4. 2020, S. 9.

36 Alexander Kissler, *Widerworte. Warum mit Phrasen Schluss sein muss*, Gütersloh 2019, S. 40 ff.

37 Jan Plamper, *Das neue Wir. Warum Migration dazugehört. Ein andere Geschichte der Deutschen*, Frankfurt/M. 2019.

38 Vgl. „Ich will anderen diese Erfahrung ersparen“, Interview mit Fatuma Musa Afrah, in: Die Tageszeitung (taz), 4./5. 1. 2020, S. 46 f.

39 Deniz Yücel, *Angela Merkel. Die Beste seit Willy*, 17. 2. 2020, www.welt.de/205915095.

40 Edgar Wolfrum, *Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute*, Stuttgart 2020, S. 157.

RENÉ SCHLOTT

ist Zeithistoriker und Publizist in Berlin und lehrt an der Universität Potsdam.
rschlott@uni-potsdam.de

ESSAY

„DIE GESCHEHNISSE DES SEPTEMBERS 2015“

Oder: Sprachkämpfe um die Flüchtlingskrise

Robin Alexander

Als Bundeskanzlerin Angela Merkel am Montag, den 31. August 2015, um 13.30 Uhr, ihre alljährliche Sommerpressekonferenz beginnt, steht die wichtigste Botschaft bereits fest. Der Auftritt der Kanzlerin vor der Weltpresse hat wegen einer Krisensitzung des EU-Rates verschoben werden müssen – aber nicht wegen der sogenannten Flüchtlingskrise, für die das Jahr 2015 in der historischen Rückschau steht. Unmittelbar vor ihrem Sommerurlaub hat Merkel in einer dramatischen Brüsseler Nachtsitzung den „Grexit“, den Rauswurf Griechenlands aus dem gemeinsamen Währungsraum, abgewendet – zum Ärger ihres Finanzministers Wolfgang Schäuble, der meinte, mit Athen sei die Währungsunion nicht mehr zu retten. Bis zur Jahresmitte galt 2015 noch als Schicksalsjahr der Eurozone.

Erst ab dem Sommer bestimmte eine neue Krise die Schlagzeilen: Immer mehr Migranten waren auf dem Weg nach Zentraleuropa. Noch überwogen Mazedonier, Albaner, Kosovaren und Montenegriener, doch auch immer mehr Syrer nutzten die „Balkanroute“. Sie waren vor allem aus überfüllten Flüchtlingslagern in Jordanien und im Libanon aufgebrochen, weil der Krieg in Syrien immer mehr Menschen vertrieb. Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden so viele Asylanträge gestellt, dass die Behörde die Anträge nicht mehr zeitnah bearbeiten konnte und dazu übergegangen war, Syrern nur auf Grundlage von Dokumenten und ohne Gespräch mit einem deutschen Beamten Asyl zu gewähren. Auch die Kommunen konnten die vielen Ankommenden nur noch provisorisch unterbringen.

In dieser Lage lautete Merkels wichtigste Botschaft: „Deutschlands Gründlichkeit ist super. Aber es wird jetzt deutsche Flexibilität gebraucht.“⁰¹ Die Kanzlerin rang in diesen Tagen

um die Zustimmung des Bundesrates zu einem „Standardabweichungsgesetz“, das es ermöglichen sollte, Asylbewerber künftig auch in aufgegebenen alliierten Kasernen und anderen leerstehenden Immobilien unterzubringen, die nicht alle aktuellen baulichen Vorschriften erfüllten. Merkel sprach die Worte genauso, wie sie es sich zuvor mit ihren engsten Mitarbeitern überlegt hatte – und wie beabsichtigt, prägte der Satz die Berichterstattung am gleichen und am folgenden Tag.

Erinnert werden heute jedoch andere Worte: „Wir schaffen das!“ Dieser Satz gilt mittlerweile als Merkels zentrale Aussage in der damaligen Krise. Tatsächlich sagte die Kanzlerin: „Deutschland ist ein starkes Land. Das Motiv, mit dem wir an diese Dinge herangehen, muss sein: Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das! Wir schaffen das, und dort, wo uns etwas im Wege steht, muss es überwunden werden, muss daran gearbeitet werden.“ Auch dies stand schon im Manuskript von Merkels Eingangsstatement. Aber weder die Kanzlerin noch ihre Mitarbeiter hatten den Satz als historisches Zitat geplant. Es handelte sich im Gegenteil um einen „Merkel-Standard“, den die Kanzlerin schon oft bemüht hatte. In ihrer Neujahrsansprache 2009 hatte sie etwa zur Weltfinanzkrise gesagt: „Wir wollen stärker aus ihr herausgehen, als wir hineingekommen sind. Das geht, das können wir gemeinsam schaffen!“⁰² Auch in der Eurokrise hat Merkel die Formel benutzt und bei zahlreichen anderen Gelegenheiten.

So erregte Merkels „Wir schaffen das“ auf der Pressekonferenz auch kaum Aufmerksamkeit. Es gab keine einzige Nachfrage, was sie genau damit meinte – stattdessen fragten die Journalisten über eine Stunde lang nach allen möglichen Details ihrer Flüchtlingspolitik. Der Satz wurde erst

nachträglich mit enormer Bedeutung aufgeladen. Das hat er übrigens mit der zentralen visuellen Botschaft Merkels gemein: Auch die gemeinsamen Selfies mit den Flüchtlingen, die zehn Tage später bei einem Besuch in einer Erstaufnahmestelle in Berlin-Spandau entstanden, verbreiteten sich entgegen landläufiger Behauptung zunächst nur mäßig, und welthistorische Relevanz wurde ihnen erst später zugeschrieben – von Kritikern und Unterstützern gleichermaßen.

„Wir schaffen das“ steht dabei weniger für eine bestimmte Politik als für eine Haltung: Viele Menschen, die im Herbst 2015 begannen, Kleiderspenden zu sammeln, behelfsmäßigen Deutschunterricht zu geben oder Asylbewerber auf Behördengänge zu begleiten, fassten ihr Engagement unter dieser Parole. Obwohl die Bundesregierung schon bald scharfe Kehren in ihrer realen Migrationspolitik einlegte – was im März 2016 in den „EU-Türkei-Deal“ mündete –, blieb es offiziell beim „Wir schaffen das“. Das Beharren auf verbaler Kontinuität trotz veränderter Politik löste jedoch auch größte Anfeindungen aus: Die rechtspopulistische AfD, die in der zunächst außerparlamentarischen Opposition gegen Merkels Flüchtlingspolitik einen enormen Auftrieb erfuhr, arbeitete sich wieder und wieder, oft in sarkastischer oder polemischer Form, daran ab. Und als im Frühjahr 2017 mit Erika Steinbach eine langjährige CDU-Bundestagsabgeordnete aus Protest gegen die Migrationspolitik die Partei verließ, begründete sie das explizit mit: „Der Satz ‚Wir schaffen das‘ hat sich bisher noch nicht erfüllt.“⁰³

Merkel selbst leistete zur Aufladung der früheren Leerformel einen entscheidenden Beitrag, als sie ihre Worte zwei Wochen später in anderem Zusammenhang wiederholte: Am 15. September trat sie mit dem damaligen österreichischen Bundeskanzler Werner Faymann vor die Presse und wehrte sich überraschend emotional gegen die erste Welle heftiger Kritik an ihrer Flüchtlingspolitik: „Ich muss ganz ehrlich sagen: Wenn wir jetzt anfangen, uns noch entschuldigen zu müssen dafür, dass wir in Notsituationen ein freund-

liches Gesicht zeigen, dann ist das nicht mein Land.“ Und sie fügte hinzu: „Ich sage wieder und wieder: Wir können das schaffen und wir schaffen das.“⁰⁴ Gerade, weil die Gegner der Flüchtlingspolitik gegen den Satz anrannten, verteidigte die Kanzlerin ihn zäh und mochte lange nicht einsehen, wie erfolgreich damit gegen ihre Politik mobilisiert wurde. Auch zum ersten Jahrestag der Äußerung, am 31. August 2016, erklärte sie in einem Interview: „Gesagt habe ich ‚Wir schaffen das‘ aus tiefer Überzeugung, und zwar in dem Bewusstsein, dass wir es mit einer nicht einfachen und großen Aufgabe zu tun haben.“ Der Satz sei „das richtige Motiv für diese Aufgabe – Ziel und Haltung“.⁰⁵

Doch damit drang Merkel nicht mehr durch. Anfang September 2016 schnitt die AfD in Mecklenburg-Vorpommern zum ersten Mal bei einer Landtagswahl stärker ab als die CDU. Als dann auch bei der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus am 18. September eine Niederlage drohte, gab die Kanzlerin die unhaltbar gewordene Position schließlich auf: Ihr Ausspruch sei „zu einer Art schlichtem Motto, fast zu einer Leerformel“ geworden, die sie „am liebsten kaum noch wiederholen“ möge.⁰⁶ Nach der Berlin-Wahl räumte die Kanzlerin eine Teilschuld am schlechten Abschneiden ein und erkannte zum ersten Mal an, dass die von ihr bekämpfte Schließung der Balkanroute auch zum Sinken der Flüchtlingszahlen beigetragen habe. Merkel wollte den Satz jetzt aus der Welt schaffen – aber das sollte ihr nicht mehr gelingen. Er hatte sich verselbstständigt. Ein Teil der Öffentlichkeit wollte sich das Bild von der sich durch „Haltung“ auszeichnenden deutschen Kanzlerin nicht mehr nehmen lassen, nicht einmal mehr von der Kanzlerin selbst.

ZUR QUELLENLAGE

In den Jahren nach der Flüchtlingskrise hält das Ringen um ihre politische Bewertung an. Dabei fällt auf, dass bei diesem Ringen nicht die his-

01 Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, 31.8.2015, www.bundesregierung.de/-848300.

02 Neujahrsansprache von Bundeskanzlerin Merkel, 31.12.2008, www.bundesregierung.de/-799394.

03 „Merkels Politik ist schädlich für Deutschland“, Interview mit Erika Steinbach, 14.1.2017, www.welt.de/161172785.

04 Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem österreichischen Bundeskanzler Faymann, 15.9.2015, www.bundesregierung.de/-844442.

05 „Vor allem ein Satz des Anpackens“, Interview mit Angela Merkel, in: *Süddeutsche Zeitung*, 31.8.2016, www.bundesregierung.de/-353854.

06 Zit. nach Miriam Meckel/Gregor Peter Schmitz, Angela Merkel will „Wir schaffen das“ nicht wiederholen, 17.9.2016, www.wiwo.de/14556964.html.

torischen Abläufe im Zentrum stehen, sondern ihre Interpretation. Ja, es ist sogar ein nicht enden wollender Streit um ihre Benennung entbrannt. Bevor ich diesen Streit um die Semantik nachzeichne, möchte ich jedoch noch einen kurzen Exkurs in die Aufarbeitung der Ereignisgeschichte unternehmen, genauer: in die Quellenlage. Denn ich möchte die These zur Diskussion stellen, dass die Konzentration der Debatte auf Begriffe auch damit zu tun hat, dass der Öffentlichkeit wesentliche Quellen bis heute nicht zugänglich sind.

Die Abläufe der Ereignisse von 2015 wurden journalistisch aufgearbeitet, wobei sich die Recherchen auf interne Dokumente und vor allem auf Gespräche mit den Akteuren stützen.⁰⁷ Einige dieser Akteure, etwa der damalige Innenminister Thomas de Maizière,⁰⁸ haben mittlerweile selbst über ihre Entscheidungen in der Flüchtlingskrise geschrieben. Andere, wie sein Nachfolger Horst Seehofer, haben dies angekündigt. Versuche, das vorhandene Bild anhand von Akten und Dokumenten aus den beteiligten Behörden zu vervollständigen, sind hingegen überwiegend gescheitert. Dies ist erstaunlich, gibt doch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das seit 2006 in Kraft ist, eine gute Handhabe, auf amtliche Informationen zurückzugreifen, die früheren Generationen von Reportern und Historikern nicht zur Verfügung stand. Nach dem IFG kann jeder „amtliche Informationen“ beantragen. Als solche versteht das Gesetz „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“.

Bevor das IFG in Kraft trat, hatten Skeptiker argumentiert, diese Transparenz sei zu radikal, sie greife in das „Arkanum der Exekutive“ ein. Indem nicht nur Entscheidungen, sondern auch Teile der Entscheidungsfindung dokumentiert werden müssen, werde quasi die freie Meinungsbildung innerhalb der Regierung behindert. Die Aufarbeitung der Flüchtlingskrise war hierfür ein Testfall – mit erstaunlichem Ergebnis: Die politischen Akteure scheinen vorgebaut zu haben, denn wesentliche Elemente der Entscheidungsfindung sind nicht aktenkundig gemacht worden. So hat

die Redaktion von „Welt“ und „Welt am Sonntag“ 2019 und 2020 unter Federführung des Investigativjournalisten Manuel Bewarder zahlreiche Anträge nach dem IFG gestellt, um Regierungshandeln in der Flüchtlingskrise nachvollziehen zu können. Konkret hatte die Redaktion Zugang zu E-Mails oder Ausarbeitungen beantragt. Doch vor allem das Kanzleramt lieferte nicht. In mehreren Fällen wurden IFG-Anträge abgelehnt, weil „keine Informationen im Sinne der Anfrage“ vorlägen. Dies betrifft etwa die Entscheidung von Anfang September 2015, die syrischen Flüchtlinge von der ungarischen Autobahn aufzunehmen. Ein weiteres Beispiel ist die Entscheidung, den kurzzeitig diskutierten Familiennachzug für syrische Flüchtlinge doch nicht einzuschränken. Dazu sind keine amtlichen Dokumente vorhanden, es gibt keinen schriftlichen Austausch zwischen Kanzleramt und Innenministerium oder dem BAMF. Auch zu wichtigen öffentlichen Auftritten der Kanzlerin, etwa zu ihrem Einzelinterview in der Sendung „Anne Will“ oder zu ihrer Neujahrsansprache 2016, gibt es keine schriftlichen Gesprächsvorbereitungen im Sinne des IFG.

Als die Bundesregierung im Oktober 2015 ihre Arbeitsstruktur veränderte und einen Flüchtlingskoordinator einsetzte, musste dies im Bundeskabinett beschlossen werden. Eine Kabinettsvorlage gibt es selbstverständlich, sie wird nach IFG auch herausgegeben, lag Journalisten aber bereits vorher vor. Der schriftliche Vorschlag von Innenminister de Maizière, der vom später gefassten Beschluss entscheidend abwich, ist im Kanzleramt jedoch nicht mehr vorhanden. Auch andere zentrale politische Entscheidungen, etwa über die Einrichtung von Registrierzentren, haben keine Spuren im Sinne des IFG hinterlassen. Gleiches gilt für die Vorbereitungen des EU-Türkei-Deals durch den Stab Flüchtlingspolitik: Zwar gibt es vier Ausarbeitungen zu „Strategiefragen der internationalen und europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik Türkei“, doch diese werden ebenfalls nicht herausgegeben, weil das Kanzleramt „nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen“ fürchtet – ein Standardargument, um IFG-Anträge abzuwehren. So muss die interne Entscheidungsfindung vor allem mit Dokumenten rekonstruiert werden, die bei der Kommunikation mit Dritten entstanden, etwa mit der EU-Kommission, der das deutsche Innenministerium immer wieder zu den Grenzkontrollen berichtete. Ebenfalls herausgegeben

07 Vgl. Robin Alexander, *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München 2017.

08 Vgl. Thomas de Maizière, *Regieren. Innenansichten der Politik*, München 2019.

wurden aufschlussreiche Protokolle zum Bund-Länder-Koordinierungsstab und zum Lenkungsausschuss „Bewältigung der Flüchtlingslage“ im Innenministerium.

Bewarder kommt zu einem bemerkenswerten Fazit: „Das wohl wichtigste Ergebnis der Recherche ist (...), dass die Regierung offensichtlich immer wieder darauf achtete, dass ihre Arbeit nicht offiziell dokumentiert wurde, also nicht nachvollzogen werden kann. (...) So wurde die Rechtsauffassung, wonach das Zurückweisen von Asylbewerbern rechtlich zulässig ist, nur als sogenanntes Non Paper verfasst – so nennt man ein Papier, das nie offiziell veraktet wird. Im Grunde existiert es damit nicht – obwohl es Beamte ausgearbeitet haben. Das IFG ist hier zahlos. Entwürfe oder Notizen fallen nicht unter das Gesetz. Wo keine Akte, da keine Auskunft.“⁰⁹

SPRACHKÄMPFE

Vielleicht trägt der politisch gewollte Mangel an Primärquellen dazu bei, dass sich die mediale Aufarbeitung der Flüchtlingskrise vor allem auf semantische Fragen konzentriert. Lange nachdem im März 2016 mit der Schließung der Balkanroute und dem EU-Türkei-Deal die politischen Leitentscheidungen zur Beendigung der Krise getroffen wurden, toben in Deutschland noch heute Sprachkämpfe. Die Diskussion über die Bewertung politischer Entscheidungen verschiebt sich in einen Streit um ihre Benennung.

Das beginnt mit der in der Nacht vom 4. auf den 5. September 2015 getroffene Entscheidung Merkels, Migranten aus Ungarn nach Deutschland zu holen. Wer dies mit dem naheliegenden Begriff „Grenzöffnung“ bezeichnet, löst Stürme der Empörung aus. Das Argument lautet: Da die deutsch-österreichische Grenze als europäische Binnengrenze im „Schengen-System“ vorher nicht geschlossen war, hätte sie denklogisch auch nicht geöffnet werden können. Das Gegenargument geht so: Die Bundesregierung legte zuvor gegenüber der ungarischen Regierung großen Wert darauf, dass diese Migranten laut der „Dublin-Ver Vereinbarung“ nicht nach Deutschland kommen durften – und änderte dann ihre Meinung. Für diese Migranten und die Hunderttausenden, die ihnen folgten, öffneten sich die Grenzen also sehr wohl.

Im Kern ist das eine Wortklauberei, aber eine, von der weder eingeschworene Gegner noch minder entschlossene Befürworter von Merkels Flüchtlingspolitik lassen wollen. Den politischen Journalismus bringt dieser Streit an seine Grenzen. Denn die Abbildung der Entscheidungen des Jahres 2015 kann in der politisch korrekten Terminologie späterer Jahre nicht gelingen. Um im Beispiel zu bleiben: Die zentralen politischen Akteure sprachen damals selbst ständig von einer „Grenzöffnung“. Wenige Tage vor der Entscheidung plädierte etwa die innenpolitische Sprecherin der Linksfraktion, Ulla Jelpke, im Innenausschuss des Bundestages angesichts der „menschenunwürdigen Bedingungen in Ungarn dafür, die deutschen Grenzen für Flüchtlinge zu öffnen“. Laut Protokoll antwortete Bundesinnenminister de Maizière darauf: „Eine Öffnung der deutschen Grenze für die Flüchtlinge entspreche weder der geltenden Rechtslage, noch halte er dies für vernünftig, da es zu Zugangszahlen führen würde, die auch ein reiches und gut organisiertes Land wie Deutschland an die Grenze dessen bringen würden, was geleistet werden könne.“¹⁰ Nicht nur dem zuständigen Minister war damals bewusst, dass die Aufnahme der Flüchtlinge aus Ungarn eben keine Selbstverständlichkeit des Schengen-Systems war, sondern vielmehr eine Aussetzung der Dublin-Regeln bedeutete. Auch die Kanzlerin bestätigte dies auf einer Pressekonferenz: „Wir haben sogar noch die rechtlichen Implikationen überprüft: Kann man einen Notfall charakterisieren, ohne das Dublin-System aufzugeben?“¹¹

Unerbittliche politische Korrektheit gibt es von links wie von rechts, teilweise werden dabei die gleichen Begriffe kritisiert, nur mit anderer Stoßrichtung. So zieht jeder Bericht über „Flüchtlinge“ vorhersagbar zahlreiche Leserbriefe nach sich. Ein Teil der schreibenden Leser verlangt, dass dieser Terminus nur für bereits anerkannte Asylbewerber verwendet wird und suggeriert damit, dass das Gros der Anträge unbegründet sei. Ein anderer Teil klagt hingegen die im Herbst 2015 aufgekommene Formulierung „Geflüchtete“ ein, da die Schutzsuchenden ansonsten auf ihren Status reduziert, gar „ent-

⁰⁹ Manuel Bewarder, Das Schweigen des Bundeskanzleramts, 8.3.2020, www.welt.de/206401129.

¹⁰ Unveröffentlichtes Ausschussprotokoll vom 2.9.2015, zit. nach Manuel Bewarder, „Eine Öffnung der Grenze entspricht nicht der Rechtslage“, 11.3.2020, www.welt.de/206478701.

¹¹ Pressekonferenz, 15.9.2015 (Anm. 4).

menschlich“ würden. Zeitungsredaktionen stellt dies vor Herausforderungen. Wer in längeren Texten, auch um ständige Wiederholungen zu vermeiden, die Worte „Flüchtlinge“ und „Migranten“ abwechselnd wie Synonyme verwendet, bekommt noch mehr Ärger von beiden Seiten: Während die einen postulieren, auch eine wirtschaftliche Migration sei unter den Bedingungen einer ungerechten Weltordnung als „Flucht“ zu werten, wollen andere überhaupt keinem Asylbewerber mehr Fluchtgründe im Sinne des Grundgesetzes oder der Genfer Flüchtlingskonvention zugestehen.

Auch die Bundesregierung begann ab Oktober 2015, sich an der semantischen Front zu verkämpfen: So lehnte die Kanzlerin monatelang die Einrichtung eines „Krisenstabs“ im Innenministerium ab, da der Eindruck vermieden werden sollte, das Land sei in einer Krise. Der Begriff „Krise“ durfte in keinem offiziellen Dokument auftauchen. Als im Oktober dann nicht nur auf der Arbeitsebene des Ministeriums, sondern sogar im Kabinett Zuständigkeiten zusammengefasst wurden, war der entsprechende Beschluss überschrieben mit: „Bewältigung der Flüchtlingslage“. Jetzt wurde ein Krisenstab geschaffen, der so groß war, dass gegenüber dem Kanzleramt sogar eigene Büros angemietet werden mussten. Offiziell hieß er aber „Koordinierungsstab Flüchtlingspolitik“.

Die semantischen Kämpfe überdauern die politischen hier ebenfalls: Der „Koordinierungsstab“ ist längst wieder aufgelöst, die Flüchtlingskrise schon Geschichte, als die Opposition noch immer nichts von ihr wissen will. Als der Autor dieses Textes im September 2018 in der ZDF-Talkshow „Markus Lanz“ zum dritten Jahrestag des Beginns der Flüchtlingskrise befragt wird, unterbricht die ebenfalls in die Runde geladene ehemalige Verbraucherschutzministerin und Fraktionsvorsitzende der Grünen, Renate Künast, schon die Frage. Es habe niemals eine Flüchtlingskrise gegeben, insistiert sie. Als der Moderator ersatzweise den Begriff „Migrationskrise“ vorschlägt, widerspricht Künast ebenfalls. Schon das Wort „Krise“ habe einen negativen Beigeschmack. Wer es benutze, betreibe „das Geschäft der AfD“. Da Künast selbst keinen Vorschlag für einen vermeintlich neutralen Begriff machen will, einigt sich die Runde darauf, fortan nur noch von „den Geschehnissen des Septembers 2015“ zu sprechen. Doch in dieser Terminologie ist ein für

durchschnittliche Zuschauer verständliches Gespräch kaum mehr möglich. Vor der Ausstrahlung wird dieser Teil der Talksendung deshalb herausgeschnitten.

Ein besonderes Merkmal der semantischen Konflikte um die Flüchtlingspolitik scheint zu sein, dass es sie so nur in der deutschen Sprache gibt. So ist es in englischsprachigen Medien – unabhängig vom politischen Standpunkt – bis heute üblich und vollkommen unumstritten, von einer „refugee crisis“ zu schreiben oder zu sprechen. Auch die Grenzöffnung hat es in dieser Sprache ganz selbstverständlich gegeben. Linksliberale Medien wie der „Guardian“ lobten Merkmals Entscheidung „die Grenzen zu öffnen“, und als sie im Mai 2019 bei der Graduiertenfeier der Harvard-Universität sprach, wurde sie dort nicht nur für den Atomausstieg und die Ehe für Homosexuelle gepriesen, sondern auch mit den Worten angekündigt: „Sie öffneten ihr Land für über eine Million Flüchtlinge aus den Kriegen des Nahen Ostens.“

Sogar aus dem Englischen entlehnte, technische Begriffe werden im Deutschen mit einer Bedeutung aufgeladen, die angeblich schon den politischen Standort des Sprechers oder Schreibers verrät. Ein Beispiel hierfür ist der EU-Türkei-Deal, der die Akutphase der deutschen Flüchtlingskrise beendete. Auch hier sind die Fakten unumstritten: Am 18. März 2016 einigten sich der Europäische Rat und die Europäische Kommission mit dem Ministerpräsidenten der Türkei, Ahmet Davutoğlu, auf eine Reihe von Maßnahmen, um die Zuwanderung von Asylbewerbern aus diversen Herkunftsstaaten über das Gebiet der Türkei nach Europa zu reduzieren. Der Kern der Vereinbarung ist die Bereitschaft der Türkei, alle Flüchtlinge zurückzunehmen, die von seiner Küste nach Europa aufgebrochen sind, und im Gegenzug Kontingente von ausgewählten Migranten nach Europa zu schicken. Damit sollte das Ziel erreicht werden, das Merkel in jenen Tagen wieder und wieder formulierte, „illegale Migration durch legale Migration zu ersetzen“. De facto beendete allerdings vor allem ein entschlossenes Vorgehen der türkischen Polizei die vorher geduldete massenhafte Überquerung der Ägäis. Die wichtigste Komponente des EU-Türkei-Deals ist eine finanzielle: Die EU sagte die Zahlung von sechs Milliarden Euro zu, womit die Lage syrischer Flüchtlinge in der Türkei verbessert werden sollte. Und der Türkei wurde noch

mehr versprochen: So sollten die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige im Schengen-Raum aufgehoben und weitere Kapitel der stockenden EU-Beitrittsverhandlungen eröffnet werden.

Da zumindest ein Teil der Gegenleistungen der EU an die Türkei erkennbar nichts mit Migration zu tun hatte, also sachfremd war, sprach man in Brüssel vom EU-Turkey-Deal. Diesen Terminus benutzten auch deutsche Regierungsvertreter – allerdings nur, wenn sie Englisch sprachen. Dem deutschen Publikum soll der Begriff hingegen nicht zugemutet werden. Auch Journalisten wurden vom Bundespresseamt wiederholt aufgefordert, stattdessen vom „EU-Türkei-Abkommen“ zu sprechen. Die Begründung: Der Begriff „Deal“ sei im englischen neutral, klinge im Deutschen aber pejorativ. Wer vom „EU-Türkei-Deal“ spreche oder schreibe, wolle einen „schmutzigen Deal“ suggerieren. So kam es ein paar Monate lang auch bei der Berichterstattung über die äußerst unvollständige Umsetzung des Abkommens zum ständig wiederkehrenden semantischen Kleinkrieg um die Begriffe „Deal“ oder „Abkommen“.

Dieser war allerdings besonders absurd. Denn nicht nur streng genommen gab es kein Abkommen: Es gab überhaupt keine schriftliche Vereinbarung. Weder der EU-Rat noch die EU-Kommission noch Vertreter der Türkei hatten irgendwelche Dokumente unterzeichnet, und schon gar nicht hatte das EU-Parlament oder ein nationales Parlament der damals noch 28 Mitgliedstaaten irgendetwas ratifiziert. Völkerrechtlich reduzierte sich das vermeintliche „EU-Türkei-Abkommen“ auf zwei Pressemitteilungen. In einer von ihnen wird allerdings auf einen „Aktionsplan zur Begrenzung der Zuwanderung über die Türkei“ rekurriert, der jedoch schon aus dem November 2015 stammt, und auf ein „Rücknahmeabkommen“ der EU mit der Türkei von 2013. In beiden Dokumenten tauchen die wesentlichen Vereinbarungen von 2016 aber nicht auf. Anders als der Streit um die Begriffe „Grenzöffnung“ oder „Offenhaltung der Grenzen“ wurde der semantische Kleinkrieg um „Deal“ oder „Abkommen“ höchststrichterlich entschieden. Denn im Februar 2017 klagten drei Flüchtlinge beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg gegen das „EU-Türkei-Abkommen“. Die höchsten Richter der EU lehnten jedoch schon die Befassung damit ab. Ihr Argument: Im völkerrechtlichen Sinne existiere kein Abkommen, folglich könne

dies auch nicht beklagt werden. Erst danach lenkten die Sprachwächter teilweise ein. Zumindest in offiziellen Stellungnahmen spricht die Bundesregierung jetzt nicht mehr vom „EU-Türkei-Abkommen“, sondern nutzt den Begriff „EU-Türkei-Erklärung“.

SCHLUSS

Vielleicht sollten auch heutige Beobachter diesem Beispiel folgen und künftig Begriffe verwenden, die noch keine politische Wertung vorwegnehmen. Die Zeit dafür scheint günstig: Fünf Jahre nach Angela Merkels „Wir schaffen das“ ist die Flüchtlingskrise aus dem Zentrum der politischen Auseinandersetzung verschwunden. Dies hat vor allem mit einer neuen Krise zu tun: der Corona-Pandemie. Wie Deutschland aus dieser hervorgeht, ist im Sommer 2020 noch völlig offen. Allerdings kann als ein erster Trend beobachtet werden, dass die Bundesregierung durch entschlossenes Handeln vorher verlorenes Vertrauen zumindest teilweise zurückgewinnen konnte. Die Parteien der Mitte scheinen ihre Anhängerschaft wieder verbreitern zu können, die politischen Ränder verlieren an Vertrauen und radikalieren sich weiter. Vielleicht bietet sich jetzt auch Journalisten und Historikern die Chance, die Schützengräben der erstarrten Front eines semantischen Stellungskrieges zu verlassen und sich den Ereignissen mit neuer Unvoreingenommenheit zu nähern.

ROBIN ALEXANDER

ist stellvertretender Chefredakteur von der „Welt“ und der „Welt am Sonntag“ und unter anderem Autor des Buches „Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik“ (2017).

robin.alexander@welt.de

ESSAY

„WIR SCHAFFEN DAS“ ODER „REVOLUTIONÄRES BEWUSSTSEIN“?

Überlegungen zur Willkommenskultur 2015

Marion Detjen

Der „Sommer der Willkommens“ 2015 hat im kollektiven Gedächtnis der Deutschen tiefe und trennende Spuren hinterlassen. Die Entscheidung der Bundesregierung, die deutschen Grenzen nicht zu schließen und Schutzsuchende nicht abzuweisen, entzweite die deutsche Bevölkerung entlang den Bruchlinien ihres Verständnisses deutscher Staatlichkeit.

Auf der einen Seite stand die Empfindung des „Kontrollverlusts“. Das unkontrollierte Einströmen Hunderttausender fremder Menschen in das Land wurde darin zur traumatischen Erfahrung und Verletzung eines Staats- und Volkswesens, das man sich körperhaft, mit einer eigenen Integrität, vorstellt. Die massenhafte, unregelte Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung in Deutschland erschien als beängstigendes Symptom der Schwäche oder sogar Kapitulation der Staatsmacht. In der als existenziell empfundenen Bedrohung sollte das Europarecht notstandsmäßig dem deutschen Recht untergeordnet werden. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit wurde damit an die Kontrolle der physischen Staatsgrenze geknüpft, und der Topos des Kontrollverlusts steigerte sich noch zum Mythos vom „Rechtsbruch“.⁰¹

Auf der anderen Seite stand eine viel weniger ausformulierte, offenere und ambivalenter und bis heute kaum verstandene zeitgenössische Empfindung: Da die tatsächlichen Herausforderungen globaler Natur sind, habe sich die deutsche Staatlichkeit an ihnen zu bewähren, ob das der deutschen Gesellschaft nun passt oder nicht. Demnach scheint, dass die Staatlichkeit den globalen Herausforderungen teilweise gewachsen ist, teilweise aber eben auch nicht, je nach Perspektive und je nach Situation. Diese Offenheit gegenüber dem Verhältnis von Staatlichkeit und Welt wurde in der sogenannten Flüchtlingskrise zugelassen und war, so meine These, das einigen-

de Band, das im Sommer 2015 eine Blütezeit der „Willkommenskultur“⁰² ermöglichte.

Ich möchte in diesem Beitrag einige Überlegungen zu ihrer Gestalt und Genese, zu ihrem Potenzial und ihrem Zukunftshorizont anstellen. Dabei werde ich auch auf eigene Erinnerungen und Erfahrungen rekurrieren, denn ich bin der Willkommenskultur engstens verbunden, nicht nur privat, durch Ehrenamt oder politisch, sondern auch akademisch, als Historikerin und Hochschullehrerin am Bard College Berlin, das viele geflüchtete Studierende beherbergt. Wo wir uns in unserem Verhältnis zur Willkommenskultur selbst verorten – als Teil von ihr, außerhalb von ihr oder im Gegensatz zu ihr in einer „Ablehnungskultur“⁰³ –, hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Möglichkeiten des Lernens und des Erzählens selbst.

DIE UNWAHRSCHEINLICHE HEGEMONIE DER WILLKOMMENSKULTUR

Keine Kultur kommt ohne Vorläufer aus. Der großen Welle von Hilfsbereitschaft, die den langen Sommer 2015 für vollkommen fremde Menschen durch ganz Europa schwappte, gingen viele kleine Wellen voraus. Deren Ursprünge reichen bis an den Anfang des 20. Jahrhunderts, als durch das Ende der alten Imperien die gewaltsame Schaffung möglichst homogener Nationalstaaten zur (Schein-) Lösung der Probleme der Moderne ihren Ausgang nahm. Selbst Flüchtling zu sein, selbst Flüchtlingen geholfen zu haben, ist in den kollektiven Erinnerungen von Deutschen ein häufiger Topos, ganz zu schweigen von den kollektiven Erinnerungen zum Beispiel von Sizilianerinnen oder Griechinnen.

Dennoch war 2015 anders als alle Male vorher. Das lag zunächst einmal vor allem daran, dass die Willkommenskultur für eine kurze Zeit Hegemo-

nialität erlangte.⁰⁴ Mehr als zehn Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland kümmerte sich in über 15 000 neuen Projekten und Initiativen auf allen Ebenen aktiv um Geflüchtete.⁰⁵ Die Bundeskanzlerin ging mit ihrem „Wir schaffen das“ voran. Kooperationsverhältnisse zwischen Behörden und Zivilgesellschaft entstanden. Während Boulevardzeitungen in anderen Ländern Ressentiments und Überfremdungsängste anstachelten, wurde die „Bild“ mit ihrer Aktion „Wir helfen“ zum Zentralorgan der Willkommenskultur.⁰⁶ Flüchtlingshilfe war monatelang tatsächlich *Mainstream*.

Ein persönlicher Blick in die Provinz: Ich war Anfang September 2015 bei meinen Eltern in dem tiefdunkel-katholischen oberbayerischen Dorf, in dem ich aufgewachsen bin, Österreich in Sichtweite. Der katholische Priester, der evangelische Pfarrer, der örtliche Arzt und ein Dutzend Hausfrauen bildeten im Milieu treuer CSU-Wählerschaft einen Helferkreis, dem sich auch meine Eltern anschlossen. Der Zusammenschluss, der Behördengänge übernimmt, Ausbildungs- und Arbeitsplätze sucht und zwischen den eingessenen Dorfbewohnern und den Geflüchteten in der Containerunterkunft vermittelt, funktioniert bis heute. Das waren jene Leute, die sich später empört von der CSU abwandten, als Horst Seehofer seine Distanzierung von „Merkels Flüchtlingspolitik“ programmatisch und rhetorisch bis an den Rand des Koalitionsbruchs vorantrieb. Dass einer meiner syrischen Studenten am Bard College Berlin, wie er mir später erzählte, im Sommer 2015 auch durch diese Gegend wanderte und, nach Jahren des Verfolgtseins, des Vertriebenwerdens, des Immer-wieder-fliehen-Müssens, von einem bayerischen Polizisten

bei der Registrierung mit den Worten „Welcome to Germany“ empfangen wurde, lässt die Provinz allerdings idyllischer erscheinen, als sie war. Meine bayerische Freundin aus Kindertagen berichtete mir, was ihr die vor 25 Jahren aus Bosnien geflohenen Frauen, die im Altenheim unseres Nachbardorfes die Alten pflegen, erzählten: In den bosnischen Dörfern sähe man nun wieder den großen schwarzen Hund herumstreunen, der damals den Ausbruch des Bürgerkriegs angekündigt habe. Es sei wieder so weit; böse Zeiten stünden bevor.

Jedenfalls lässt sich gerade an der Provinz ablesen, dass die kurze Hegemonialität der Willkommenskultur drei neue Entwicklungen hervorbrachte. *Erstens*: Der Stadt-Land-Gegensatz, der bis dahin Willkommenskulturen und Ablehnungskulturen geschieden hatte, wurde zwar nicht aufgehoben, aber doch deutlich durchlässiger. *Zweitens*: Neue Initiativen und Freiwilligenaktionen konnten sich so weit institutionalisieren, dass sie häufig das Ende der Hegemonialität überlebten. Und *drittens* fand in der Breite eine gewisse Konfrontation mit den Realitäten jenseits des deutschen Tellerrands statt, ein Aufblitzen der Realitäten, die hinter Zwangsmigrationen stehen und die immer politisch herbeigeführte, gestaltete Realitäten sind, auch wenn die Menschen sie in Legenden und Fabeln kleiden, um sie ertragen zu können.

Eingebnet, eingebettet, handhabbar, aber auch verharmlost wurde das Aufblitzen durch Merkels Devise: „Wir schaffen das“. In der Verfilmung von Robin Alexanders Bestseller „Die Getriebenen“, die das gegen Merkel gerichtete Narrativ des Buches ins glatte Gegenteil verkehrt, wird ironisch deutlich, welchen politischen Kraftaufwand es bedeutete, die so fragile europäische Rechtsordnung nicht noch weiter zu beschädigen und die deutsche Grenze nicht zu schließen.⁰⁷ Ihr „Wir schaffen das“ zähmte die beunruhigenden Botschaften, die die Geflüchteten mit sich brachten, und verwies zurück auf die deutschen Ressourcen und Mög-

01 Vgl. Stephan Detjen/Max Steinbeis, *Die Zauberlehrlinge. Der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch*, Stuttgart 2019.

02 Zum Begriff vgl. Friedrich Heckmann, *Willkommenskultur was ist das, und wie kann sie entstehen und entwickelt werden?* Europäisches Forum für Migrationsstudien, EFMS Paper 7/2012.

03 Ulrike Hamann et al., *Forschungsbericht. Pionierinnen der Willkommengesellschaft, Strukturen und Motive des Engagements für Geflüchtete*, Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, Berlin 2017, S. 3.

04 Vgl. Ulrike Hamann/Serhat Karakayali, *Practicing Willkommenskultur: Migration and Solidarity in Germany*, *Intersections*, in: *East European Journal of Society and Politics*, 4/2016, S. 69–86, hier S. 74.

05 Werner Schiffauer/Anne Eilert/Marlene Rudloff, *So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch*. 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten, Bielefeld 2017.

06 Siehe www.bild.de/-42385428.bild.html.

07 Vgl. Robin Alexander, *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München 2017. Alexander stellte die ausbleibende Grenzschießung als eine Verantwortungsschwäche Merkels dar. Der Film dreht das Vorzeichen einfach um und interpretiert Merkels Weigerung, die Grenzen zu schließen, als Verantwortungsstärke: Während die Treiber ohne Rücksicht auf die Menschen und das Recht Merkel zu einer Maßnahme zwingen wollen, deren mögliche Folgen niemand verantworten wollte, widersetzte sich Merkel diesem Druck, verzichtete auf die Maßnahme und übernahm dann auch die Verantwortung dafür.

lichkeiten. Das brauchte allerdings zur Voraussetzung, dass man sich in einer vorübergehenden Ausnahmesituation befand. Wenn Deutschland schon nicht „alle“⁰⁸ aufnehmen könne, so könne es doch sehr wohl mit der Herausforderung der Integration von 800 000 Neuankömmlingen im Lande fertig werden. So stellte Merks Ausspruch ein Maß her zwischen dem, was von außen kam, und dem, was innen zu tun war, und schuf einen Freiraum, um den Realitätsschock zu verarbeiten – oder auch zu verdrängen. Darauf, ob und wie dieser Freiraum genutzt wurde, hatte Merkel allerdings kaum mehr Einfluss.

ZUGEHÖRIGKEIT UND UNIVERSALISMUS

Was aber war die eigene Wirklichkeit, mit der sich die Deutschen nun zu beschäftigen hatten? Jede Einwanderung stellt die Frage nach der Verfasstheit; danach, was „das Land“ eigentlich zusammenhält und wonach entschieden werden soll, wer unter welchen Bedingungen dazugehört und was Zugehörigkeit überhaupt bedeutet, welche Rechte und Pflichten gelten sollen, wie Teilhabe verstanden wird.

Diese Fragen können allerdings nie eindeutig beantwortet werden. Denn die Ambivalenz ist in das Grundgesetz selbst eingebaut – und damit auch das Zugeständnis, dass vollständige Kontrolle, vollständige Souveränität, gar nicht möglich ist. Das Grundgesetz ist durchzogen von sich ergänzenden, aber auch sich widersprechenden Normen, was Fragen der Zugehörigkeit angeht.⁰⁹ Der Historiker Douglas B. Klusmeyer und der Politikwissenschaftler Demetrios G. Papademetriou unterschieden 2009 fünf Dimensionen: die internationale oder transnationale Dimension, die allen im Geltungsbereich des Grundgesetzes befindlichen Menschen die universellen Menschenrechte garantieren soll; die föderale Dimension, die die unterschiedlichen politischen Traditionen in Deutschland widerspiegelt; die staatsbürgerliche und politische Dimension, die die politischen Rechte der Staatsangehörigen umfasst; die soziale

Dimension, die die kollektive Absicherung gegen individuelle Risiken organisiert; und schließlich die ethnisch-kulturelle Dimension, die auf Abstammung, auf der gemeinsamen Geschichte, auf kulturellen Gemeinsamkeiten und leider auch auf Rassismen im Sinne von Heterophobien¹⁰ fußt.

2010 zog der Politologe Jan-Werner Müller das Konzept des Verfassungspatriotismus heran, um das Verhältnis der Deutschen zu ihrem liberaldemokratisch verfassten Staat neu zu justieren und zwischen diesen Dimensionen einen neuen Ausgleich zu finden. Müller band den Verfassungspatriotismus an die universelle Anschlussfähigkeit: „[O]b man bei Nationalkultur anfängt und dann bei liberaldemokratischen Werten landet, oder umgekehrt (...) mit universellen liberaldemokratischen Prinzipien beginnt und daraus unter spezifischen historischen Umständen eine partikuläre Verfassungskultur gewinnt, ist bei Weitem nicht gleichgültig.“¹¹ Die Dimensionen der Zugehörigkeiten im Grundgesetz werden damit quasi hierarchisiert – erst die transnationale Öffnung der Verfassung hin zu den Menschenrechten und zur möglichen Souveränitätsabgabe, um sie zu schützen, perspektiviert und legitimiert auch die ethnisch-kulturelle Dimension, die somit nicht geleugnet, aber quasi entschärft wird.

Schon Jürgen Habermas hatte Ende der 1980er Jahre den Verfassungspatriotismus an den Universalismus geknüpft, zusätzlich aber auch noch an das Erbe der Französischen Revolution. Im Universalismus „jene[r] Ideen, die den demokratischen Rechtsstaat inspiriert haben“, liege das eigentliche, das „uneingeholte Erbe“ der bürgerlichen Revolutionen. Der universalistische Kern habe „seine Sprengkraft und Vitalität bewahrt, nicht nur in den Ländern der Dritten Welt und im sowjetischen Herrschaftsbereich, sondern auch in den europäischen Nationen“. Allerdings habe nur

08 Merkel im Gespräch mit dem „Flüchtlingsmädchen Reem“ am 17. Juli 2015, als sie mit Blick auf „alle“ und „alle aus Afrika“ gesagt hatte: „Das können wir auch nicht schaffen.“ Siehe www.youtube.com/watch?v=iWPZuZU5t44.

09 Vgl. Douglas B. Klusmeyer/Demetrios G. Papademetriou, *Immigration Policy in the Federal Republic of Germany. Negotiating Membership and Remaking the Nation, Part 1: Membership and the Basic Law*, New York 2009, S. 1–29.

10 Rassismus wird von Klusmeyer/Papademetriou nicht thematisiert, denn die ethnisch-kulturelle Dimension ist mit dem biologischen Rassismus, wie ihn die Nazis vertraten, tatsächlich inkompatibel. Vgl. Dieter Gosewinkel, *Einbürgern und ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 2003. Allerdings brauchen ethnisch-kulturelle Definitionen immer die Konstruktion eines Anderen, die nur mit im weiteren Sinne rassistischen, heterophoben Zuschreibungen funktionieren kann. Vgl. Albert Memmi, *Rassismus*, Hamburg 1992; Maria do Mar Castro Varela/Paul Mecheril (Hrsg.), *Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik der Gegenwart*, Bielefeld 2016.

11 Jan-Werner Müller, *Verfassungspatriotismus. Eine systematische Verteidigung*, in: *Vorgänge* 3/2010, S. 111–118, hier S. 111.

die Französische Revolution, als einzige unter allen bürgerlichen Revolutionen, das entsprechende „revolutionäre Bewusstsein“ erzeugt. Mit ihr sei ein „radikal innerweltlicher, nachmetaphysischer Begriff des Politischen“ und eine revolutionäre, für universalistische Werte kämpfende Praxis entstanden. Doch genau dieses revolutionäre Bewusstsein sei schon bald „blass“ geworden. Es sei zu einer „Mentalität“ geronnen, die sich „sowohl verstetigt wie auch trivialisiert“ habe. Es habe sich ihm „die Melancholie eingeschrieben – die Trauer über das Scheitern eines *gleichwohl unaufgebaren* Projektes“. Habermas löst sodann den normativen Gehalt der Französischen Revolution von dem revolutionären Bewusstsein und übersetzt ihn in die Arbeitsweisen der liberaldemokratischen Republik, wo er sowohl „gestaltend“ als auch „sprengend“ weiterwirke.¹²

ENTTÄUSCHTE HOFFNUNGEN DER 1990ER JAHRE

Nun hat das revolutionäre Bewusstsein – vom „Arabischen Frühling“ bis zu den heutigen Protesten in Hongkong – immer wieder bewiesen, wie wenig trivial es ist. Gleichzeitig erhielt die Hoffnung in Deutschland, dass mit dem Zusammenbruch der DDR, mit der Vereinigung und der Einbindung Deutschlands in die Europäische Union der universalistische normative Gehalt des bundesrepublikanischen Verfassungspatriotismus bekräftigt und bestätigt oder wenigstens nicht beschädigt werden würde, herbe Schläge.

Bestärkt wurde zunächst einmal die ethnisch-kulturelle Dimension der Zugehörigkeit zu Deutschland, und zwar auf dreifache Weise: *erstens* in der weiter wirkenden Verantwortung für die „Volksdeutschen“, die bis zum „Asylkompromiss“ 1993 unbegrenzt und danach begrenzt nach Deutschland einwandern konnten und die deutsche Staatsangehörigkeit bekamen; *zweitens* in der Verantwortung für die jüdischen Kontingentflüchtlinge, die aufgrund der „gemeinsamen“ Geschichte des Holocaust nach Deutschland einwandern und eingedeutscht werden konnten. Beides stand noch nicht im Konflikt mit der transnationalen Dimension, im Gegenteil, es ergänzte sie. Doch *drittens*,

¹² Jürgen Habermas, *Volkssouveränität als Verfahren* (1988), in: ders., *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M. 1994, S. 600–631, Zitate S. 601, S. 603, S. 605, S. 608 f.

und all das muss zusammen gesehen werden, wurde die ethnisch-kulturelle Dimension auch bestätigt durch die politische Effektivität der Mordanschläge, der brennenden Flüchtlingsheime, der ungeschminkten Rassismen und der Sorge wegen der „Asylantenflut“ – denn diese hatten die gravierende Einschränkung des Grundrechts auf Asyl im Asylkompromiss wesentlich mitmotiviert.¹³

Die mörderische, rassistische Gewalt von Mölln und Rostock-Lichtenhagen 1992 steht nicht außerhalb unserer Verfassungskultur, sie wurde durch die Einschränkung des Asylrechts im Namen des „inneren Friedens“ und des „friedlichen Zusammenlebens von deutschen und ausländischen Mitbürgern“ in sie hineingeholt.¹⁴ Der Verfassungsstaat hat in seiner „Ausländergesetzgebung“ immer und immer wieder bestätigt, dass eine Überstrapazierung der Fremdentoleranz des ethnisch-kulturellen Zugehörigkeitssinns der Deutschen unbedingt vermieden werden muss; dass sich die transnationale Dimension der ethnisch-kulturellen Dimension, wenn es darauf ankommt, unterzuordnen hat; dass der universalistische Kern des Verfassungsstaates, wenn er sich nicht in die ethnisch-kulturell definierte Identität einschmelzen lässt, dem Volk nur bei Sonnenschein und nur in kleinsten Dosen zugemutet werden kann.

Aber auch in den 1990er Jahren gab es bereits eine Willkommenskultur. Wieder eine persönliche Erinnerung, diesmal an die städtischen und universitären Räume, auf die sie damals noch beschränkt war. 1991 gründete ich an der Münchner Universität den Verein „Deutsch für Flüchtlinge“. Damals warteten Asylbewerberinnen in Bayern oft über Jahre, ohne arbeiten zu dürfen, auf eine Entscheidung ihres Asylverfahrens. Sie erhielten nur Sachleistungen und waren ohne die

¹³ Vgl. Ulrich Herbert, „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“ – der zeitgeschichtliche Kontext, in: Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.), *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, Bielefeld 2014, S. 87–104, hier: S. 94–101; Patrice Poutrus, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019, S. 168–177.

¹⁴ Sowohl der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Schäuble als auch die SPD-Abgeordnete Gerlinde Hämerle verwiesen in der Bundestagsdebatte am 26. Mai 1993 auf den „inneren Frieden“ zur Begründung der Grundgesetzänderung. Die Formulierung vom „friedlichen Zusammenleben“ wurde in der Debatte achtmal von CDU-Abgeordneten und dreimal von SPD-Abgeordneten vorgebracht. Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/160, 26.5.1993, zu Schäuble und Hämerle S. 13507, S. 13641, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12160.pdf>.

Möglichkeit, Deutsch zu lernen, vollständig von der Gesellschaft isoliert. Ebenso die „Geduldeten“, die sich unter dem Paradigma der Exklusion in einem rechtlichen Limbo von Monat zu Monat hangelten. Wir gingen in die Flüchtlingsunterkünfte und boten dort umsonst Deutschunterricht an. Den Verein gibt es bis heute. Unterstützt wurde er von einer anderen Initiative, der Münchner Lichterkette, die am Nikolaustag 1992 400 000 Menschen mit Kerzen in der Hand auf die Straße brachte, um gegen rechte Gewalt und Ausländerhass zu demonstrieren.

Im Ergebnis brachte die Willkommenskultur der ersten Flüchtlingskrise Anfang der 1990er Jahre mit Vereinen wie dem unsrigen bereits einige Institutionalisierungen des humanitären Engagements für Geflüchtete hervor. Sie war aber auch der Beginn einer Politisierung. Im Februar 1993 legte die SPD, nach Bündnis 90/Die Grünen, einen Entwurf für ein Einwanderungsgesetz vor.¹⁵ Die Aussicht auf ein Einwanderungsgesetz und auf solidarische europäische Lösungen der Asylfrage hatte viele Abgeordnete der SPD bewogen, dem Asylkompromiss zuzustimmen.¹⁶ Dass das Einwanderungsgesetz ausblieb und sich die Europäisierung des Asylrechts mit dem Dubliner Übereinkommen nur in Gestalt einer „Festung Europa“ verwirklichte, und zwar zu Lasten der Länder am Rande Europas, hat diese erste Willkommenskultur nach 1990 kalt erwischt. In der Folge entwickelten sich in linken Milieus Allianzen mit den Ausgegrenzten. Es entstand eine neue Ausprägung der Willkommenskultur als migrantisch geprägte, transnationale Widerstands- und Protestkultur, die 2011 bereitstand, als durch den Krieg in Libyen die Fluchtbewegungen nach Europa wieder an Fahrt aufnahmen.¹⁷ Aber auch jenseits dieser Milieus wuchs in der Willkommenskultur mit den Jahren das Gefühl, 1992/93 über den Tisch gezogen worden zu sein. Wir hatten, mit unserer Konzentration auf Sprachunterricht und humanitäre Hilfe, die politische Dimension der Ereignisse vernachlässigt.

15 Vgl. Franz Nuscheler, *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, Opaden 1995, S. 216f.

16 Siehe zahlreiche Redebeiträge der SPD-Abgeordneten in der Debatte. Vgl. Plenarprotokoll (Anm. 15).

17 Vgl. Elena Fontanari, *Looking for Neverland. The Experience of the Group Lampedusa in Berlin and the Refugee Protest of Oranienplatz*, in: Regina Römhild et al. (Hrsg.), *Witnessing the Transition: Moments in the Long Summer of Migration*, Berlin 2017, S. 15–34.

WEITERWIRKEN DES UNIVERSALISTISCHEN KERNES

Gleichwohl wirkte in diesen Jahren der universalistische Kern des Verfassungsstaates gestaltend und sprengend weiter. 1998 kam eine rot-grüne Regierung an die Macht, mit dem Wählerauftrag, endlich die Selbstanerkennung Deutschlands als Einwanderungsland gesetzlich festzuschreiben. Ein neues Staatsbürgerschaftsgesetz fügte dem *Ius Sanguinis*, der Abstammungsgemeinschaft, Elemente des *Ius Soli*, der Territorialgemeinschaft, hinzu. Die „Ausländergesetze“ wurden nun in „Aufenthaltsgesetze“ und „Integrationsgesetze“ umformuliert. Das „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“, das früher ganz und gar der Ablehnungskultur verhaftet war, erhielt als „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ eine willkommenskulturelle Anreicherung; und die Ausländerämter bekamen die Chance, sich ebenfalls nicht mehr ausschließlich als Schrankenwarter und Deportationsbehörden, sondern auch als Dienstleister zu verstehen.¹⁸ All diese Reformen waren mit der ethnisch-kulturellen Dimension der Zugehörigkeitsnormen des Grundgesetzes kompatibel: Die Kompatibilität wurde über das Integrationsparadigma hergestellt, das seit dem Regierungswechsel das Exklusionsparadigma abgelöst hatte. Indem sich die Migrantinnen „integrierten“, konnten sie als Teil der Abstammungsnation gedacht und allmählich eingedeutscht werden, ähnlich den assimilierten Juden im 19. Jahrhundert.

Soweit das Gestaltende. Das Sprengende zeigte sich immer dort, wo die transnationale Dimension in einen echten Konflikt mit der ethnisch-kulturellen Dimension geriet. Es ist vielleicht kein Zufall, dass Jan-Werner Müllers Buch, in dem er den Verfassungspatriotismus unauflöslich an den universalistischen Kern bindet, ebenso 2010 erschien wie Thilo Sarrazins rassistisch-exkludierendes Werk „Deutschland schafft sich ab“.¹⁹ Während die Migrationsforschung den Wechsel vom Integrationsparadigma zum Inklusionsparadigma vorbereitete, wurde 2014 die doppelte Staatsangehörigkeit auch für Nicht-EU-Bürgerinnen, also für

18 Wie diese Chance genutzt wurde, war lokal allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt. Vgl. Tobias Eule, *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*, Farnham 2014, S. 88–96.

19 Vgl. Jan-Werner Müller, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt/M. 2010; Thilo Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab*. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München 2010.

solche, die potenziell aus einem „anderen Kulturkreis“ kamen, eingeführt. Es entstanden neue transnationale zivilgesellschaftliche Bündnisse mit den Oppositionsbewegungen gegen diktatorische Regime, gegen Entrechtung und Ausbeutung in anderen Ländern, auch im Zeichen des Klimawandels. Die syrische Revolution wurde von der Zivilgesellschaft in Deutschland regelrecht adoptiert.²⁰ Und schließlich brach in den internationalen Finanzierungskrisen auch das riesige moralisch-politische Legitimationsproblem auf, an dem das europäische Flüchtlingsregime seit 20 Jahren litt: Die internationalen Organisationen waren nicht mehr in der Lage, die vom UN-Flüchtlingshilfswerk registrierten Flüchtlinge in den Krisenregionen zu ernähren, und deutsche Gerichte zwangen die Bundesregierung dazu, in Griechenland registrierte Schutzsuchende nicht mehr nach Griechenland zurückzuschicken. Ein großer Teil der Asylbewerberinnen, die 2014/15 nach Deutschland kamen, war aus Syrien.

In dieser Konstellation konnte im Sommer 2015, unter Merkels Führung, die sogenannte Willkommenskultur zu ihrer großen Blüte kommen. Das gewaltsame Sterben von Menschen auf der Flucht wurde plötzlich nicht mehr verdrängt, sondern trat medial flächendeckend in Erscheinung. Die Angriffe auf Schutzsuchende in Deutschland, wie in Freital vor laufender Kamera, taugten plötzlich nicht mehr als Vorwand für ein strengeres Asylrecht, sondern im Gegenteil, wurden Anlass für eine großzügigere Handhabung. Der Legitimationsmangel des Flüchtlingsregimes ließ sich sogar in einen Legitimationsgewinn für die unkontrollierte, „illegale“ Migration umbuchen. Da den Flüchtlingen keine andere Wahl gelassen wurde, um ihr Leben zu retten, so schien es, konnte man immerhin verstehen, dass sie sich ihren Weg selbst bahnten.

Gerade in den Schutzräumen der Kunst war das Engagement häufig begleitet von Ideen, wie mit Gesetzesverstößen experimentiert werden könnte, um den Staat dazu zu zwingen, die Rechtmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit der Gesetze gegen illegale Migration zu überprüfen.²¹ Quer

durch alle Segmente der Willkommenskultur wurde es üblich, die eigenen, privaten Räume zu öffnen und Geflüchtete bei sich aufzunehmen. Auch meine Familie nahm im Juli 2015 einen jungen Syrer auf, der verzweifelt einen Weg suchte, um seine Familie aus dem brennenden Aleppo zu retten und zu sich nach Deutschland zu holen. Dass wir ihm legal helfen konnten, dank dem Landesaufnahmeprogramm Brandenburg und dem Verein Flüchtlingspaten Syrien, war für uns ein Lackmusktest für die Qualität der Verfassungskultur. Um zu demonstrieren, dass das Merkel'sche „Wir schaffen das“ nur eine Schlussfolgerung sein konnte aus gesellschaftlichen Handlungen, die auch ohne Erfolgsgarantie unternommen wurden, gründete ich gemeinsam mit einer größeren Zahl von Freundinnen das Aktionsbündnis „Wir machen das“.²²

Dies alles geschah getragen vom Mainstream. Aber es geschah auch in dem Zeitgefühl, etwas völlig Neues, einen radikalen Anfang zu erleben. Es herrschte eine merkwürdige Euphorie. Begegnungen, Beziehungen auf Augenhöhe fanden statt. Es wurde nicht nur geholfen, sondern geteilt. Es schien im Bereich des Möglichen, das „Migrationsregime“²³ insgesamt zu revolutionieren, die ethnokulturelle Dimension der Verfassung loszuwerden, eine neue, inklusive Identität zu begründen, eine neue Ordnung zu errichten. Für mich wurde am Bard College Berlin wichtig, einen Bezug zu dem tatsächlich revolutionären Bewusstsein der jungen Menschen zu gewinnen, die 2011/12 im Arabischen Frühling in postkolonialen Zusammenhängen gegen ein für mich bis dahin unvorstellbares Ausmaß an staatlicher Unterdrückung gekämpft hatten.

INTEGRATIONISMUS UND INKLUSIONISMUS

Wenn die Euphorie ein ferner Ausläufer des „revolutionären Bewusstseins“ war, wie von Habermas beschrieben, im Dienste der zugleich unaufhebbaren und unerreichbaren transnationalen Werte der Französischen Revolution und unserer eigenen Verfassungskultur, dann bleibt zu fragen,

Aufrufe zum Schleppen und Schleusen durch künstlerische Kollektive: www.muenchner-kammerspiele.de/open-border-kongress/2-internationale-schlepper-schleusertagung-2015; <https://pen.gg/de/campaign/fluchthelferIn>; <https://politicalbeauty.de/toten.html>.

²² Siehe <https://wirmachendas.jetzt>.

²³ Im Sinne von Frank Wolff/Christoph Rass/Andreas Pott (Hrsg.), Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?, Wiesbaden 2018.

²⁰ Siehe etwa die Seite des 2011 gegründeten Vereins Adopt a Revolution: <https://adoptrevolution.org>.

²¹ Die Übertretung von Gesetzen, um den Staat zu zwingen, ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen, ist ein Hauptkriterium für zivilen Ungehorsam. Vgl. Hannah Arendt, Ziviler Ungehorsam (1969), in: Andreas Braune (Hrsg.), Ziviler Ungehorsam. Texte von Thoreau bis Occupy, Stuttgart 2017, S. 132–158. Siehe auch die

worin genau die Selbsttäuschung bestand, die diese Mini-, Proto- oder vielleicht auch Pseudo-Revolution des Sommers 2015 möglich und unmöglich zugleich machte. Die Willkommenskultur 2015 war äußerst heterogen, sie vereinigte ganz unterschiedliche Interessen, Ziele und Erfahrungen. Aber man kann sie vereinfachend auf zwei Richtungen festlegen:

Die Inklusionistinnen wollten Zugehörigkeit auf der Grundlage politischer und sozialer Rechte und Pflichten, inklusive des Menschenrechts und Grundrechts auf Asyl. Sie wollten eine Verwirklichung des universellen Anspruchs der Verfassung, unabhängig und wenn nötig auch auf Kosten der ethnisch-kulturellen Dimension. Die Integrationistinnen hingegen machten diesen Sprung nicht: Sie sahen auf Deutschland als eines der reichsten Länder der Welt und hielten die deutsche Gesellschaft für fähig, eine neue postmigrantische Identität zu finden.²⁴ Und sie vertrauten auf die immer wieder vorgetragene Behauptung, dass der Islam „zu Deutschland“ gehöre.²⁵

Doch genau dieser Integrationismus wurde zum Einfallstor, durch das die Exklusionisten, die Vertreter der Ablehnungskultur, nach dem Ende des Sommers spazieren konnten. In der Ablehnungskultur war man in den Jahren seit 1990 auch nicht faul gewesen. Es hatten sich Bewegungen gebildet, die den Rassismus nicht mehr auf Suprematie oder Genetik gründeten, sondern auf der Behauptung, dass die Welt aus säuberlich voneinander abgegrenzten „Kulturkreisen“ bestünde. Der Kulturalismus und Ethnopluralismus konnte sich das Integrationsparadigma durch Verabsolutierung zunutze machen: Das Verständnis vom Deutschsein wurde auf die „christlich-jüdische Traditionsgemeinschaft“ ausgeweitet, europäisiert und mit der *self-fulfilling prophecy* verknüpft, dass es angeblich nicht möglich sei, eine größere Zahl von Menschen aus „muslimischen Kulturkreisen“ mit der christlich-jüdischen Traditionsgemeinschaft zu verschmelzen. Gleichzeitig wurden rassistische

Handlungen und Redeweisen wieder als Erpressungswerkzeuge eingesetzt. Je lauter die Rechten wurden, desto schwieriger konnte Merkel ihren Anspruch, dass Deutschland es „schaffen“ würde, aufrechterhalten. Egal, wie gut die wirtschaftliche und soziale Integration funktionierte – es war jedem Deutschen jederzeit möglich, durch gut platzierte Islamophobie und Ausländerfeindlichkeit die kulturelle Integration zu verweigern. Merkel musste sich wohl in ihrem Land getäuscht haben. So wanderten nach dem Ende des langen Sommers immer mehr Integrationisten von der Willkommenskultur in die Ablehnungskultur ab, weil die Integration, von Teilen nicht gewollt, im Ganzen nicht funktionierte – während die Inklusionistinnen als naive „Gutmenschen“ dastanden, als angeblich unverantwortliche Komplizen eines Einwanderungsexperimentes, das von vornherein zum Scheitern verurteilt schien.

Was wird aber bleiben von der Willkommenskultur 2015? *Erstens* bleiben wieder die Institutionalisierungen, die von ihr und in ihr geschaffenen Strukturen, Netzwerke, Mentalitäten. *Zweitens* bleiben die Furcht und das Wissen, dass – so Hannah Arendt ahnungsvoll schon 1963 – „aller Grund (besteht), sich zu fürchten“: In der Begegnung mit den Realitäten und Revolutionen, die hinter den Zwangsmigrationen stehen, bekamen wir eine Anschauung der „konkreten Gründe, die für die Möglichkeit einer Wiederholung der von den Nazis begangenen Verbrechen sprechen“.²⁶ Und *drittens* bleibt gerade im Scheitern die „Melancholie“, die laut Habermas dem revolutionären Bewusstsein eingeschrieben ist. Für kurze Zeit hatten wir erfahren, dass unsere private Person und unsere öffentliche Person in eins fallen durften – eine Erfahrung, die Arendt, den Dichter René Char zitierend, einen „Schatz“ nannte: „Und der Schatz war nicht mehr und nicht weniger als er selbst, dass er ‚sich selbst gefunden‘ habe, dass er sich nicht mehr der ‚Unaufrichtigkeit‘ verdächtige, dass er keine Maske und keine Schauspielerei brauchte, um zu erscheinen, dass er, wo immer er hinkam, den anderen und sich selbst als der *erschien*, der er war, dass er es sich leisten konnte, ‚nackt zu gehen‘.“²⁷

24 Vgl. Jan Plamper, *Das neue Wir. Warum Migration dazugehört: Eine andere Geschichte der Deutschen*, Frankfurt/M. 2019.

25 Zur Geschichte dieser Behauptung vgl. Stefan Detjen, „Der Islam gehört zu Deutschland“, 14. 1. 2015, www.deutschland-funkultur.de/die-geschichte-eines-satzes-der-islam-gehört-zu-deutschland.1895.de.html?dram:article_id=308696.

26 Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen*, München 2007 (1964), S. 396.

27 Dies., *Über die Revolution*, München 1986 (1963), S. 361.

MARION DETJEN

ist promovierte Historikerin und lehrt am Bard College Berlin.

m.detjen@berlin.bard.edu

VOR DEM 5. SEPTEMBER

Die „Flüchtlingskrise“ 2015 im historischen Kontext

Ulrich Herbert · Jakob Schönhagen

Zwischen 2003 und 2013 lag die Zahl der Asylbewerber in Deutschland durchschnittlich bei 34 000 pro Jahr. 2014 stieg sie auf 173 000, und seit dem Frühjahr 2015 nahm sie noch einmal erheblich zu.⁰¹ Mitte August 2015 erhöhte die Bundesregierung ihre Prognose für das gesamte Jahr deshalb auf 800 000 Flüchtlinge,⁰² überwiegend aus Syrien, dem Irak und Afghanistan. Ein Großteil kam über die sogenannte Balkanroute nach Westeuropa – über Griechenland, Nordmazedonien, Serbien und Ungarn nach Österreich. Bis Mitte August registrierte Ungarn nach den gültigen europäischen Vereinbarungen 150 000 Geflüchtete und wies sie in provisorische Aufenthaltslager ein. Bereits im Juni hatte der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán aber angekündigt, den „Flüchtlingsstrom“ über die Balkanroute stärker einzudämmen, und begann mit dem Bau eines Grenzzauns zu Serbien. Als die Flüchtlinge dann zunehmend versuchten, die Einweisung in ungarische Aufnahmelager zu vermeiden, kam es zu hässlichen Szenen der Polizeigewalt. Fernsehstationen verbreiteten die Bilder weltweit. In Westeuropa und insbesondere in Deutschland riefen sie scharfe Kritik an der ungarischen Regierung hervor.⁰³

Am 21. August 2015 erteilte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge intern eine Weisung an seine Außenstellen, wonach Flüchtlinge aus Syrien, die nach Deutschland einreisen wollten, fortan nicht mehr abgewiesen werden sollten, auch wenn sie in einem EU-Land, das sie zuvor betreten hatten, nicht registriert worden waren. Diese Regelung war durchaus plausibel, da das Bundesamt heillos überlastet war und Flüchtlinge aus Syrien angesichts der humanitären Lage in ihrem Heimatland in Deutschland nahezu ausnahmslos einen Schutzstatus erhielten. Die Anweisung geriet jedoch in die Öffentlichkeit und wurde vielfach so verstanden, dass Deutschland alle Flüchtlinge ungeprüft ins Land lassen würde. Daraufhin weigerten sich die Flüchtlinge in Ungarn, sich dort registrieren zu lassen. Tausende von ihnen kampierten stattdessen auf dem Bahnhof in Budapest,

forderten ihre Weiterreise nach Deutschland und skandierten „Germany“ und „Merkel“.

Am Tag darauf, am 28. August, wurde an der Autobahn 4 im österreichischen Burgenland ein Lastwagen entdeckt, in dem 71 Tote lagen – Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak, von den Schleppern verlassen und in dem Wagen erstickt. Vier Tage später, am 2. September, wurde das Foto eines kleinen Jungens verbreitet, der leblos an einem Strand lag. Der zweijährige Alan Kurdi war bei der Überfahrt von der Türkei nach Griechenland ertrunken. Die Bilder des LKWs in Österreich und des Jungen wurden innerhalb weniger Tage zu Symbolen der katastrophalen Lage der Flüchtlinge auf den Fluchtrouten nach Westeuropa und entfachten weltweit eine Welle der Betroffenheit und Empörung. In Deutschland setzte sich insbesondere die „Bild“ geradezu massiv für die Unterstützung der Flüchtlinge ein. Mit schwarzem Trauerrand druckte sie über die gesamte Titelseite das Bild von Kurdi und schrieb: „Wer sind wir, was sind unsere Werte wirklich wert, wenn wir so etwas weiter geschehen lassen?“ Das Boulevardblatt war es auch, das die Kampagne „Wir helfen“ initiierte und dafür sorgte, dass Fußballprofis am Samstag darauf mit entsprechendem Logo und dem Hashtag #refugeeswelcome auf den Trikots die Bundesligaspielfelder betraten. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel reagierte nun öffentlich: Bei einer Rede vor der nordrhein-westfälischen CDU in Köln betonte sie, dass noch nie seit dem Zweiten Weltkrieg so viele Menschen nach Deutschland gekommen seien, wiederholte mehrfach ihren bereits zuvor geäußerten Satz „Wir schaffen das!“ und fügte unter viel Applaus hinzu: „In dieser Situation haben wir die Verpflichtung zu helfen.“⁰⁴

Eine Woche später, am 4. September, beschlossen rund 3000 der Flüchtlinge, die seit Tagen am Bahnhof von Budapest ausharrten, nicht länger in Ungarn zu bleiben, sondern sich zu Fuß auf den etwa 180 Kilometer langen Weg nach Österreich und nach Deutschland zu machen. Sie marschier-

ten entlang der Autobahn nach Westen und wurden von zahlreichen Fernsehteams begleitet, die dem Zug bald den Namen „march of hope“ verliehen. Daraufhin kündigte der ungarische Ministerpräsident an, Ungarn könne die Flüchtlinge nicht mehr ordnungsgemäß registrieren und werde sie deshalb aus „humanitären Gründen“ mit Bussen an die österreichische Grenze bringen – falls Österreich und Deutschland sich bereit erklärten, sie aufzunehmen. Bis zur Ankunft der Busse blieben nur wenige Stunden. Bundeskanzlerin Merkel und der österreichische Bundeskanzler Werner Faymann stimmten überein, dass eine Verweigerung der Einreise nur mit massiver Gewalt durchzusetzen sei und zu einer humanitären Katastrophe führen würde. Am späten Abend gab Faymann bekannt, dass in Abstimmung mit Merkel „aufgrund der heutigen Notlage an der ungarischen Grenze“ entschieden wurde, die Flüchtlinge nach Deutschland und Österreich weiterreisen zu lassen.⁰⁵

Diese Entscheidung gilt als Auslöser jener Entwicklung, durch die bis zum Sommer 2016 insgesamt etwa 1,4 Millionen Flüchtlinge nach Deutschland einreisten. Die politischen Auswirkungen waren gravierend: Die „Flüchtlingsfrage“ wurde in Deutschland, der EU und darüber hinaus zu einem der am heftigsten umkämpften Streitpunkte. Der 5. September 2015 wird zudem als Auftakt, jedenfalls als Verstärker einer Rechtsverschiebung der politischen Kräfteverhältnisse in Europa und darüber hinaus angesehen.

01 Vgl. Anzahl der neu registrierten Flüchtlinge in Deutschland von 2014 bis 2018, Mai 2018, www.statista.com/statistik/daten/studie/663735; Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in Deutschland von 1991 bis 2020, Juni 2020, www.statista.com/statistik/daten/studie/154286.

02 Es ist schwierig, trennscharf zwischen „Flüchtlingen“ oder „Geflüchteten“, also den aus politischen und ähnlichen Gründen geflohenen Menschen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, und denen, die aus wirtschaftlicher Not ihr Land verließen, zu unterscheiden, zumal politische Instabilität und wirtschaftliche Not in den meisten Ländern des Globalen Südens eng miteinander verbunden sind. Wenn im Folgenden von „Migranten“ die Rede ist, so sind damit alle Wandernden gemeint, unabhängig von ihren Motiven.

03 Zum Folgenden vgl. Alexander Betts/Paul Collier, *Gestrandet. Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist*, München 2017, S. 93–134; Georg Blume et al., *Was geschah wirklich?*, Zeit-Dossier 22.8.2016; Robin Alexander, *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München 2018, S. 11–115.

04 Zit. nach Blume et al. (Anm. 3).

05 Zit. nach Tausende Flüchtlinge in Österreich eingetroffen, 5.9.2015, www.zeit.de/politik/2015-09/ungarn-fluechtlinge-grenze.

ASYL ALS GRUNDRECHT

Das Recht auf Politisches Asyl geht in der Bundesrepublik zurück auf die Entscheidungen im Parlamentarischen Rat 1948/49, der dieses Recht in Artikel 16 ins Grundgesetz aufnahm. Im verbreiteten Verständnis wird dieser Artikel als Referenz an die nach 1933 vor den Nationalsozialisten flüchtenden jüdischen und nichtjüdischen Deutschen angesehen, die überall in der Welt Aufnahme und Asyl gesucht und so selten gefunden hatten. Deshalb habe sich der Parlamentarische Rat 1948/49 dazu entschlossen, das Recht auf Asyl für politische Flüchtlinge ins Grundgesetz aufzunehmen. Es galt einschränkungslos und war nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament zu verändern.

Schaut man etwas genauer hin, so ergibt sich ein etwas anderes Bild.⁰⁶ Im Parlamentarischen Rat war zunächst nur daran gedacht, Verfolgten wie schon in der Weimarer Verfassung einen Auslieferungsschutz zuzugestehen. Ein universelles Recht auf Asyl für ausländische Flüchtlinge war zunächst nicht beabsichtigt. Vielmehr war zunächst vorgesehen, ein Asylrecht für Deutsche einzurichten – vor allem mit Blick auf diejenigen, die in der Sowjetischen Besatzungszone politisch verfolgt wurden. In einem Entwurf des Redaktionsausschusses des Parlamentarischen Rates vom 16. November 1948 hieß es daher: „Jeder Deutsche, der wegen seines Eintretens für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit oder Weltfrieden verfolgt wird, genießt im Bundesgebiet Asylrecht.“ Und weiter: „Die Gewährung des Asylrechts für politisch verfolgte Ausländer erscheint als zu weitgehend, da sie möglicherweise die Verpflichtung zur Aufnahme, Versorgung usw. in sich schließt.“⁰⁷ Für sie solle daher das Abschiebungsverbot ausreichen, die Gewährung von Asyl auf Deutsche begrenzt bleiben. Nach längeren Verhandlungen wurde aber die sehr weitreichende Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ akzeptiert, weil auf diese Weise das Ziel, Deutsche vor Auslieferung zu schützen, gewahrt blieb, ohne die Alliierten zu alarmieren, die einer Privilegierung deutscher gegenüber

06 Vgl. Michael Mayer, *Die Praxis der Asylpolitik 1949 bis 1970*, unveröff. Manuskript, 2019; Patrice Poutrus, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019, S. 21–103.

07 Der Parlamentarische Rat, Bd. 5, Teilbd. 2, Boppard 1993, Dok. 28, S. 579.

ausländischen Verfolgten nicht zustimmten. In der Konsequenz führte dies in den frühen 1950er Jahren dazu, dass deutsche NS-Verbrecher, die aus Gefängnissen in den einstigen von Deutschland besetzten Ländern flohen, an der Grenze Asyl nach Artikel 16 beantragen konnten – und erhielten.⁰⁸

Die US-Militärregierung in Deutschland verfolgte hier allerdings andere Ziele. Für sie war *erstens* ausschlaggebend, dass der neue westdeutsche Staat die Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen aus Ostmitteleuropa aufnahm und hier auf Dauer integrierte, um so allen Bestrebungen zur Rückkehr der Flüchtlinge in die Ostgebiete entgegenzuwirken. *Zweitens* sollte Westdeutschland die im Sommer 1948 noch etwa 500 000 sich im Lande aufhaltenden Displaced Persons (DPs) versorgen. Und *drittens* forderte das State Department mit Nachdruck, dass die Bundesrepublik auch nichtdeutsche Flüchtlinge aus den kommunistischen Ländern aufnehmen würde.⁰⁹ Angesichts der Millionen deutscher Flüchtlinge war die Frage ausländischer Asylsuchender für die westdeutschen Behörden jedoch eine nachgeordnete Frage, und auch die Aufmerksamkeit der Besatzungsbehörden ließ rasch nach.

In der Praxis wurde das Asylrecht in der Bundesrepublik bis in die späten 1970er Jahre nur selten und nahezu ausschließlich auf Flüchtlinge aus den kommunistischen Staaten des Ostblocks angewandt, von denen im Durchschnitt jährlich 2000 bis 3000 ins Land kamen. Ihre Anträge auf die Gewährung von Asyl wurden zu 80 Prozent anerkannt. Die Höhepunkte dieser Entwicklung bildeten die Ungarnkrise 1956, als Westdeutschland 15 000 der 200 000 ungarischen Flüchtlinge aufnahm, und der Prager Frühling 1968, in dessen Folge die Bundesrepublik etwa 5000 Geflüchteten Aufenthalt gewährte.

INTERNATIONALE FLÜCHTLINGSPOLITIK

Diese selektive Gewährung von Asyl war jedoch keine deutsche Sonderentwicklung, sondern stand in Einklang mit der internationalen Flüchtlingspolitik nach 1945. Da die Fluchtbewegungen

infolge des Zweiten Weltkrieges alle bis dahin bekannten Größenordnungen übertrafen, schuf die Staatengemeinschaft die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), die in Europa über sieben Millionen Menschen repatriierte. Zudem wurde die internationale Flüchtlingsorganisation (IRO) gegründet, um die etwa eine Million DPs, die nicht in ihre osteuropäischen Heimatländer zurückkehren konnten oder wollten, in anderen Ländern dauerhaft unterzubringen. Allerdings begrenzten die Vereinten Nationen ihre Hilfe geografisch auf Europa und zeitlich auf Flüchtlinge, die vor 1951 geflohen waren – obwohl am Ende der 1940er Jahre weltweit etwa 100 Millionen Menschen auf der Flucht waren. UNRRA und IRO wurden geschlossen. An ihre Stelle trat mit dem UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) eine kleine Institution, die keine eigenen Hilfsoperationen umsetzen durfte und nach drei Jahren aufgelöst werden sollte.¹⁰

Auch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 war auf diese Konstellation abgestellt. Sie galt ursprünglich nur für Europa und hier insbesondere für Flüchtlinge aus dem Machtbereich des kommunistischen Lagers. Sie stand ganz im Zeichen der europäischen Flüchtlingsdramen der Nachkriegsjahre und wurde erst 1967 über Europa hinaus ausgedehnt. Vor allem aber gewährte (und gewährt) sie kein Recht auf Asyl und begründet keine Einreiserechte für Individuen, sondern normierte das Recht *im* Asyl, nicht *auf* Asyl.

Insbesondere die USA aber setzten sich mit der Ungarnkrise 1956 wieder für eine aktive UN-Flüchtlingspolitik ein.¹¹ Spätestens mit dem französischen Dekolonisierungskrieg in Nordafrika, als etwa 250 000 Menschen vor der französischen Armee aus Algerien nach Tunesien und Marokko flohen, kam das „alte“ europäische Displaced-Persons-Problem aber an sein Ende. Der bis dahin unbedeutende UNHCR stieg nun zur zentralen Clearingstelle der internationalen Flüchtlingshilfe auf. Erst jetzt entstand ein auf Dauer angelegtes System, das auf einem universellen Mandat fußte. Das New York Protokoll von 1967 schuf den rechtlichen Rahmen,

08 Vgl. Mayer (Anm. 6).

09 Vgl. Ulrich Herbert/Karin Hunn, Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern, in: Hans Jürgen Hockerts et al. (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 3: Bundesrepublik Deutschland 1949–1957, Baden-Baden 2005, S. 779–801.

10 Vgl. Louise W. Holborn, The International Refugee Organization, London 1956; Daniel Cohen, In War's Wake, New York 2012; Kim Salomon, Refugees in the Cold War, Lund 1991.

11 Vgl. Gil Loescher, The UNHCR and World Politics, New York 2001.

indem es die geografischen und zeitlichen Einschränkungen der Genfer Flüchtlingskonvention aufhob. Die finanzielle Basis des UNHCR blieb aber prekär.¹²

POLITISCHES ASYL IN DER BUNDESDEUTSCHEN PRAXIS

In der Bundesrepublik indes wurde Politisches Asyl weiterhin nahezu ausschließlich für Flüchtlinge aus kommunistischen Staaten gewährt. Im Zuge des Algerienkriegs warnte das Bundesinnenministerium 1960 in Bezug auf die nordafrikanischen Flüchtlinge vor „gefährlichen Ausländern“, denen Asyl nicht gewährt werden könne.¹³ Das galt auch für die überwiegend linksorientierten Flüchtlinge aus Chile, die ein Jahrzehnt später nach dem Sturz der Regierung Salvador Allendes 1973 vor der Verfolgung durch die Militärjunta in der Bundesrepublik Schutz suchten, ebenso wie für die Geflüchteten aus Argentinien nach der Machtübernahme der dortigen Militärjunta. In der DDR hingegen fanden etwa 2000 Flüchtlinge aus Chile Aufnahme – hier wie dort funktionierten die Kategorien des Kalten Krieges.¹⁴

Auch die Aufnahme der vietnamesischen „Boatpeople“ seit 1979 stand noch im Zeichen der Blockkonfrontation. Nach dem Ende des Vietnamkriegs hatten mehr als 1,6 Millionen Flüchtlinge versucht, in Booten über das Südchinesische Meer ins Ausland zu gelangen. Fast 250 000 starben bei der Überfahrt. Die USA nahmen einen großen Teil von ihnen auf, drängten aber ihre Verbündeten, ebenfalls Flüchtlinge aus Vietnam aufzunehmen. Das stieß bei der Bundesregierung zunächst auf Ablehnung. Schließlich wurden dann aber doch zunächst 1000 Boatpeople nach Deutschland eingeflogen, die hier das vorgeschriebene Asylverfahren durchlaufen mussten. Dabei zeigte sich aber, dass die meisten von ihnen nicht unter die Kategorie der politischen Flüchtlinge fielen, sondern als Teil der vermutlich

eher wohlhabenden Bevölkerung Vietnams vor wirtschaftlichem Ruin geflohen waren. Dies wurde von den westdeutschen Behörden zunächst als politische Verfolgung durch den Kommunismus und somit als Asylgrund angesehen, blieb aber rechtlich umstritten. Als die Bundesrepublik in den folgenden Jahren auf Bitten des UNHCR und der USA insgesamt rund 38 000 Flüchtlinge aus Vietnam aufnahm, umging sie die Prüfung der Asylberechtigung und schuf einen neuen Status, den der „Kontingentflüchtlinge“. Ihnen konnte künftig aufgrund einer humanitären Krisensituation im Herkunftsland eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden, ohne dass sie das Asylanerkennungsverfahren durchlaufen mussten.¹⁵

Allerdings geriet diese Beschränkung des Politischen Asyls auf vornehmlich europäische Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern ins Wanken, als das Bundesverwaltungsgericht im Oktober 1975 im Zusammenhang mit den chilenischen Flüchtlingen entschied, dass das Asylrecht keine Schranken kenne und die Ausländereigenschaft von Flüchtlingen diesen nicht zum Nachteil werden dürfe. Damit aber entfaltete der Asylartikel eine ursprünglich nicht vorgesehene universelle Wirkung, wie sich bald erwies. Denn während die Zahl der Asylsuchenden in den 1970er Jahren sehr klein war und in der Öffentlichkeit kaum beachtet wurde, begann sich dies um 1980 zu ändern. Die Machtübernahme der Islamisten in Iran, der Bürgerkrieg im Libanon, vor allem aber der Militärputsch in der Türkei im September 1980 zogen große Fluchtbewegungen nach sich. Erstmals wurde der Begriff „Asyl“ in der Bundesrepublik einer breiteren Öffentlichkeit bekannt.¹⁶

Schon früh machte die Bundesregierung deutlich, dass sie einer Ausweitung des Politischen Asyls nicht ohne Weiteres zustimmen würde. Als Hauptargument gegen die Ausdehnung galt nun aber nicht länger die Beschränkung auf Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern, sondern der Verdacht, die Flüchtlinge kämen aus wirtschaftlichen, nicht aus politischen Gründen ins Land.

12 Vgl. Jakob Schönhagen, Ein vergessenes Jubiläum. Das „New York Protocol“ von 1967 jährte sich im Jahr 2017 zum fünfzigsten Mal, 7.12.2018, <https://zeitgeschichte-online.de/themen/ein-vergessenes-jubilaeum>; Peter Gatrell, *The Making of the Modern Refugee*, New York 2013, S. 199–297.

13 Zit. nach Poutrus (Anm. 6), S. 51.

14 Vgl. ebd., S. 51–71. In der DDR-Verfassung von 1949 war Ausländern, die „wegen ihres Kampfes für die in dieser Verfassung niedergelegten Grundsätze im Ausland verfolgt werden“, Asyl zugestanden worden. 1968 wurde dieser Rechtsanspruch in eine Kann-Formulierung umgewandelt.

15 Vgl. Frank Bösch, *Zeitenwende 1979*. Als die Welt von heute begann, München 2019, S. 187–228. Diese Konstruktion fand nach 1990 auch auf Juden aus der Sowjetunion Anwendung, die in die Bundesrepublik einwandern wollten. Vgl. Dmitrij Belkin, *Jüdische Kontingentflüchtlinge und Russlanddeutsche*, 13.7.2017, www.bpb.de/252561.

16 Vgl. Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2017³, S. 263 ff.

So erklärte Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann im Dezember 1982: „Eine Vielzahl der Bewerber sieht im deutschen Asylverfahren das Instrument, aus wirtschaftlichen Gründen einen Aufenthalt im Bundesgebiet zu erzwingen. Eine immer größer werdende Zahl von Asylbewerbern benutzt das Asylrecht als ein ‚Sesam-öffne-Dich‘ in das wirkliche oder manchmal auch nur vermeintliche Sozialparadies Bundesrepublik.“¹⁷

Daraufhin wurde in der Öffentlichkeit mit dem Hinweis auf Artikel 16 GG eine Liberalisierung der Asylpraxis gefordert. Das traf vor allem bei den Unionsparteien auf strikte Ablehnung. Vor diesem Hintergrund entfaltete sich jene scharfe und in weiten Teilen hysterische Debatte der späten 1980er und frühen 1990er Jahre über die Asylgewährung, die für etwa zehn Jahre zu einem der beherrschenden Themen der bundesdeutschen Innenpolitik wurde.

Viel stärker als die Krisen in der Türkei und im Nahen Osten wirkte sich hier aber der Zusammenbruch der kommunistischen Länder im Machtbereich der Sowjetunion aus. Die Zahl der „Ostflüchtlinge“ war bereits seit 1980 deutlich angestiegen. 1986 kam jeder sechste Asylsuchende aus Osteuropa, 1988 jeder dritte. Mit der Öffnung der Grenzen in Osteuropa seit 1989/90 nahm die Zahl der Asylbewerber dann drastisch zu. Sie stieg von 1989 bis 1992 von 120 000 auf 438 000, um nach der Änderung des Artikels 16 GG im Dezember 1992 („Asylkompromiss“) wieder auf das Ausgangsmaß zurückzufallen. Von 1986 bis 2006 beantragten etwa 2,8 Millionen Menschen in Deutschland Politisches Asyl. Zwei Drittel von ihnen kamen aus Osteuropa.¹⁸

Zur gleichen Zeit stieg auch die Zahl der aus den Ostblockländern in die Bundesrepublik einwandernden deutschstämmigen „Aussiedler“ in erheblichem Maße. Bei diesen Menschen handelte es sich um die in Osteuropa lebenden Deutschen, die nach den großen Flucht- und Vertreibungswellen zwischen 1944 und 1949 in ihren Heimatgebieten verblieben waren. Von ihnen hatten in den vorangegangenen Jahren nur wenige in den Westen übersiedeln können, meist nach Vereinbarungen unter dem Rubrum „Familienzusammenführung“. Von 1986 bis 2006 kamen 3,1 Millionen Aussiedler nach

Deutschland; jeweils zu etwa einem Drittel aus der Sowjetunion, aus Polen und aus Rumänien. Sie erhielten umgehend die deutsche Staatsbürgerschaft und wurden als Deutsche bevorzugt behandelt, etwa nach dem Muster der insgesamt etwa 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen der Nachkriegsjahre.¹⁹

Insgesamt kamen also zwischen 1986 und 2006 fast 8 Millionen Zuwanderer nach Deutschland, jeweils etwa 3 Millionen als Asylbewerber und als Aussiedler, überwiegend aus Osteuropa, sowie etwa 1,4 Millionen Zuwanderer aus den EU-Staaten, die in der EU Aufenthaltsrecht besaßen. Die Aussage vom Herbst 2015, noch nie seien so viele Zuwanderer nach Deutschland gekommen, muss also stark relativiert werden.

„ASYLKOMPROMISS“ UND „DUBLIN“

Bereits seit 1988 hatten die Unionsparteien darauf bestanden, dass der stark zunehmende Zuwanderungsdruck nach Deutschland abgewehrt werden müsse – und zwar durch die Änderung des Grundgesetzartikels über die Gewährung von Politischem Asyl. Bei der SPD war diese Frage umstritten. Daraufhin begann die Union im Vorfeld der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen vom Dezember 1990 mit einer Kampagne für eine Veränderung des Asylartikels, zu der man eine Zweidrittelmehrheit und also die Zustimmung der Sozialdemokraten benötigte. Im Zentrum der Kampagne stand die Behauptung, dass es sich bei den Asylbewerbern überwiegend um Schwindler und Betrüger handele, die von den hohen sozialen Leistungen in der Bundesrepublik angelockt würden. Und obwohl zwei Drittel der Asylbewerber aus Osteuropa stammten, konzentrierte sich die Asylkampagne auf Menschen aus dem südlichen Afrika. Dabei spielte die „Bild“ eine entscheidende Rolle, die die Zuwanderung von Asylbewerbern stetig dramatisierte: „Je länger das Verfahren dauert, umso genauer wissen sie, wie man sich zum politischen Märtyrer hochfrisiert“, schrieb sie. „Aber kein Ausländer muss sofort Asyl beantragen. Er kann warten, bis man ihn erwischt. Als Schwarzarbeiter. Als Dieb. Als Drogenhändler.“²⁰

Mit jedem Monat, in dem steigende Asylbewerberzahlen gemeldet wurden, verschärfte sich der Ton weiter. Kein anderes Thema, auch nicht

¹⁷ Rede des Ministers Zimmermann am 12. 12. 1982 in Zirndorf, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Betrifft: Ausländerpolitik*, Bonn 1982.

¹⁸ Vgl. Herbert (Anm. 16), S. 262–285.

¹⁹ Vgl. Klaus J. Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994, S. 91–146.

²⁰ *Asylanten in Hamburg – wohin?*, in: *Bild Hamburg*, 15. 11. 1990.

die Wiedervereinigung, bewegte die Deutschen in den Jahren zwischen 1990 und 1993 so sehr wie die Asylproblematik. Es war deshalb nicht sehr überraschend, dass es seit dem Sommer 1991 vermehrt zu „ausländerfeindlichen“ Aktionen kam – wohl aber, welches Ausmaß und welchen Grad an Gewalttätigkeit sie erreichten. Die Exzesse von Hoyerswerda, von Rostock-Lichtenhagen, von Hünxe, Mölln oder Solingen erregten bald national wie international Aufsehen und Entsetzen. Von 1990 bis 1995 kamen bei derartigen Ereignissen mindestens 49 Menschen ums Leben.²¹

Unter dem Druck dieser Ereignisse und der weiter eskalierenden Kampagne hatte die SPD schließlich der Änderung des Asylartikels zugestimmt, wonach Asyl nur beantragen kann, wer nicht aus einem sicheren Drittstaat einreist. Deutschland riegelte sich dadurch gegenüber einer Zuwanderung auf dem Asylweg ab und übertrug die Verantwortung auf die Staaten an den Außengrenzen der EU.²²

Deutschland war hier allerdings keine Ausnahme. In dem Maße, in dem die Fluchtbewegungen zunahmen, hatten die Zielländer im Globalen Norden Mechanismen geschaffen, um Flüchtlinge abzuwehren. Die EU hatte mit den Schengener Abkommen 1985 und 1990, die 1999 in europäisches Recht übernommen wurden, ein Europa ohne Binnengrenzen geschaffen. Die Kontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten fielen nun weg. Im Dubliner Übereinkommen von 1990 (in Kraft ab 1997, abgelöst durch die Dublin-Verordnung 2003) hatten die EU-Staaten weiterhin vereinbart, dass Flüchtlinge in dem ersten EU-Land, das sie betraten, um Asyl nachsuchen und sich registrieren lassen mussten.²³ Dies bedeutete, dass die Länder mit EU-Außengrenzen den Großteil der Registrierungen vorzunehmen hatten. Vor allem Italien und Griechenland waren angesichts der langen Mittelmeerküsten davon betroffen, aber nur begrenzt in der Lage, entsprechende Grenzkontrollsysteme aufzubauen. Zudem waren die Asylstandards in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich, und über eine gemeinsame Grenzsicherungspolitik konnten sie sich nicht ei-

nigen. Vor allem aber war unklar, was nach Registrierung der Flüchtlinge mit ihnen geschehen sollte, denn Forderungen der EU-Kommission nach einem Solidaritäts- und Verteilungsmechanismus waren auch von der deutschen Bundesregierung mehrfach abgeblockt worden. Die Erstaufnahmeländer an den EU-Außengrenzen mussten die registrierten Flüchtlinge also auch unterbringen. Deutschland hingegen war nur von EU-Staaten und der Schweiz umgeben und deshalb von Flüchtlingen legal nicht mehr erreichbar. Die Zahl der nach Deutschland einreisenden Flüchtlinge sank kontinuierlich. 2007 erreichte sie mit 19000 den niedrigsten Stand.²⁴

FOLGEN DES „ARABISCHEN FRÜHLINGS“

Seit 1960 war der Anteil wandernder Menschen an der Weltbevölkerung relativ stabil und lag bei etwa 0,6 Prozent. Seit 2010 aber stieg er weltweit sprunghaft an – 2019 galten 272 Millionen Menschen als Migranten, 3,5 Prozent der Weltbevölkerung.²⁵ Dabei umfasste die Migration vom Süden in den Norden 2015 etwa 85 Millionen Menschen, die Wanderungen innerhalb des Südens etwa 90 Millionen, was zusammengenommen mehr als drei Viertel aller grenzüberschreitenden Migrationsprozesse ausmacht. Ein entscheidender Auslöser für diesen Anstieg war der „Arabische Frühling“, durch den seit Anfang 2011 die autoritären Regime in Nordafrika von den Bevölkerungen ihrer Länder gestürzt wurden. Daraus ergaben sich weitreichende Auswirkungen auf die Wanderungsprozesse in der Region – zum einen im Hinblick auf Migranten aus dem Afrika südlich der Sahara, zum anderen aus Syrien.²⁶

Bis 2011 hatten die nordafrikanischen Regime die Durchreise von Migranten auf dem Weg nach Europa weitgehend verhindert – meist in Absprache mit den europäischen Staaten und gegen erhebliche finanzielle Zuwendungen. Als nach dem Sturz der alten Diktatoren in den meisten nordaf-

21 Bis 2000 stieg diese Zahl auf fast das Doppelte. Auch die Mordserie des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ ab 2000 ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Vgl. Herbert (Anm. 16), S. 296–315.

22 Vgl. Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.), 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld 2014.

23 Vgl. Betts/Collier (Anm. 3), S. 31–92.

24 Vgl. Statista 2020 (Anm. 1).

25 Vgl. Jochen Oltmer, Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München 2017, S. 112–117; Stefan Luft, Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, München 2016, S. 10–14; Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa, Jahresgutachten 2020, Berlin 2020.

26 Vgl. Volker Perthes, Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen, München 2011.

rikanischen Ländern jedoch islamistische Parteien die Regierung stellten, rissen in Ägypten und Algerien bald wieder autoritäre Militärregierungen die Macht an sich. Libyen jedoch wurde nach dem Sturz Muammar al-Gaddafis zum *failed state*, der seine Küsten nicht mehr kontrollieren konnte. Daraufhin nahm die Zahl der nach Europa strebenden Migranten aus dem subsaharischen Afrika deutlich zu.²⁷

Die bei Weitem meisten afrikanischen Migranten suchten innerhalb des afrikanischen Kontinents Aufnahme – wegen fehlender finanzieller Ressourcen, unzureichender Netzwerke und nicht zuletzt der restriktiven europäischen Migrationspolitik. Demgegenüber lebten 2017 rund 17 Millionen Menschen aus Afrika außerhalb des Kontinents, etwa die Hälfte von ihnen in Europa. Der Anteil afrikanischer Menschen an der Gesamtmigration nach Europa lag 1990 bei 20 Prozent, fiel im folgenden Jahrzehnt stark und stieg bis 2017 auf 36 Prozent. Die Süd-Nord-Wanderungen sind allerdings, anders als die grenzüberschreitende Binnenmigration, nicht durchgehend als Elendsmigration anzusehen, sondern auch als rationaler Versuch der Migrantenfamilien, die eigene Lage nachhaltig zu verbessern. Durch die Migrationsprozesse in den Norden wird die wirtschaftliche Lage des Südens nicht grundsätzlich verbessert, aber individuell entlastet.²⁸

Das Beispiel Senegals mag das verdeutlichen. 2005 lebten rund vier Prozent der senegalesischen Bevölkerung im Ausland. Wie in anderen westafrikanischen Ländern ist die Auswanderung hier meist Familiensache: Das heißt, oft finanziert die Familie die teure und riskante Reise durch die Sahara und die Passage über das Mittelmeer, die in über acht von zehn Fällen von Männern angetreten wird. Etwa 70 Prozent der Haushalte haben Verwandte im Ausland, die Hälfte davon in Europa. Der Anteil der Arbeitslosen unter den Ausgewanderten ist deutlich unterdurchschnittlich, ihre Ausbildung und ihr sozialer Status sind hingegen überdurchschnittlich. 2005 hatten 51,4 Prozent der im Land ausgebildeten Ärzte und ein Viertel des Pflegepersonals den Senegal

verlassen.²⁹ Dabei beherrschen im Senegal zahlreiche Klischees das Bild der europäischen Zielstaaten, die auch dadurch bestätigt werden, dass die Migranten, um den Erwartungen ihrer Familie zu entsprechen, überwiegend Erfolgsgeschichten berichten. Ihr tatsächlicher Erfolg wird aber vor allem an ihren Überweisungen nach Hause gemessen: 1998 betrugen die Rücküberweisungen an die Familien im Senegal 91 Millionen US-Dollar, 2004 erreichten sie 563,2 Millionen Dollar, was etwa 7,6 Prozent senegalesischen Bruttoinlandsproduktes entsprach. Bis 2017 ist dieser Anteil auf über 10 Prozent gestiegen.³⁰ Weltweit betrachtet beliefen sich solche Rücküberweisungen 2015 auf über 440 Milliarden US-Dollar und übertrafen damit die Zahlen der internationalen Entwicklungsarbeit um das Dreifache.³¹

Die meisten Migranten aus dem subsaharischen Afrika wählten nach dem Zusammenbruch des Gaddafi-Regimes den Weg nach Europa über Libyen. Sie wurden von dort von Schleusern meist nach Süditalien gebracht. 2011, also nach Beginn des Arabischen Frühlings, kamen allein bis August fast 50 000 Migranten aus dem südlichen Afrika in Italien an, vor allem auf Lampedusa. Tausende von ihnen ertranken während der Überfahrt, woraufhin Italien ein Rettungssystem einrichtete („Mare Nostrum“), das bis 2014 vermutlich mehreren Zehntausend Migranten das Leben rettete. Auf diese Weise aber verringerten sich die Risiken der Überfahrt, was zur Ausdehnung der Schleuserfahrten und zum deutlichen Anstieg der Zahl der Bootsflüchtlinge führte. Daraufhin wurde – nicht zuletzt auf Druck der deutschen Regierung – „Mare Nostrum“ eingestellt. Die Zahl der Ertrunkenen stieg an, die Zahl der Migranten auf der Mittelmeerroute nahm wieder ab.³²

Da eine Vereinbarung über die Verteilung der in Italien ankommenden Migranten auf die EU-Staaten nicht zustande gekommen war, boten sich den italienischen Behörden nur zwei Möglichkeiten: sie zu registrieren und im Lande zu behalten

27 Vgl. Marcus Engler, Libyen – ein schwieriger Partner der europäischen Migrationspolitik, 28.6.2017, www.bpb.de/250481.

28 Vgl. Hans Peter Hahn (Hrsg.), *Cultures of Migration. African Perspectives*, Berlin–Münster 2007; Steve Tonah et al. (Hrsg.), *Migration and Development in Africa. Trends, Challenges, and Policy Implications*, New York–London 2017.

29 Vgl. Felix Gerdes, Länderprofil Senegal, 1.11.2007, www.bpb.de/57878; Flavia Bernardini, *Senegal: Bastion of Democracy, Migration Priority for the EU*, Brüssel 2018.

30 Vgl. Gerdes (Anm. 29); Senegal: Anteil der Rücküberweisungen (inflow) am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2008 bis 2018, Oktober 2019, www.statista.com/statistik/daten/studie/700025.

31 Vgl. Oltmer (Anm. 25), S. 116f.

32 Vgl. Silja Klepp, *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*, Bielefeld 2018.

oder sie zurückzuschicken. Da Ersteres auf scharfe Proteste der italienischen Bevölkerung stieß, Letzteres sich aber als unmöglich erwies, entschieden sich die italienischen Behörden für einen dritten Weg. Sie registrierten die Zuwandernden nicht, sondern überließen sie ihrem Schicksal. Ein Teil von ihnen kam als billige Erntehelfer in Süditalien oder in der Schattenwirtschaft unter. Die anderen wurden nach Nordeuropa „durchgewunken“. Da es in der EU keine Binnengrenzen mehr gab, konnten sie reisen, wohin sie wollten.³³

Die im Dezember 2010 von Tunesien ausgehende Serie von Protesten, Aufständen und Revolutionen in der arabischen Welt fand ihre schärfste Zuspitzung im syrischen Bürgerkrieg. Zwischen 2011 und 2015 mussten mehr als 12 Millionen Syrer fliehen, etwa 60 Prozent der Bevölkerung. Rund 6,3 Millionen von ihnen flohen ins Ausland, davon 3,4 Millionen in die Türkei, eine Million in den Libanon und 630 000 nach Jordanien.³⁴ Die meisten von ihnen kamen zunächst in Massenlagern des UNHCR unter. Allerdings bedeutete die Unterbringung in Lagern für die Insassen in der Regel Beschäftigungslosigkeit und Abhängigkeit von der dortigen Versorgung. Diese erwies sich zudem als immer schwieriger, denn das UNHCR finanziert sich überwiegend aus freiwilligen Beiträgen. Das öffentliche Interesse in Westeuropa und den USA an dem nicht enden wollenden Bürgerkrieg in Syrien nahm jedoch seit 2013 deutlich ab, und die Geberländer reduzierten 2014 ihre Beiträge an das Hilfswerk – Deutschland etwa kürzte sie um 50 Prozent. So war nur noch ein Drittel des UNHCR-Flüchtlingshilfeplans gedeckt. Die Aussichten für die syrischen und irakischen Flüchtlinge verschlechterten sich damit massiv. Die westeuropäischen Länder lösten also durch die Kürzung der UNHCR-Gelder die Ausreisewelle nach Europa selbst mit aus.³⁵

Durch die Ausbreitung des „Islamischen Staates“ in Syrien und im Irak 2014 stieg die Zahl der Flüchtlinge weiter an. Dabei flohen die Anhänger der Opposition vor den Truppen des syrischen Präsidenten Baschar al-Assad und die Anhänger Assads

vor den Truppen des IS, und ein Großteil der Bevölkerung vor beiden. Zugleich sank die Aussicht auf ein baldiges Ende des Bürgerkrieges und eine Rückkehr in die Heimat. Eine Weiterreise nach Europa schien aber zunächst kaum möglich, bis sich mit der Überfahrt vom türkischen Festland zur nur zehn Kilometer entfernten griechischen Insel Lesbos eine neue Option ergab. Die griechischen Grenzbehörden waren infolge der gewaltigen Staats- und Finanzkrise des Landes schlecht ausgestattet und weder in der Lage noch gewillt, die rasch anwachsende Zahl der Flüchtlinge zu registrieren oder sie gar im Lande unterzubringen. So winkten sie sie vielfach nach italienischem Vorbild durch. Mit Bussen wurden die Flüchtlinge durch Mazedonien und Serbien an die ungarische Grenze gebracht – die Balkanroute. Angesichts dieser Entwicklungen wurde der Weg über Griechenland für Flüchtlinge attraktiver, und seit dem Frühjahr 2015 boten die Schleuser die Route über Lesbos in großem Stil an.

AUGUST 2015

Damit sind wir nun wieder im August 2015 angekommen und bei den eingangs geschilderten Ereignissen rund um den 5. September. Die Entscheidung Merkels stieß in Deutschland auf große Zustimmung. „Sie dürfen zu uns – Merkel beendet die Schande von Budapest“, jubelte die „Bild am Sonntag“ am 6. September. Nach ihrer Ankunft in Österreich wurde ein Großteil der Flüchtlinge mit Zügen nach München gebracht. Am Münchner Hauptbahnhof versammelten sich viele Einheimische, die die ankommenden Flüchtlinge betont freundlich begrüßten. Überall erklärten sich zahlreiche Deutsche bereit, bei der Versorgung und Unterbringung der Flüchtlinge zu helfen, im Fernsehen und über soziale Medien wurde live berichtet. Bis zum Abend des 6. September wurden in München etwa 17 000 Flüchtlinge gezählt. Die Behörden versuchten, sie in der Stadt oder im Umland irgendwie unterzubringen. An eine Registrierung war zunächst nicht zu denken.

In den Folgetagen nahm die Zahl der Ankommenden stetig zu. Die Bundespolizei forderte daraufhin die sofortige Grenzschließung nach dem Vorbild der Sicherungsmaßnahmen beim G7-Gipfel auf Schloss Elmau im Frühjahr 2015, als vorübergehend Grenzkontrollen eingeführt worden waren. Die Bundesregierung folgte diesem Vorschlag jedoch nicht. Bundesinnenminister Thomas de Maizière begründete dies damit,

33 Vgl. Kirsten Hoesch, *Migration und Integration: Eine Einführung*, Wiesbaden 2017, S. 4.

34 Vgl. *Flüchtlinge aus Syrien in den Nachbarländern* 2014, 11. 4. 2015, www.statista.com/statistik/daten/studie/420526; Adam Baczko et al., *Civil War in Syria. Mobilization and Competing Social Orders*, Cambridge 2017; Jörg Armbruster, *Brennpunkt Nahost. Die Zerstörung Syriens und das Versagen des Westens*, Frankfurt/M. 2013.

35 Vgl. Betts/Collier (Anm. 3), S. 111.

dass eine solche Grenzschießung dem europäischen Recht widerspreche und zudem nur mit massiver Gewaltanwendung durchzusetzen sei. Ein solches Auftreten der Staatsorgane hatte die Bundesregierung am Vorgehen der Ungarn scharf kritisiert und war, so de Maizière, in Deutschland angesichts der prononciert flüchtlingsfreundlichen Stimmung nicht durchzuhalten.

Die zunächst sehr positive, zum Teil enthusiastische Reaktion in der deutschen Öffentlichkeit begann sich allerdings bereits nach wenigen Wochen zu verändern. Das lag vor allem an der gewaltigen Zahl der Flüchtlinge. Bis Ende des Jahre 2015 wurden 1 091 894 Flüchtlinge registriert, im Jahr darauf 321 361. 1,2 Millionen von ihnen stellten einen Asylantrag.³⁶ Zwar hielt eine Mehrheit der Bundesbürger die Aufnahme vor allem der syrischen Flüchtlinge weiterhin für richtig, in den sozialen Medien aber mehrten sich flüchtlingsfeindliche und bald auch offen rassistische Stimmen. Auch die „Bild“ wechselte ihre Position und begann, die Flüchtlinge als Gefahr für Sicherheit und Wohlstand in Deutschland darzustellen. Die im Sommer 2015 bereits im Niedergang befindliche rechtskonservative AfD setzte ganz auf das Flüchtlingsthema und gewann deutlich an Zustimmung.

Die Bundesregierung drängte nun die übrigen EU-Mitgliedstaaten, einen Teil der nach Deutschland eingereisten Flüchtlinge zu übernehmen – allerdings ohne Erfolg. Daraufhin legte die EU-Kommission auf deutschen Druck hin einen Plan zur gerechten Verteilung der Flüchtlinge auf alle EU-Staaten vor, der auf weitgehende Ablehnung stieß. Denn hatte Deutschland, so hieß es aus Italien und anderen Staaten, nicht bis vor Kurzem noch jede Lastenteilung strikt verweigert? Auch der Beschluss, 120 000 besonders Schutzbedürftige umzuverteilen, wurde nicht umgesetzt; und selbst mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen EU-Staaten, die das gemeinsame EU-Asylrecht verletzt oder nicht angewandt hatten, führten zu keinem Ergebnis. Schließlich forderte die EU-Kommission sogar, diejenigen EU-Länder, die sich der Aufnahme von Flüchtlingen verweigerten, mit der Kürzung von EU-Geldern zu bestrafen, was die deutsche Position endgültig unhaltbar machte. Die meisten EU-Länder planten vielmehr, wieder Kontrollen an EU-Binnengrenzen einzurichten, was zur sofortigen Verstärkung der Fluchtbewegungen führte, weil viele Flücht-

linge befürchteten, dass die Grenzen bald ganz geschlossen würden.³⁷

Das geschah auch, und zwar in zwei Schritten: Ende Februar 2016 schlossen Österreich, Ungarn, Kroatien, Slowenien, Serbien und Nordmazedonien ihre Grenzen für Flüchtlinge. Damit war die sogenannte Balkanroute geschlossen. Das verursachte, wie von de Maizière vorausgesagt, einen erheblichen Rückstau in Griechenland und verstärkte dort die teilweise chaotischen Zustände in den grenznahen Flüchtlingslagern. Am 19. März traf die EU-Kommission mit der Türkei eine von der Bundesregierung geforderte Vereinbarung, das die Türkei gegen Zahlung von zunächst drei, dann sechs Milliarden Euro verpflichtete, Flüchtlingen die Überfahrt aus der Türkei nach Griechenland zu verwehren.³⁸ Infolge der Schließung der Türkei- und der Balkanroute verlagerte sich das Fluchtgeschehen wieder stärker auf die Strecke von Libyen nach Italien, was steigende Todeszahlen im Mittelmeer nach sich zog. Die Labilität der Vereinbarung der EU mit der Türkei wurde im Frühjahr 2020 sichtbar, als die Türkei kurzzeitig Flüchtlingen die Weiterreise nach Griechenland gewährte, was innerhalb kurzer Zeit erneut zu katastrophalen Zuständen in griechischen Flüchtlingslagern führte.

FAZIT

In den Ereignissen um den 5. September 2015 bündeln sich verschiedene historische Entwicklungen, die abschließend in sechs Punkten zusammengefasst werden sollen.

Erstens: Die deutsche Asylpolitik ist im Kontext des Kalten Krieges entstanden und wurde jahrzehntelang in diesem Kontext praktiziert. Erst in den 1980er Jahren wurde das Recht auf Politisches Asyl als unumschränktes Aufnahmegebot politischer Flüchtlinge interpretiert, aber sogleich reduziert und schließlich durch den Asylkompromiss von 1992 weitgehend außer Kraft gesetzt. Diese Entwicklung stand im Einklang mit der

³⁷ Vgl. EU-Staaten beschließen Verteilung von 120 000 Flüchtlingen, 22. 9. 2015, www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/fluechtlingskrise-fluechtlinge-europa-minister-bruessel; Aufnahme von Flüchtlingen: EU droht Staaten mit Kürzung von Fördergeldern, 28. 10. 2015, www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/aufnahme-von-fluechtlingen-eu-droht-staaten-mit-kurzung-von-fordergeldern.

³⁸ Vgl. Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung, 18. 3. 2016, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement.

³⁶ Vgl. Statista (Anm. 1).

internationalen Asylpolitik, die bis in die 1960er Jahre auf Europa und Flüchtlinge aus den kommunistischen Ländern ausgerichtet war. Der späte Aufbau des UNHCR zu einer handlungsfähigen Organisation und seine stetige Aufgabenerweiterung wurden durch seine Unterfinanzierung und die Konzentration auf eine lokale Unterbringung der Flüchtlinge in Lagern beeinträchtigt.

Zweitens: Die Abschaffung der europäischen Binnengrenzen ohne eine verbindliche gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik, ohne eine einheitliche Sicherung der Außengrenzen und eine Vereinbarung über die Verteilung der Zuwandernden auf die Mitgliedstaaten hat sich als gravierendes Versäumnis der EU herausgestellt. Es ist indes nicht abzusehen, dass es hier zu raschen Veränderungen kommen wird.

Drittens: Die Ausschreitungen und Pogrome der frühen 1990er Jahre in Deutschland stellten die politische Brisanz der Flüchtlingsproblematik, aber auch generell des wachsenden Anteils an Zuwanderern in der deutschen Bevölkerung unter Beweis. Diese Erfahrungen wurden nach dem Rückgang der Asylbewerberzahlen nach dem Asylkompromiss aber rasch und weitgehend verdrängt. Die Einreise von fast acht Millionen Menschen mit unterschiedlichem Status in die Bundesrepublik zwischen 1986 und 2006 hat jedoch gezeigt, dass die Aufnahme und Integration auch sehr hoher Zahlen von Zuwanderern in Deutschland möglich und auch sinnvoll ist, wenn die Aufnahmegesellschaft dem zustimmt und daran ein Interesse hat. Dies aber war seit dem Sommer 2015 nur zum Teil der Fall.

Viertens: Die Höhepunkte der Zuwanderung seit 1990 waren auf politische Großereignisse wie den Zusammenbruch der Sowjetunion oder den syrischen Bürgerkrieg zurückzuführen. Gleichwohl ist auch in Zukunft jenseits solcher Entwicklungen mit stetiger Zuwanderung in den reichen Globalen Norden zu rechnen. Die Ursachen der Massenmigration liegen im eklatanten wirtschaftlichen Gefälle zwischen den reichen und den armen Regionen der Welt, das durch kurzfristige Maßnahmen nicht zu beseitigen ist. Zudem sind Armut und politische Destabilisierung miteinander verbunden, sodass politische und wirtschaftliche Motive der Migranten oft kaum unterscheidbar sind. Insofern würde der pragmatisch klingende Hinweis, man möge doch die „Fluchtursachen“ bekämpfen, im Kern einen strukturellen Umbau der Weltwirtschaft bedeuten und ist schon deshalb jedenfalls kurz- und mittelfristig wenig aussichtsreich.

Fünftens: Wer darauf setzt, die Massenmigration von Süd nach Nord komplett abzuschneiden, etwa durch massive Grenzbefestigungen, wie sie derzeit im Süden der USA entstehen, wird die ohnehin schon explosive Situation in den Emigrationsländern weiter verschärfen, die sich auch in politischen Bewegungen wie etwa dem islamischen Extremismus ausdrückt. Wer darauf setzt, die Zahl der aufgenommenen Zuwandernden deutlich zu erhöhen, wird die Abwehrreaktionen von Teilen der einheimischen Bevölkerungen in den Einwanderungsländern weiter befördern und damit der Verbreitung rechtsextremistischer Einstellungen Vorschub leisten. Die bereits mehrfach diskutierte Aufnahme von etwa einer halben Million Zuwanderer pro Jahr in die Länder der EU kann je nach wirtschaftlicher Lage ein gangbarer Weg sein, den Migrationsdruck einerseits und die Interessen der Zuwanderungsländer andererseits miteinander zu vereinbaren. Er setzt allerdings sowohl einen mehrheitlichen Konsens in den Einzelstaaten voraus als auch die Vereinbarung einer einheitlichen Asyl- und Flüchtlingspolitik in der EU. Nicht zuletzt aufgrund der hier erörterten Entwicklungen ist aber vermutlich weder mit dem einen noch mit dem anderen zu rechnen.

Sechstens: Wer darauf wartet, dass sich diese vielfältige und sich dynamisch verändernde Problematik auf einen Schlag durch irgendeine große Lösung entwirren lässt, wird enttäuscht werden. Die „Lösbarkeit“ von Flucht und Migration ist eine Fiktion. Tatsächlich ging es in der Praxis der vergangenen Jahrzehnte meist um Abmilderung und Steuerung, und es gibt keine Hinweise, dass sich das in Zukunft ändern würde. Insofern sind die Aussichten aus dem hier Vorgetragenen vielleicht nicht gänzlich hoffnungslos, aber gewiss auch nicht optimistisch.

ULRICH HERBERT

ist Professor em. für Neuere und Neueste Geschichte an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er hat vielfach zur Migrationsgeschichte publiziert.
ulrich.herbert@geschichte.uni-freiburg.de

JAKOB SCHÖNHAGEN

ist Historiker und promoviert an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg zur Entstehung und Entwicklung der internationalen Flüchtlingspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg.
jakob.schoenhagen@geschichte.uni-freiburg.de

DIE ASYLKRISE 2015 ALS VERWALTUNGSPROBLEM

Dietrich Thränhardt

Die Asylkrise sei „im Großen und Ganzen bewältigt“ worden, resümierte Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung im Frühjahr 2018.⁰¹ Sie hatte Grund zu danken, was die vielfältige aktive Hilfe durch die Bevölkerung und die Organisationskraft der Bundesländer und Kommunen betraf, von der Versorgung und Kleiderammlung über Beratung und Dolmetschen bis zur Vermittlung von Arbeit. Allein 2015 wurden 890 000 Geflüchtete untergebracht, anfangs auch in Tragflughallen und großen Zelten. Millionen Freiwillige engagierten sich, in spontanen Zusammenschlüssen ebenso wie in kirchlichen und verbandlichen Strukturen.⁰² Technisches Hilfswerk und Bundeswehr assistierten infrastrukturell. Die Medien feierten die „Willkommenskultur“.

DAS BAMF ALS NADELÖHR

Dagegen wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei der Aufnahme der Geflüchteten zum Nadelöhr. Es war 2005 in der Erwartung neu begründet worden, eine zentrale Behörde mit erweiterten Zuständigkeiten werde Asyl und Integration rationaler und effektiver organisieren. Schon bevor 2015 zahlreiche Menschen über die Balkanroute nach Deutschland kamen, war beim BAMF ein gravierender Bearbeitungsstau aufgelaufen. Seit 2008 waren jedes Jahr weniger Asylanträge entschieden worden als eingegangen waren, Ende 2014 waren 169 166 unerledigte Anträge aufgelaufen. Bitten des Behördenchefs um mehr Personal und zeitgemäße technische Ausstattung fanden kein Gehör.⁰³ Seit Anfang 2015 konnte das BAMF die Antragsteller nicht einmal mehr vollständig registrieren. Fachleute sprachen vom „EASY-Gap“, der Diskrepanz zwischen den ersten erfassten Zahlen im Rahmen des Systems der „Erstverteilung der Asylbegehrenden“ (EASY) auf die Länder und der Zahl der tatsächlich gestellten Asylanträge. Bis Ende 2015

hatte das BAMF über eine halbe Million Asylbewerber nicht registriert, wie das Amt später selbst dokumentiert hat.⁰⁴ In der Asylstatistik erschienen diese Anträge erst 2016 (*Abbildung*).

Der Bearbeitungsstau blockierte die Integration in allen ihren Aspekten. „All day waiting“ zermürbte die Geflüchteten, die mit großen Erwartungen nach Deutschland gekommen und nun über Monate oder sogar Jahre zur Passivität gezwungen waren.⁰⁵ Der Enthusiasmus der vielen freiwilligen Helfer, das spontane Interesse vieler Unternehmen und die Organisationskraft der Länder und Kommunen brachen sich an der Ineffizienz der Bundesbehörde, die doch eigentlich eingerichtet worden war, um die Prozesse zu optimieren. Der Vorschlag einer „Altfallregelung“ zum Abbau des Staus fand im Bundestag keine Mehrheit.⁰⁶

Die Folgen des Verfahrensstaus zählte die Bundesregierung im Januar 2016 in der Begründung zum „Datenaustauschverbesserungsgesetz“ auf: „Die Asylverfahren sind mit einer derzeit durchschnittlichen Dauer von knapp sechs Monaten zu lang. Die betroffenen Personen leben demzufolge entsprechend lange in Unsicherheit über ihr weiteres Schicksal. Jene, deren Anträge letztlich positiv beschieden werden und die deshalb zunächst in Deutschland bleiben dürfen, erhalten so relativ spät Zugang zu Integrationsmaßnahmen und benötigen geraume Zeit, bis sie sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen können. Aber auch für diejenigen, die lange auf einen ablehnenden Bescheid warten müssen, erschwert die Dauer der Verfahren eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer. Insbesondere Kinder, die sich schon wegen der Teilnahme am Schulunterricht im Regelfall schneller integrieren, können dann aus einer ihnen gerade vertraut gewordenen Umgebung gerissen werden. Nicht zuletzt deshalb steigt mit der Verweildauer erfahrungsgemäß auch die Wahrscheinlichkeit von Duldungen nach erfolgten Ablehnungen. Dies wiederum beansprucht Ressourcen, die für anerkannte Schutzbedürftige benötigt werden.“⁰⁷

Mit dem Gesetz wurde eine andere Schwachstelle geschlossen: die mangelnde Kompatibilität der Datensysteme zwischen BAMF, Polizei und Ausländerämtern. Die dadurch bestehende Möglichkeit zu Mehrfachregistrierungen hatte zu einem gewissen Kontrollverlust geführt. So hatte sich etwa der spätere Attentäter vom Berliner Breitscheidplatz, Anis Amri, mit 13 unterschiedlichen Identitäten anmelden können. 2019 folgte ein zweites Gesetz zur Verbesserung des Datenaustausches.

SCHNELLIGKEIT VS. QUALITÄT

Im September 2015 trat BAMF-Präsident Manfred Schmidt zurück, im Oktober übergab Bundesinnenminister Thomas de Maizière die Koordination der Flüchtlingsaufnahme an das Bundeskanzleramt. Frank-Jürgen Weise, der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, übernahm bis Ende 2016 zusätzlich die Leitung des Bundesamtes und konstatierte „unhaltbare Zustände“.⁰⁸ Mitarbeiter anderer Behörden wurden abgeordnet, um zu helfen. Die neue Leitung digitalisierte die Abläufe, modernisierte die IT-Systeme und beauftragte externe Beratungsunternehmen. Sie entkoppelte die Asylanhearungen von den Entscheidungen, baute Bearbeitungsdruck auf und stellte Personal auf Zeit ein.

01 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Bulletin der Bundesregierung 32–2, 21.3.2018, S. 4.

02 Vgl. Petra Bendel et al., Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt, Erlangen 2015; Hannes Schammann, Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn 2015; Sebastian Muschter, Gestalten statt Verwalten. Lernen aus der LaGeSo-Krise, Hagen 2018. Zum Bürgerengagement vgl. Petra-Angela Ahrend, Wie blickt Deutschland auf Flüchtlinge? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen zwischen November 2015 und April 2017, Hannover 2017.

03 In einer Sondersitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages berichtete der ehemalige BAMF-Präsident Manfred Schmidt, sein Amt habe seit 2012 in einem „heftigen E-Mail-Verkehr“ das Bundesinnenministerium auf die Dringlichkeit von „externem Personalzuwachs“ hingewiesen. Vgl. Protokoll des Innenausschusses vom 8.6.2018 (unveröffentlicht); Niklas Dummer/Martin Klingst/Caterina Lobenstein, Aktenberge und Urlaubssperren, 13.6.2018, www.zeit.de/2018/25/bamf-behoerde-fluechtlinge-asylverfahren-versagen-fehler.

04 Vgl. das Schaubild in Janne Grote, Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland, Nürnberg 2018, S. 16.

05 Vgl. Simone Christ/Esther Meininghaus/Tim Röing, „All Day Waiting“. Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW, Bonn 2017.

Die Bearbeitungszahlen stiegen zwar an, aber die Entscheidungsqualität sank, und es kam zu einer Klageflut vor den Verwaltungsgerichten. Der Personalrat des BAMF kritisierte, dass „Schnelligkeit über Sorgfalt und Qualität“ gestellt werde und klagte erfolgreich gegen die Amtsleitung.⁰⁹ Hinzu kamen Skandale und Pseudoskandale, die den Ruf der Behörde weiter beschädigten: 2015 ließ sich der rechtsextreme Bundeswehroffizier Franco A. als syrischer Asylbewerber registrieren und bekam Ende 2016 vom BAMF tatsächlich einen Schutzstatus zuerkannt. Nachdem der Schwindel aufflog, ergab sich der Verdacht, dass er in dieser Rolle eine Gewalttat verüben wollte, zumal er in Wien eine Waffe versteckt hatte.

Im Frühjahr 2018 wurde die Leiterin der BAMF-Niederlassung in Bremen beschuldigt, Geflüchteten zu Unrecht Asyl gewährt zu haben. Die Affäre machte über Monate Schlagzeilen und führte im Juni 2018 zur Amtsenthebung von Weises Nachfolgerin Jutta Cordt. Am Ende erwiesen sich die Beschuldigungen als unzutreffend, die Quote widerrufener Bescheide in Bremen lag sogar unter dem Bundesdurchschnitt.¹⁰ Der „Stern“ bemitleidete die BAMF-Mitarbeiter als „Sündenböcke vom Dienst“.¹¹

Ein irritierendes Indiz für die unterschiedliche Qualität der Asylentscheidungen sind bis heute die starken Unterschiede bei den Asylanerkennungen in den lokalen BAMF-Organisationseinheiten (*Tabelle 1*), für die es keine zureichende Erklärung gibt.¹² Die Bundesregierung

06 Vgl. Antrag der Linke-Fraktion, Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/3839, 28.1.2015, S. 6.

07 Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu Aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken, BT-Drs. 18/7203, 6.1.2016, S. 1.

08 Zit. nach Wolf Wiedmann-Schmidt, „Die Krise war vermeidbar“, 3.6.2018, www.spiegel.de/a-1210910.html.

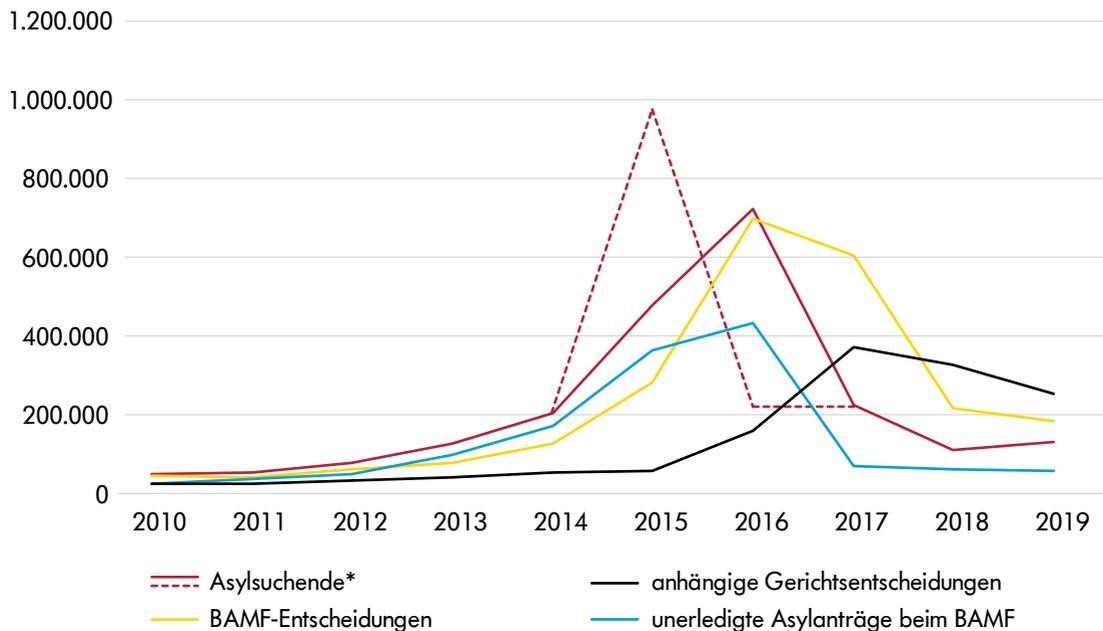
09 Zit. nach Bamf-Skandal: Mitarbeiter machen hohen Druck für Fehlentscheide verantwortlich, 29.5.2018, www.focus.de/_id_8998308.html. Vgl. auch Bernd Kastner, Hinter der Fassade, 13.5.2018, www.sueddeutsche.de/1.3977378.

10 Vgl. Jan Bieliński, Nur wenige Flüchtlinge haben Bleiberecht erschlichen, 20.8.2018, www.sueddeutsche.de/1.4096796.

11 Wigbert Lör, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – die Sündenböcke vom Dienst, 27.1.2018, www.stern.de/7838414.

12 Erklärungsansätze des BAMF-Forschungszentrums stufte die Bundesregierung als „hypothetisch“ ein. Siehe Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen der Linke-Fraktion, BT-Drs. 19/6786, 2.1.2019, S. 24 sowie BT-Drs. 19/18498, 2.4.2020, S. 27.

Abbildung: Asylsuchende, BAMF-Entscheidungen, unerledigte Asylanträge und anhängige Gerichtsentscheidungen 2010 bis 2019



*2015 wurden etwa 500000 Antragsteller nicht beim BAMF registriert, das wurde 2016 nachgeholt. Tatsächlich lag die Zahl der Asylsuchenden 2015 also höher und 2016 niedriger (gestrichelte Linie). Anfang 2020 hat das BAMF die Kategorie „grenzüberschreitende Erstanträge“ eingeführt, damit werden in Deutschland geborene Kinder nicht mehr einbezogen. Einschließlich der in Deutschland geborenen Kinder wurden 2018 185853 und 2019 165938 Asylanträge gezählt. Jeweils Jahresende.

Quelle: BAMF, Asylgeschäftsstatistik; BT-Drs. 19/18498.

legt sie seit 2018 infolge detaillierter Anfragen im Bundestag offen. Die „Asyllotterie“,¹³ die seit Jahrzehnten in Bezug auf die Unterschiede zwischen den EU-Staaten kritisiert wird, zeigt sich hier schon zwischen den einzelnen BAMF-Außenstellen. In einer Bundestagsanhörung beanstandeten Verwaltungsrichter und Anwälte die mangelnde Qualität vieler Entscheidungen, insbesondere fehlende Tatsachenfeststellungen und Nachfragen bei den Anhörungen.¹⁴

GERICHTE ALS KORREKTIV

So ist es nicht verwunderlich, dass Gerichte einen beträchtlichen Teil der Entscheidungen aufheben. Sie bemängeln nicht nachvollziehbare Bescheide, unzureichende Informationen und die Abwe-

senheit von BAMF-Vertretern bei den Prozessen. „Das BAMF nimmt seine Rolle in den Asylverfahren nicht wahr“, kommentierte etwa Nicola Haderlein, die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Düsseldorf.¹⁵ Faktisch sind die Verwaltungsgerichte zu einer ständigen umfassenden Revisionsinstanz geworden.¹⁶ 2019 waren 26,4 Prozent der durch Gerichte entschiedenen Klagen erfolgreich (Tabelle 2).¹⁷ Gegenüber den Vorjahren ist dieser Prozentsatz zwar gesunken, aber es ist ein anhaltender Vertrauensverlust in die Integrität der Asylverfahren entstanden. Die Klagequote gegen ab-

¹³ So beispielsweise die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Göttingen, Stefanie Killinger, in einer Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages, Wortprotokoll der 51. Sitzung, 6. 5. 2019, S. 11.

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Zit. nach Christian Wernicke, In Düsseldorf ist noch 2015, 8. 3. 2019, www.sueddeutsche.de/1.4360853. Vgl. auch Niklas Dummer, Schlamperei des Bamf verursacht Kostenexplosion, 6. 8. 2017, www.wiwo.de/20155256.html.

¹⁶ 2019 kamen 2594 positive Entscheidungen infolge von Folgeanträgen und 2650 Anerkennungen aus sonstigen Gründen hinzu. Vgl. Antwort der Bundesregierung, 2. 4. 2020 (Anm. 12), S. 58.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 45, eigene Berechnungen. Zusätzlich traf das BAMF 3831 Abhilfeentscheidungen, hob also seine Ablehnungen auf, meist auf gerichtlichen Hinweis.

Tabelle 1: Höchste und niedrigste Gesamtschutzquoten bei den Entscheidungen von lokalen BAMF-Organisationseinheiten 2019, ausgewählte Herkunftsländer

Afghanistan	
München	84,6 %
Berlin	32,5 %
Irak	
Augsburg	91,9 %
Trier	7,6 %
Iran	
Trier	67,4 %
Berlin	8,0 %

Quelle: BT-Drs.19/18498, S. 12–15. Daten unter Außerachtlassung formeller Ablehnungen, Organisationseinheiten mit über 80 Fällen, eigene Zusammenstellung. Syrien ist hier nicht aufgeführt, da die Schutzquote von Geflüchteten aus Syrien durchgehend hoch ist.

lehnende Asylbescheide ist von knapp 32 Prozent 2015 auf 75 Prozent 2019 angestiegen,¹⁸ weil die hohen Erfolgchancen ein Anreiz sind, Entscheide vor Gericht zu überprüfen.

Selbstbewusst erklärte das BAMF im Oktober 2019: „Die Optimierung der Geschäftsprozesse und Implementierung eines ganzheitlichen Qualitätsmanagementsystems sind im Vergleich mit anderen Behörden nahezu einzigartig.“¹⁹ Blickt man auf die Zahlen, so kann man die Einzigartigkeit bestätigen, wundert sich allerdings über den Optimismus der Aussage.

Die Länder werden durch diese Probleme in mehrfacher Weise belastet: Sie tragen die Kosten für die auf eine Entscheidung wartenden Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, auch wenn der Bund sie zum Teil refinanziert, und bessern BAMF-Entscheidungen in ihren Gerichten nach. Mit der überbordenden Inanspruchnahme der Gerichte durch Asylverfahren wird das Justizsystem insgesamt verlangsamt.

¹⁸ Vgl. BAMF, Gerichtsstatistik 2019, 30.3.2020, www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2020/20200330-am-gerichtsstatistik-2019.html.

¹⁹ Sebastian Bláha, Qualitätssicherung im Asylverfahren, in: BAMF, Entscheiderbrief 10/2019, S. 4f. hier S. 4.

So erklärte der Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, Michael Hoppe, dem Innenausschuss des Bundestages im Mai 2019, dass 80 Prozent der Verwaltungsgerichtsverfahren inzwischen Asylsachen betreffen.²⁰

REFORMANSÄTZE

Inzwischen ist das BAMF ausreichend mit Personal ausgestattet, seit 2015 ist die Zahl der Mitarbeiter von 2000 auf 6980 gestiegen. Der seit Juni 2018 amtierende Präsident Hans-Eckhard Sommer hat die Konflikte mit dem Personalrat bereinigt und das Arbeitsklima verbessert. Gleichwohl beträgt die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Asylanträge immer noch mehr als sechs Monate.²¹ Das ist umso weniger verständlich, als es heute vielfach um Menschen geht, über die bereits Unterlagen vorliegen. 2019 wurden für 31 417 in Deutschland geborene Kinder von Amts wegen Asylanträge gestellt; der Status der Kinder folgt dabei dem der Eltern. In vielen weiteren Fällen geht es um nachziehende Familienangehörige, die vor der Einreise intensiv überprüft worden sind.²² 2019 betrafen 80,6 Prozent der Flüchtlingsanerkennungen Menschen mit Familienschutz, das heißt mit behördlicher Erlaubnis Eingereiste oder hier Geborene.²³

Inzwischen verwendet das BAMF einen großen Teil seiner Arbeitskraft auf Widerrufsverfahren²⁴ und baut dabei einen neuen Bearbeitungsstau auf. Heute werden alle Entscheidungen noch einmal überprüft, nicht nur anlassbezogene Fälle. Begründet wird diese Schwerpunktsetzung mit dem Verdacht, es seien während der Asylkrise zu viele positive Entscheidungen getroffen worden.²⁵ Das ist in den bisherigen Verfahren nicht erhärtet worden. Die Fehlerquote bei den positiven Entscheidungen (*Tabelle 3*) liegt weit unterhalb derer bei den Ablehnungen (*Tabelle 2*). Gegen die Widerrufsentscheidungen wird wiederum

²⁰ Vgl. Wortprotokoll Innenausschuss (Anm. 13), S. 9.

²¹ Im ersten Halbjahr 2020 betrug die Verfahrensdauer der Erst- und Folgeanträge im Schnitt sogar acht Monate. Vgl. BAMF, Aktuelle Zahlen 6/2020, S. 13.

²² Vgl. Antwort der Bundesregierung, 2.4.2020 (Anm. 12), S. 37.

²³ Vgl. ebd., S. 8, eigene Berechnung.

²⁴ Im Februar 2020 wurden dafür 830 Stellen eingesetzt, weitere 174 für Dublin-Fälle, 223 für Qualitätssicherung, 370 für Prozessvertretung und 1998 für Asylverfahren. Vgl. ebd., S. 66.

²⁵ Vgl. „Einige verfolgen das Interesse, Abschiebungen generell zu bekämpfen“, Interview mit BAMF-Präsident Hans-Eckhard Sommer, 24.3.2019, www.welt.de/plus190752409.

Tabelle 2: Gerichtlich aufgehobene BAMF-Ablehnungsentscheide 2019

HERKUNFTSLAND	AUFHEBUNGEN	AUFHEBUNGSQUOTE
Afghanistan	8875	48,7 %
Syrien	4600	35,3 %
Irak	2032	19,9 %
Iran	1557	38,0 %
Pakistan	794	50,6 %
INSGESAMT	22 181	26,4 %

Quelle: BT-Drs. 19/18498, S. 45, S. 57, eigene Berechnungen, gerichtlich entschiedene Fälle.

Tabelle 3: BAMF-Widerrufsverfahren 2017 bis 2020

JAHR	ANHÄNGIGE WIDERRUFSVERFAHREN	ENTSCHEIDUNGEN IN WIDERRUFSVERFAHREN	WIDERRUFSQUOTE
2017	76 625	2 527	16,7 %
2018	182 332	85 052	1,2 %
2019	215 618	170 406	3,3 %
1–6/2020	155 516	156 338	3,0 %

Quelle: BAMF, Aktuelle Zahlen 6/2020, S. 14.

geklagt, und die Erfolgsquote der Klagen gegen Widerrufe war mit 18 Prozent höher als die Widerrufsquote selbst.²⁶

Für die betroffenen Menschen bedeutet die Konzentration auf die Widerrufsverfahren eine weitere Verunsicherung. Zudem führen Widerrufe angesichts der langen Aufenthaltszeiten im Allgemeinen nicht zu Ausreisen, sondern nur zu einem veränderten Rechtsstatus. Fassbar werden die fortbestehenden Verzögerungsprobleme insgesamt an der Zahl der Menschen, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz versorgt werden, also nicht in die regulären Systeme eingegliedert sind. Ende 2018 bezogen 411 000 Menschen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das waren zwar weniger als 975 000 Ende 2015 und 469 000 Ende 2017, aber die Zahl der Menschen in einem

ungeklärten Aufenthaltszustand, die von den Ländern versorgt werden müssen, ist immer noch hoch. Der Großteil dieser Menschen lebt seit mindestens 2015 in Deutschland, da die Zuzugszahlen seit 2018 gesunken sind.²⁷

2017 initiierte das BAMF das Pilotprojekt „Asylverfahrensberatung“: Für die Dauer von drei Monaten wurden Asylsuchende in Bonn, Gießen und Lebach durch Mitarbeiter von drei Wohlfahrtsverbänden im Antragsverfahren beraten. Die Evaluation zeigte sehr positive Ergebnisse, insbesondere wurden ein „effektiverer Sachvortrag“, die höhere „Effizienz des Behördenverfahrens“ und ein besseres Verfahrensverständnis bei den Asylbewerbern hervorgehoben.²⁸ Ende 2017 entschied das Bundesinnenministerium

²⁶ Eigene Berechnung. Im ersten Halbjahr 2019 wurden von den Gerichten 56 Widerrufe bestätigt und 10 aufgehoben. Dazu kamen 77 „sonstige Verfahrenserledigungen“. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der Linke-Fraktion, BT-Drs. 19/13945, 11. 10. 2019, S. 22.

²⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Asylbewerberleistungen 2018: Zahl der Leistungsberechtigten um 12 % gesunken, Pressemitteilung, 16. 9. 2019.

²⁸ BAMF, Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“, unveröffentlichter Forschungsbericht, Entwurf vom 25. 9. 2017, S. 7, www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf.

um, den Bericht nicht zu veröffentlichen. In einer „politischen Entscheidung“ wurde „dem BAMF die Gewährleistung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung“ übertragen.²⁹ Der Versuch hatte sich an dem reformierten Verfahren in der Schweiz orientiert. 2019/20 wurden dort 82 Prozent der Verfahren innerhalb von 50 Tagen abgeschlossen, die restlichen 18 Prozent innerhalb von 140 Tagen. Die Rechtsberatung ermöglicht eine Intensivierung der Verfahren und eine Kontrolle durch alle Verfahrensschritte hindurch.³⁰ Auch der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von 2018 sieht eine „unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung“ vor.³¹ 2019 wurde mit dem „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ eine Beratung entweder durch das BAMF selbst oder durch Wohlfahrtsverbände gesetzlich normiert.³² Sie umfasst aber keine beratende Beteiligung bei der Asylanhörung und -entscheidung, wie dies von Fachleuten in einer Anhörung vor dem Innenausschuss des Bundestages übereinstimmend angeregt worden war.³³ Von daher ist nicht abzusehen, dass sich die Qualität der Asylentscheidungen maßgeblich verbessern wird. Die Umsetzung geht länderspezifisch vor sich. Zudem ist zweifelhaft, ob eine Beratung durch das BAMF selbst als unabhängig gelten kann.

INTEGRATIONSKURSE

Seit 2005 ist das BAMF auch für die Integrationskurse zuständig, allerdings nicht als Anbieter, sondern als Auftrags-, Kontroll- und Standardisierungsinstanz. Die Sprachkurse werden ausgeschrieben, die günstigsten Angebote kommen zum Zug. Die Sprachlehrer werden überwiegend als Selbstständige beschäftigt. In der Asylkrise geriet dieses System an seine Grenzen; das BAMF konnte den Bedarf mit seinen Kursen

nicht decken, sodass auch hier ein Stau entstand. Zudem durfte es zunächst nur anerkannte Flüchtlinge in die Kurse aufnehmen, ab Ende 2015 dann auch syrische, irakische, iranische und eritreische Asylbewerber. Länder, Kommunen, karitative Verbände und viele Freiwillige sprangen ein, und zwar mit etwa so viel Angebot wie das BAMF.³⁴

Die Dringlichkeit rascher Maßnahmen betonte auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Anette Widmann-Mauz: „Unmittelbar nach dem Ankommen brauchen wir Kurse, die Werte und Erwartungen vermitteln, unabhängig von Aufenthaltsdauer und Status.“³⁵ 2018 betrug die Wartezeit bis zur Teilnahme an einem Kurs im Durchschnitt jedoch 8,1 Monate, für Eltern- und Frauenintegrationskurse sogar 11,5 Monate. Auch die Zahl der erfolglosen und „inaktiven“ Teilnehmer ist von Jahr zu Jahr gestiegen: von 84 044 im Jahr 2015 auf 197 278 im Jahr 2018.³⁶

Die gewachsene Kritik an der Qualität der Integrationskurse griff der Bundesrat im Herbst 2019 in einer Entschließung auf. Er forderte „eine grundsätzliche Neugestaltung der Struktur der Deutschkursangebote“ und eine „übersichtliche und bedarfsgerechte Gestaltung eines qualitativ verbesserten umfassenden Sprachprogramms, bei dem die verschiedenen Angebote an Erstorientierungs- und Integrationskursen sowie zur berufsbezogenen Sprachförderung vereinheitlicht, schlüssig aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt sind“. Zudem sprach er sich für die frühzeitige Einbeziehung „alle[r] Zuwandernden, einschließlich der Geduldeten“ aus. Er forderte die Bundesregierung auf, ihre „Verantwortung für die Vermittlung von Deutschkenntnissen wahrzunehmen und die Angebote der Länder entbehrlich zu machen“.³⁷ Die Forderung nach qualitativer Verbesserung bezog sich vor allem auf die sinkenden Erfolgsquoten bei den Prüfungen, das Auswendiglernen unverständlicher Antworten beim Orientierungsteil der Kurse³⁸ und

29 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linke-Fraktion, BT-Drs. 19/19535, 20.5.2020, S. 12.

30 Vgl. Dietrich Thränhardt, Ein funktionierendes Asylverfahrenssystem schafft Vertrauen. Was Deutschland von der Schweiz für die Lösung der Qualitätsprobleme beim Asyl lernen kann, Berlin 2019.

31 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 12.3.2018, S. 107.

32 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 19/10706, 5.6.2019, S. 8.

33 Vgl. Wortprotokoll (Anm. 13).

34 Vgl. Anna Tissot et al., Zwischenbericht I zum Forschungsprojekt „Evaluation der Integrationskurse (EvIk)“. Erste Analysen und Erkenntnisse, Nürnberg 2019, S. 8.

35 Für ein weltoffenes und vielfältiges Deutschland, 13.6.2018, www.bundesregierung.de/-1140042.

36 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Fraktion, BT-Drs. 19/10344, 20.5.2019, S. 11, S. 14.

37 Entschließung des Bundesrates „Deutschkurse für Migrantinnen und Migranten erneuern“, Drs. 433/19, 14.10.2019.

38 Vgl. Tissot et al. (Anm. 34), S. 92–96.

die mangelnde Unterrichtskontinuität aufgrund der Preiskonkurrenz um die vom BAMF vergebenen Aufträge.

Statt eines rationalen Systems ist ein komplexes Durcheinander unterschiedlicher Angebote entstanden, das die Kommunen auf lokaler Ebene koordinieren müssen. Verwaltungswissenschaftler haben daher vorgeschlagen, die Kursorganisation ganz auf die Kommunen zu übertragen und das BAMF mit Koordinierungsaufgaben zu betrauen.³⁹ In den Niederlanden hat der Rechnungshof aus Effizienzgründen ebenfalls eine Rückverlagerung auf die Kommunen angeregt, und das Parlament ist ihm jüngst gefolgt.⁴⁰

ARBEITSAUFNAHME UND SOZIALHILFE

Seit 1980 war in der Bundesrepublik de facto ein Abwehrregime entwickelt worden, um die Asylzahlen zu senken. Arbeitsverbot, Beschränkung der Bewegungsfreiheit, Abschaffung der Sprachförderung und Absenkung von Sozialleistungen waren die wichtigsten Elemente.⁴¹ Diese Einschränkungen wurden im Zuge des Integrationskonsenses, der sich seit 2005 entwickelte, schrittweise gelockert oder aufgehoben. 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht die abgesenkten Sätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für verfassungswidrig. „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“, lautete der Kernsatz des Urteils.⁴² Die Leistungen mussten somit auf das Niveau der Hartz-IV-Sätze angehoben werden. Gleichwohl wurde das Asylbewerberleistungsgesetz beibehalten, und Flüchtlinge werden weiterhin mit großem Aufwand vom Asylbewerberleistungs- in das Hartz-IV-System transferiert, sobald sie anerkannt sind.

Angesichts des steigenden Bedarfs an Arbeitskräften war das Arbeitsverbot für Asylbe-

werber nicht mehr zu vermitteln, und so wurde es im November 2014 teilweise abgeschafft: Sie konnten nun „nachrangig“ beschäftigt werden, wenn keine Deutschen oder Gleichgestellten verfügbar waren. Schrittweise wurde das Arbeitsverbot weiter gelockert und 2019 auf die ersten drei Monate nach der Ankunft beschränkt. Fünf Jahre nach ihrem Zuzug haben 67 Prozent der seit 2013 angekommenen Geflüchteten eine erste Erwerbstätigkeit in Deutschland aufgenommen. Die Arbeitsmarktintegration erfolgt damit „etwas schneller als bei Geflüchteten früherer Jahre“.⁴³ Auch die 1982 eingeführte „Residenzpflicht“ für Asylbewerber wurde im Zuge des Integrationskonsenses schrittweise abgeschafft. Allerdings können Asylbewerber ohne „gute Bleibeperspektive“ seit 2018 bis zu 18 Monate und in Einzelfällen darüber hinaus in sogenannten Ankerzentren und ähnlichen Einrichtungen untergebracht werden, ohne Zugang zu Integrationskursen oder Arbeitsmöglichkeiten zu haben. Die beengten Lebensbedingungen dort werden als traumatisierend kritisiert, vor allem für die vielen betroffenen Kinder.⁴⁴

Angesichts des Staus bei den Asylverfahren kam es seit 2016 zu Konflikten, wenn Geflüchtete Arbeit gefunden oder eine Ausbildung aufgenommen hatten, die Asylanträge aber abgelehnt worden waren. Unternehmen und Helfer protestierten, wenn gut integrierte Asylbewerber aus der Arbeit abgeschoben wurden. Die Regierungskoalition einigte sich im August 2016 schließlich auf die „3+2“-Regelung: Asylbewerber, die eine Lehrstelle gefunden haben, können demnach die Lehre beenden und anschließend zwei weitere Jahre in Deutschland arbeiten. Dies eröffnet ihnen die Chance auf Aufenthaltsverfestigung und fortgesetzte Integration. Die Umsetzung in den Ländern verläuft unterschiedlich.

Seit 2015 wurde das schwedische Modell des „Spurwechsels“ diskutiert,⁴⁵ mit dem Asylbewerber zu Arbeitseinwanderern werden können, wenn sie einen Job finden. Leistungsempfänger

39 Vgl. Rainer Ohliger et al., Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung, Berlin 2017; Jörg Bogumil et al., Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik, Baden-Baden 2018, S. 42.

40 Vgl. De nieuwe wet inburgering: Wachten is geen optie (Das neue Integrationsgesetz: Warten ist keine Option), 26.3.2020, www.binnenlandsbestuur.nl/de-nieuwe-wet-inburgering-wachten-is-geen-optie.11112126.lynkx.

41 Vgl. Dietrich Thränhardt, Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland, Gütersloh 2015, S. 10–15.

42 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 18.7.2012, 1 BvL 10/10, Abs. 95.

43 Vgl. Herbert Brücker/Yuliya Kosyokova/Eric Schuß, Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssysteme macht weitere Fortschritte, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 4/2020, S. 7, Zitat S. 1.

44 Vgl. Jenny Baron/Lea Flory/Daniela Krebs, Living in a Box. Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, Berlin 2020.

45 Vgl. Bernd Parusel, Das Asylsystem Schwedens, Gütersloh 2016.

werden so zu Steuerzahlern. Deutschland übernahm diesen Gedanken für Zuwanderer aus den „Westbalkanstaaten“, also aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien. Seit 2015 können sie Visumsanträge stellen, wenn sie ein Arbeitsplatzangebot haben, allerdings nur aus dem Ausland. Die Neuregelung funktioniert mit Schwierigkeiten, weil die Wartezeit für Visa in fünf der sechs deutschen diplomatischen Vertretungen in den betreffenden Ländern mehr als ein Jahr beträgt.⁴⁶

RESÜMEE

Während Länder und Kommunen ihre Aufgaben weitgehend erfüllten und kreativ mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiteten, konterkarierte der Entscheidungstau beim BAMF die Bemühungen von Geflüchteten, Freiwilligen, Wirtschaft und Kommunalbehörden, führte zu unnötigen Kosten und verzögerte die Integration. Entgegen der Erwartung, Zentralisierung führe zu größerer Einheitlichkeit der Ergebnisse, zeigen sich bei den Asylentscheidungen extreme lokale Unterschiede. Nach wie vor korrigieren die Gerichte viele Entscheide. Bei den Integrationskursen ergeben sich Qualitätsdefizite durch die Ausschreibung nach Kostengünstigkeit. In beiden Bereichen können Ex-Post-Kontrollen die Defizite nicht beheben. Heute ist das BAMF personell und organisatorisch besser aufgestellt als 2015, der Datenaustausch zwischen den Behörden funktioniert. Nach wie vor gibt es aber sowohl bei der zeitlichen wie bei der qualitativen Dimension Defizite. Im Fall großer Zugangszahlen wäre zu befürchten, dass es erneut zu Problemen käme.

Die aktuelle Krise infolge der Covid-19-Pandemie ist vor diesem Hintergrund sowohl eine zusätzliche Herausforderung als auch eine neue

Chance. Mit der Schließung vieler Grenzen geht auch die Migration zurück. Es gibt weniger Einwanderung, aber auch weniger Rückwanderungen und Rückführungen aller Art. Weniger Asylanträge werden gestellt, und ganz überwiegend stammen sie von Menschen, die sich schon in Deutschland aufhalten.⁴⁷ Allerdings sind große Sammelunterkünfte noch problematischer als bisher, weil Seuchengefahr und Perspektivlosigkeit wachsen. Erste Gerichtsurteile untersagen die enge Belegung in Sammelunterkünften.⁴⁸ Das BAMF hat zunächst mit einer Aussetzung der Anhörungen und der Dublin-Überstellungen reagiert. Gleichzeitig hat Deutschland bei der EU eine Verlängerung der Überstellungsfristen angeregt, jedoch ohne Erfolg.⁴⁹ Damit etabliert der Bund erneut eine Wartesituation, in der die Länder ankommende Asylbewerber unterbringen und versorgen.

Der zeitweilige Stillstand bietet aber auch eine Chance für eine nachhaltige Konsolidierung und die Auflösung der Ambivalenz zwischen Abwehr und Integration. Rasche Statusklärung, direkter Zugang zu Sprachkursen, Unterstützung bei der Arbeitsaufnahme sind dabei wichtig. Entscheidend aber sind zügige und gute Asylverfahren. Sie brauchen immer noch mehr als sechs Monate – eine Dauer, die die Bundesregierung auf dem Höhepunkt der Asylkrise beklagt hatte.

⁴⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion, BT-Drs. 19/18809, 23. 4. 2020, S. 19 f.; Herbert Brücker et al., Evaluierung der Westbalkanregelung, Nürnberg 2020.

⁴⁷ Vgl. Marcel Leubecher, Verspätete Asylbewerber. Trotz Corona rund 5100 Erstanträge im April, in: Welt am Sonntag, 17. 5. 2020, S. 7.

⁴⁸ Vgl. Schwangere muss nicht in Flüchtlingsheim leben, 11. 5. 2020, www.spiegel.de/a-857f6c57-a05b-4bbd-8db9-acf20d735a2a.

⁴⁹ Vgl. Nina von Hardenberg, Hoffnung Corona, 15. 5. 2020, www.sueddeutsche.de/1.4909389.

DIETRICH THRÄNHARDT

ist emeritierter Professor für vergleichende Politikwissenschaft und Migrationsforschung an der Universität Münster.
thranha@uni-muenster.de

KOMMUNEN IN DER PFLICHT?

Fluchtzuwanderung als Innovationsmotor für kommunale Integrationspolitik

Hannes Schammann

Die fluchtbedingte Zuwanderung der Jahre 2015/16 nach Deutschland sorgte gewissermaßen über Nacht dafür, dass Migration als Politikfeld wahr- und ernstgenommen wurde. Auf allen politischen Ebenen diskutierte man plötzlich organisatorische, finanzielle und gesetzliche Unzulänglichkeiten oder suchte nach Lösungen für Widersprüche, die seit Jahren bestanden hatten. Das „Wir schaffen das“ der Kanzlerin wurde zum Anlass einer intensiven Reflexion der migrations- und integrationspolitischen Infrastruktur in Bund, Ländern und Kommunen.

Doch inwiefern wirkten die Jahre 2015/16 der Fluchtzuwanderung nicht nur als Diskussionsanlass, sondern tatsächlich als Katalysator für institutionellen Wandel in der Migrations- und Integrationspolitik? Welche inhaltlichen und organisatorischen Anpassungen lassen sich auf den verschiedenen politischen Ebenen feststellen? Wie nachhaltig waren und sind diese Veränderungen? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen, wobei ein besonderer Fokus auf der Rolle der Kommunen liegt. Hier haben intensive Anpassungsprozesse stattgefunden, wenn auch lokal sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es wird aber auch deutlich werden, dass der Veränderungswille der Kommunen allein nicht ausreicht. Sie sind und bleiben abhängig von der Unterstützung übergeordneter Ebenen. Dies gilt einerseits für die Ausstattung mit Kompetenzen und Ressourcen, aber auch für eine Orientierung an inhaltlichen Leitlinien.

UNVOLLLENDETE INNOVATIONEN AUF BUNDESEBENE

Der „lange Sommer der Migration“ fiel in eine Zeit, als die deutsche Arbeitsmarktpolitik von der Diskussion um einen Fachkräftemangel geprägt war. Entsprechend wurde 2016 im Ge-

setzentwurf zum Integrationsgesetz des Bundes geradezu hoffnungsvoll formuliert: „Der deutsche Arbeitsmarkt benötigt eine Vielzahl von Fachkräften. Dieser Bedarf kann auch durch die nach Deutschland kommenden schutzsuchenden Menschen teilweise abgedeckt werden.“ Das Integrationsgesetz sah daher den Schwerpunkt politischer Maßnahmen im „Erwerb der deutschen Sprache sowie einer dem deutschen Arbeitsmarkt gerecht werdenden Qualifizierung der betroffenen Menschen“.⁰¹

Diese Orientierung auf Arbeit und Sprache zeigte sich auch in weiteren Entwicklungen auf Bundesebene. Während in humanitären Bereichen wie der Familienzusammenführung Begrenzungen diskutiert und teilweise umgesetzt wurden, wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für zahlreiche Personengruppen liberalisiert. Außerdem wurden Erfolge von Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt, beispielsweise durch den Beginn einer betrieblichen Ausbildung, aufenthaltsrechtlich belohnt: Die „3+2-Regelung“ bedeutete, dass Geflüchtete unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens einen Anspruch auf Abschiebungsschutz während der Ausbildung und zwei Jahre danach erhielten. Damit führte Deutschland faktisch den sogenannten Spurwechsel ein und brach mit der Tradition, dass der Wechsel des Aufenthaltszwecks vom Asylverfahren in einen Aufenthalt zu Erwerbszwecken ausgeschlossen war.

Organisatorisch flankiert wurde diese „meritokratische Wende“ in der deutschen Flüchtlingspolitik durch den zeitweise erheblichen Einfluss der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).⁰² Zunächst leitete der damalige Vorstandsvorsitzende der BA, Frank-Jürgen Weise, von Herbst 2015 bis Ende 2016 beide Behörden in Personalunion. Anschließend folgte mit Jutta Cordt bis 2018 eine weitere Führungskraft aus der BA als

Präsidentin des BAMF. Durch diese Dominanz der BA wurde das BAMF zumindest zweitweise dem Zugriff des eigentlich zuständigen Bundesministeriums des Innern (BMI) ein Stück weit entzogen. Ökonomisches Effizienzdenken zog in die Asylverfahren und in die Administration von Integrationsmaßnahmen ein.⁰³

Einige Beobachtende sahen darin das Potenzial für weitreichende Verschiebungen in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. Vor der Bundestagswahl 2017 wurde einmal mehr diskutiert, ob Deutschland auf Bundesebene ein Integrationsministerium brauche.⁰⁴ Alternativ wurde zumindest das Ziel einer stärkeren Koordinierung im Sinne eines „Whole-of-government-Ansatzes“ gefordert. Dabei wird versucht, alle beteiligten Ressorts auf abgestimmte Aktivitäten zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen zu verpflichten.⁰⁵ Auch eine Zuordnung migrationspolitischer Aufgaben beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde diskutiert – wie schon bei der vorherigen Bundestagswahl.⁰⁶

Doch so greifbar grundlegende Innovationen zwischen 2015 und 2018 auch schienen, die Beharrungskräfte traditioneller Zuordnungen waren stärker. Der Fokus auf den Arbeitsmarkt und den Erwerb der deutschen Sprache ist zwar weiterhin erkennbar, beispielsweise durch die Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes 2019. Vor dem Hintergrund sinkender Asylantragszahlen und einer gewissen Ernüchterung

hinsichtlich der Arbeitsmarktbeteiligung von Geflüchteten gelang es dem BMI aber, an Boden zurückzugewinnen. Eine im Feld der Migration traditionell starke Sicherheitsorientierung setzte sich wieder stärker gegen eine ökonomische Perspektive durch. Sichtbar wurde dies beispielsweise dadurch, dass mit Hans-Eckhard Sommer im Juni 2018 ein Spitzenbeamter aus dem bayerischen Innenressort als BAMF-Präsident eingesetzt und somit die Dominanz der BA zurückgedrängt wurde. Den Ruf nach einem Integrationsministerium griff Bundesinnenminister Horst Seehofer insofern auf, als dass er das BMI zusätzlich zum „Heimatministerium“ machte und damit Integrationsfragen jenseits des Arbeitsmarktes betonte.

Mittlerweile sind die Forderungen nach einer grundlegenden Neuordnung der Migrationspolitik auf Bundesebene beinahe verstummt, die bundesdeutsche Migrations- und Integrationspolitik steht in ihrer Grundausrichtung nicht wesentlich anders da als vor 2015. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) hat in seinem Jahresgutachten 2019 insbesondere die asylpolitischen Maßnahmen nach 2015 treffend als „Politik zwischen Lähmung und Reformeifer“ bezeichnet.⁰⁷ Es bleibt abzuwarten, ob die Neuauflage des von der Bundesintegrationsbeauftragten koordinierten „Nationalen Aktionsplans Integration“ der Debatte neuen Schwung mitzugeben vermag.⁰⁸

BILDUNGSTEILHABE: ERFAHRUNGEN AUF LANDESEBENE

Auf der Ebene der Bundesländer führten die Jahre 2015/16 ebenfalls dazu, dass Migration und Integration erhöhte Aufmerksamkeit erhielten. Organisatorisch wurden auch hier verschiedene Ressortzuschnitte getestet, beispielsweise wurden ausländerrechtliche Aufgaben aus dem Innenressort in das Sozial- oder Familienressort überführt – so etwa in Nordrhein-Westfalen.⁰⁹

01 Bundestagsdrucksache 18/8829, 20.6.2016, S. 1.

02 Vgl. Hannes Schammann, Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als Strukturprinzipien in der deutschen Flüchtlingspolitik, in: Sozialer Fortschritt 11/2017, S. 741–757.

03 Zu Veränderungen der Verwaltungsstrukturen vgl. Jörg Bogumil et al., Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik, Baden-Baden 2018.

04 Vgl. u. a. Christoph Brüning et al., Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene, Vodafone Stiftung Deutschland, März 2017, www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2019/05/Vodafone_Stiftung_Studie_Integrationsministerium_2017_03.pdf.

05 Vgl. u. a. Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin 2017.

06 Zur Diskussion 2013 vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, SVR für Neuordnung nach der Bundestagswahl: Kein eigenes Ministerium, aber eine neue „ministerielle Heimat“ für die Integrationspolitik, 21.8.2013, www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/Statement-SVR-Vorsitzende_Integrationspolitik-aufwerten.pdf.

07 Ders., Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre, Jahresgutachten 2019, Berlin 2019, S. 83.

08 Informationen zum Aktionsplan (NAP-I) unter www.integrationsbeauftragte.de.

09 Siehe die Homepage des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen: www.mkffi.nrw/ministerium-fuer-kinder-familie-fluechtlinge-und-integration.

In inhaltlicher Hinsicht hatten die Bundesländer nach 2015/16 insbesondere Bildungsfragen zu klären. Dies ging von der Frage, wie schulpflichtige Geflüchtete beschult werden sollten, über die Öffnung von Hochschulen bis hin zur Etablierung von Maßnahmen zur Deutschsprachförderung. So machte sich beispielsweise das Land Hessen daran, „alltagsorientierte und berufsqualifizierende“ Formen des Deutschspracherwerbs zu entwickeln, um Alternativen zu den vielfach als ungenügend empfundenen Integrationskursen des Bundes zu testen.¹⁰ Bewegung kam auch in die Schulpolitik. Es ist davon auszugehen, dass die Jahre 2015/16 dafür gesorgt haben, dass flächendeckend viel intensiver über den Einbezug von Schüler*innen mit Migrationserfahrung nachgedacht wurde als in den Jahrzehnten zuvor.¹¹ Ähnliches gilt für den Hochschulbereich, wo lange vernachlässigte Fragen der Hochschulzugangsberechtigung für Bildungsausländer*innen sowie der Finanzierung des Studiums diskutiert wurden.¹²

Es lässt sich daher festhalten, dass die Landesebene, und mit ihr die Bildungsinstitutionen, seit 2015 erhebliche Lernerfahrungen gemacht haben. Dabei wurde, gerade im Bereich Schule, immer wieder deutlich, dass die neu eingeführten Instrumente mindestens ebenso stark für Schüler*innen aus dem europäischen Ausland nutzbar waren wie für die Geflüchteten. Selbst wenn nicht alle Maßnahmen erfolgreich waren, führte die Zuwanderung der Jahre 2015/16 daher zu einer breiten Sensibilisierung für Herausforderungen und Lösungen bei der Inklusion von Menschen mit nicht-deutscher Bildungsbiografie in das deutsche Bildungssystem.

VERÄNDERUNGEN AUF KOMMUNALER EBENE

Die stärksten und möglicherweise nachhaltigsten Auswirkungen der Fluchtzuwanderung des Jahres 2015 zeigen sich auf der Ebene der Städte, Kreise und Gemeinden. Sie standen deshalb

10 Wissenschaftliche Begleitung durch die Ludwig-Maximilians-Universität München, siehe www.daf.uni-muenchen.de/forschung/projekteroche/projekte/berufsprachfoerderung/index.html.

11 Vgl. u. a. Nele McElvany et al. (Hrsg.), *Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Fluchterfahrung*, Münster–New York 2017.

12 Vgl. u. a. Hannes Schammann/Christin Younso, *Studium nach der Flucht? Angebote deutscher Hochschulen für Studieninteressierte mit Fluchterfahrung*, Hildesheim 2016.

im Fokus einer kürzlich veröffentlichten Untersuchung der Universitäten Hildesheim und Erlangen-Nürnberg, in deren Rahmen wir Verwaltungsmitarbeitende und zivilgesellschaftliche Akteur*innen aus 92 Kommunen in 12 Bundesländern befragt haben und auf deren Ergebnisse ich mich im Folgenden stützen werde.¹³

Unabhängig von ihrer bisherigen Erfahrung mit Migration und Vielfalt fühlten sich viele städtische und ländliche, große und kleine Kommunen zunächst gleichermaßen schlecht vorbereitet auf die Ankunft der zahlreichen Schutzsuchenden.¹⁴ Die veränderten Kontextbedingungen und die politische Aufmerksamkeit führten dann jedoch zu intensiven Anpassungen in der Organisation und inhaltlich-strategischen Ausrichtung kommunaler Migrations- und Integrationspolitik.

Organisatorische Innovationen

In den Interviews gab ein Drittel aller Kommunen, darunter alle beteiligten Landkreise und alle kreisfreien Städte, an, nach 2015 die Organisation ihrer Integrationspolitik angepasst zu haben.¹⁵ Dies reichte von kleineren Reorganisationen bis hin zur Neugründung ganzer Organisationseinheiten. Einen regelrechten Schub erhielten dabei sogenannte Migrationsämter, bei denen die Funktionen der Ausländerbehörden mit denen der Integrationsbeauftragten und gegebenenfalls weiteren migrationsrelevanten Stellen zusammengeführt werden. Man könnte diese neu entstandenen Organisationen als „kommunale Integrationsministerien“ verstehen, durch die versucht wird, die systemischen Spannungen zwischen Ausländer- und Sozialbehörden unter einem Dach zu verhandeln. Inkohärenzen lokaler Politik werden auf diese Weise zwar nicht immer gelöst, aber zumindest transparenter diskutiert.

Die Debatten um die (Neu-)Organisation lokaler Integrationspolitik sind keineswegs abgeschlossen, sondern beginnen in einigen Kommunen gerade erst. Nachdem die unmittelbaren Aufgaben der Flüchtlingsaufnahme nach übereinstimmender Auffassung gemeistert wurden, wird vielerorts darüber nachgedacht, welche Lernef-

13 Vgl. Hannes Schammann et al., *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land*, Stuttgart 2020, S. 93, www.bosch-stiftung.de/studie-zwei-welten.

14 Vgl. ebd.

15 Vgl. ebd., S. 32.

fekte für die langfristige Koordination der Integrationsarbeit erzielt werden könnten. Dabei steht die Bearbeitung des Spannungsfeldes Ordnungspolitik versus Sozialpolitik ganz oben auf der Agenda vieler Städte und Landkreise. Aber auch die strukturierte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen oder eine klarere Aufgabenteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden sind Gegenstand der Überlegungen. Es bleibt abzuwarten, ob und in welcher Intensität die notwendigen Debatten auch nach einer pandemiebedingten Pause fortgesetzt werden.

Neue Integrationskonzepte

Ein Integrationskonzept legt die strategischen Linien des kommunalen Umgangs mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt schriftlich fest. Eine erste „Blütezeit“ kommunaler Integrationskonzepte gab es Mitte der 2000er Jahre: Vor dem Hintergrund bundespolitischer Entwicklungen (unter anderem Süsmuth-Kommission 2001, Zuwanderungsgesetz 2005, Nationaler Integrationsplan 2007)¹⁶ und historisch niedriger Asylantragszahlen standen damals vor allem Maßnahmen der sogenannten nachholenden Integration im Vordergrund. Fragen der Steuerung von Zuwanderung im engeren Sinne spielten für die Kommunen eine untergeordnete Rolle. Es ging insbesondere darum, eine vielfältiger gewordene Gesellschaft zu gestalten. Dies hatte zur Folge, dass vor allem größere Städte, in denen mehr „Menschen mit Migrationshintergrund“ leben, Integrationskonzepte entwickelten.

Die Jahre 2015/16 sorgten in zweifacher Hinsicht für einen Innovationsschub. *Erstens* sorgte die Ankunft so vieler Schutzsuchender für die Notwendigkeit, bestehende Konzepte mit Blick auf Aufnahmestrategien anzupassen und um die Gruppe der Geflüchteten zu erweitern. *Zweitens* sorgte die geografische Verteilung der Asylsu-

chenden dafür, dass auch bislang kaum migrationsgeprägte Regionen integrationspolitische Aufgaben übernahmen. Daraus entstand häufig der Wunsch, dies konzeptionell aufzuarbeiten.

Im Rahmen unserer Untersuchung gab rund ein Drittel der befragten Kommunen an, auf Basis eines schriftlichen Integrationskonzeptes zu arbeiten – weit überwiegend kreisfreie Städte und Landkreise.¹⁷ Knapp die Hälfte davon entwickelte ihre Konzepte erstmals nach 2015. Hinzu kommt, dass – ähnlich wie bei den organisatorischen Veränderungen – zahlreiche Kommunen gerade erst die Müße finden, sich an die Verschriftlichung eines Konzeptes zu machen. Der „zweite Frühling“ kommunaler Integrationskonzepte hält also aller Voraussicht nach noch etwas an.

Aufschlussreich für das Integrationsverständnis ist es stets, an wen sich die Integrationsarbeit einer politischen Ebene explizit wendet. Im Integrationsgesetz der Bundesregierung sind die auf Arbeit und Deutschspracherwerb fokussierten Maßnahmen direkt und nahezu ausschließlich an Migrant*innen gerichtet. Demgegenüber gab rund ein Drittel der untersuchten Kommunen an, sich an die Gesamtgesellschaft zu wenden. Im Sinne eines „Whole-of-society-Ansatzes“ wurde davon ausgegangen, dass gesellschaftlicher Zusammenhalt und Teilhabe von Migrant*innen nur als gemeinsame Anstrengung aller Bürger*innen erreicht werden können.¹⁸ Allerdings muss man hier wie auf der Bundesebene differenzieren: Während in übergreifenden Dokumenten der Bundesregierung durchaus die Bedeutung der gesamten Gesellschaft hervorgehoben wird, zeigen Maßnahmen auf der lokalen Ebene durchaus eine stärker einseitig assimilierende Tendenz – beispielsweise durch die Betonung von Deutschspracherwerb oder Arbeitsmarktqualifizierung.

SCHWERPUNKTE LOKALER INTEGRATIONSPOLITIK

Kommunen haben in Migrationsfragen sowohl pflichtige als auch freiwillige Aufgaben. Während aufenthaltsrechtliche und existenzsichern-

16 Die sogenannte Süsmuth-Kommission (eigentlich: Unabhängige Kommission Zuwanderung) wurde von der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder beauftragt und entwickelte 2000/2001 zahlreiche Vorschläge für ein neues Migrationsrecht. Diese flossen unmittelbar in ein Gesetzgebungsverfahren ein, an dessen Ende das sogenannte Zuwanderungsgesetz stand. Dieses wurde 2005 verabschiedet und schrieb unter anderem die Integrationskurse und die Erstellung eines Nationalen Integrationsplans als Aufgabe des Bundes fest. Ebenfalls in diese Zeit fiel die erstmalige Erhebung des „Migrationshintergrundes“ durch das Statistische Bundesamt (2005) und die Einberufung der ersten Deutschen Islam Konferenz 2006. All diese Entwicklungen zeigen den Fokus auf „nachholende Integration“.

17 Vgl. Schammann et al. (Anm. 13), S. 81 ff.

18 Vgl. Demetrios G. Papademetriou/Meghan Benton, Towards a Whole-of-Society Approach to Receiving and Settling Newcomers in Europe, Migration Policy Institute, November 2016, www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Gulbenkian-FINAL.pdf.

Tabelle: Thematische Schwerpunkte kommunaler Integrationsarbeit

THEMATISCHER SCHWERPUNKT	HÄUFIGKEIT DER SCHWERPUNKTNENNUNG*	PROZENTUALER ANTEIL AN 92 UNTERSUCHTEN KOMMUNEN
Deutschspracherwerb/-förderung	47	51,09 %
Gesellschaftliche Teilhabe	37	40,22 %
Arbeit/Ausbildung	36	39,13 %
Bildung	26	28,26 %
Wohnraum	26	28,26 %
Gesundheit	13	14,13 %

* Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Hannes Schammann et al., *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land*, Stuttgart 2020, S. 76.

de Belange zu den Pflichtaufgaben zählen, sind viele andere Handlungsfelder der Integration im Bereich freiwilliger Aufgaben anzusiedeln. Hier kann die Kommune selbst entscheiden, ob und wie sie handelt. Dies gilt auch für kommunales Handeln in Feldern, die eigentlich von anderen politischen Ebenen bearbeitet werden.¹⁹ In den 92 untersuchten Kommunen spielte diese Flankierung und Ergänzung von Angeboten anderer Ebenen die größte Rolle.²⁰

Deutschkurse, Arbeit, Bildung

Als wichtigster thematischer Schwerpunkt lokaler Integrationsarbeit wurde von mehr als der Hälfte der untersuchten Kommunen die Unterstützung beim Deutschspracherwerb angeführt (*Tabelle*). Dies kann verwundern, da hier eigentlich der Bund mit den Integrationskursen aktiv ist. Allerdings zeigt sich, dass sich die Kommunen keineswegs auf die Organisation der Integrationskurse durch das BAMF oder die Deutschkursangebote in den Schulen verlassen wollten, sondern eigene Maßnahmen für weitere Zielgruppen und/oder Sprachniveaus entwickelten, um Lücken im Angebot auszugleichen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Kommunen die Integrationskurse des BAMF per se ablehnen würden. Sie sehen nur die Notwendigkeit, selbst in die Koordination der Angebote einzusteigen. Trotz zahlreicher neuer Pro-

gramme und Fördermöglichkeiten zum Deutschspracherwerb hat sich die Situation bezüglich der Koordination der Kurse seit 2015 aus kommunaler Sicht offenbar nicht entscheidend verbessert.

In einem Atemzug mit dem Deutschspracherwerb nannten Kommunen häufig den Bereich von Arbeit und Ausbildung. Damit folgten zahlreiche Städte und Gemeinden dem bundespolitischen Diktum, Integration sei in erster Linie Arbeit und Sprache. Entsprechend bildete die Vermittlung in Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse für knapp 40 Prozent der untersuchten Kommunen einen Schwerpunkt der Integrationsarbeit. Auch hier handelt es sich nicht um eine kommunale Zuständigkeit im engeren Sinne. Vielmehr kann die Kommune hier nur in Kooperation mit diversen Akteur*innen Wirkung entfalten.

Bildung wurde, obwohl zumindest mit Blick auf die Schulbildung eigentlich eine Zuständigkeit des Landes vorliegt, von mehr als einem Viertel der Kommunen als wichtiges Handlungsfeld genannt. Einige Kommunen versuchen Kinder möglichst früh in Kindertageseinrichtungen einzubeziehen oder von der Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepaket profitieren zu lassen.

Wohnraummanagement

Ebenfalls mehr als ein Viertel der Kommunen nennt Wohnen beziehungsweise Wohnraummanagement als einen Schwerpunkt ihrer Integrationsarbeit. Inhaltlich geht es längst nicht mehr nur um die Unterbringung Geflüchteter, sondern den Zugang zu Wohnraum, der von den Menschen als befriedigend empfunden und, insbeson-

¹⁹ Vgl. Hannes Schammann, *Retten sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus*, in: APuZ 25/2015, S. 26–31.

²⁰ Vgl. Schammann et al. (Anm. 13), S. 76 ff.

dere im Falle der Geflüchteten, von den Personen selbst finanziell getragen werden kann. Bei der Beschaffung von Wohnraum für Geflüchtete sind inzwischen viele Kommunen bestrebt, Formen der dezentralen Unterbringung zu schaffen. Sie versprechen sich davon sowohl eine positive Wirkung für die Teilhabe der Geflüchteten als auch für die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung. Gleichzeitig werden derzeit vielerorts Unterkünfte aufgelöst, und die verbleibenden Bewohner*innen müssen eine zentralisierte Unterkunft beziehen. Hier zeigt sich ein Spannungsverhältnis von inhaltlichem Anspruch und ökonomischen Zwängen.

Das Thema Wohnen ist zudem durchaus mit der Bildung von Szenarien für einen potenziellen Wiederanstieg der Flüchtlingszahlen verknüpft. Doch meist hat dies keine konkretisierten Konzepte zur Folge. Gerade in vielen kreisangehörigen Gemeinden scheint man sich aktuell dringlicheren Fragestellungen zuzuwenden. Von einer strukturierten Auswertung der Erfahrungen wird jedoch abhängen, ob die entwickelten Lösungen nachhaltig wirken können. Dies gilt auch für Aspekte des Wohnraummanagements, die über die reine Flüchtlingsunterbringung hinaus reichen. Beispielsweise hat die Fluchtzuwanderung durchaus lokale Debatten über sozialen Wohnungsbau ausgelöst und damit auf breitere Veränderungsprozesse hingewirkt. An dieser Stelle, wie auch in der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft, weisen die lokalen Innovationen über das Feld der Integrationspolitik hinaus. Migration kann somit zu einem Keim übergreifender Innovationen werden.

Gesellschaftliche Teilhabe und Gesundheit

Von mehr als einem Drittel der Kommunen wurden Maßnahmen zur Herstellung gesellschaftlicher Teilhabe als Schwerpunkt der Integrationsarbeit genannt. Darunter fallen verschiedene freiwillige Aufgaben, die von Kommune zu Kommune variieren – von politischer Partizipation bis zu einer „Durchmischung der Gesellschaft“. Besonders häufig war aber ein Verständnis von Maßnahmen zur Erhöhung gesellschaftlicher Teilhabe als die Aktivitäten, die soziale Kontakte jenseits von Sprachkurs und Arbeit fördern und beispielsweise den Zugang zu (Sport-)Vereinen und Kultureinrichtungen ermöglichen.

Nur 14 Prozent der befragten Kommunen nannten dagegen „Gesundheit“ als einen Schwer-

punkt der Integrationsarbeit. Wenn, dann umfassen die Angebote unter anderem den diskriminierungsfreien Zugang zum Gesundheitssystem für Menschen mit Migrationshintergrund sowie die interkulturelle Öffnung von Einrichtungen. Die Kommunen, die das Thema überhaupt bearbeiteten, sahen sowohl physische als auch psychische Gesundheit als Handlungsfeld für die Kommune. Es bleibt abzuwarten, ob die Corona-Pandemie dazu führt, dass mehr Kommunen Gesundheitsfragen, möglicherweise auch verknüpft mit Fragen des Wohnraums und/oder von Arbeit und Bildung, in den Fokus rücken.

GEFÜHLTE INNOVATIONSKRAFT ALS MOTIVATION

In den Interviews wurden die Befragten außerdem gebeten, Bereiche zu nennen, von denen sie glaubten, dass andere Kommunen von ihnen lernen könnten.²¹ Knapp ein Drittel fand, dass durchaus Aspekte der eigenen Arbeit als Vorbild für andere Kommunen dienen könnten. Themen waren unter anderem ein ganzheitlicher Ansatz der Integrationsarbeit, das Integrationskonzept oder die Zusammenarbeit der Ehrenamtlichen mit den Sozialarbeitenden. Ebenfalls hervorgehoben wurden einzelne Integrationsprojekte und die Wohnraumbeschaffung für Geflüchtete – sei es, dass in kurzer Zeit genügend Wohnraum bereitgestellt werden konnte (keine großen Massenunterkünfte, dezentral verteilt) oder eigene Modelle erarbeitet wurden, durch die Geflüchteten rasch Wohnraum vermittelt werden konnte. Besonders betont wurde auch der Austausch auf kommunaler Ebene, seien es die funktionierenden Strukturen der Helferkreise, die Zusammenarbeit im Projektverbund, die Vernetzung von Akteur*innen der Integrationsarbeit, der Zugang zur Wirtschaft und die Einbindung in Wirtschaftsnetzwerke oder die als positiv erlebte Zusammenarbeit in Netzwerken.

Dabei ist auffällig, dass die Interviewpartner*innen selten einschätzen konnten, ob sie mit einem Projekt oder Ansatz im Vergleich mit anderen tatsächlich innovative Arbeit leisteten. Meist wurde dies aufgrund eines wenig entwickelten Austausches über Kreisgrenzen hinweg nur vermutet. Doch selbst eine solche nur gefühlte Innovationskraft kann zu einem Quell der Motivation

²¹ Vgl. ebd., S. 62.

lokaler Arbeit werden. Gerade für die Kooperation der Akteur*innen vor Ort scheint die gegenseitige Versicherung der Innovativität der lokalen Vorhaben wichtiger als die Innovativität selbst.

Tatsächliche und gefühlte Innovation auf kommunaler Ebene haben zur Folge, dass sich das kommunale Selbstverständnis in Fragen der Migration wandelt: Kommunen nehmen sich keineswegs nur noch als „Befehlsempfänger“ höherer politischer Ebenen wahr oder als diejenigen, die Fehler anderer korrigieren müssen. Stattdessen suchen sie dezidiert nach Wegen, um Landes- und sogar Bundespolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen (so die Angaben von mehr als vier Fünftel der untersuchten Kommunen).²² Dies gilt keineswegs nur für klassische Integrationsaufgaben oder die Verteilung von Finanzmitteln. Einige Kommunen wollen durchaus mitsprechen, wenn es um Fragen der Steuerung von Zuwanderung geht. Dies betrifft nicht nur die Debatte, wie viele Schutzsuchende Deutschland aufnehmen sollte und wie diese verteilt werden. Darüber hinaus geht es auch um die Gestaltung von Fachkräfte- und EU-Binnenmigration. Integrationspolitik, die sich nur mit den Folgen der Migration auseinandersetzt, weicht mancherorts einer Politik, die auch Einfluss auf Verteilungs- und Wanderungsentscheidungen nehmen will.

HETEROGENITÄT KOMMUNALER INTEGRATIONSARBEIT

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Zuwanderung der Jahre 2015/16 in den deutschen Kommunen einen regelrechten Innovations Schub für lokale Migrations- und Integrationspolitik ausgelöst hat. Allerdings steht einer großen Anzahl sehr aktiver Kommunen auch ein nicht unerheblicher Teil eher passiver Städte, Landkreise und Gemeinden gegenüber. Einige ländlichere Landkreise setzen beispielsweise darauf, dass Asylsuchende ohnehin früher oder später in die nächstgrößere Stadt abwandern.²³ Integrationsarbeit ist für sie daher keine Aufgabe, die sie freiwillig annehmen.

Der Flickenteppich kommunaler Integrationspolitik ist also seit 2015/16 keineswegs gleichmäßiger geworden. Zwar haben sich deutlich mehr Kommunen auf den Weg gemacht, Migra-

tion und migrationsbedingte Vielfalt zu gestalten, und kommunale Integrationsinfrastrukturen – und damit Teilhabechancen für Migrant*innen – sind heute in vielen Städten, Kreisen und Gemeinden besser ausgebaut als vor fünf Jahren. Gleichzeitig aber ist der Unterschied zu weiterhin passiven Kommunen gewachsen. Dabei lassen sich Unterschiede in der Integrationspolitik weniger an häufig diskutierten Faktoren wie Ländlichkeit, Finanzkraft oder politischen Mehrheiten festmachen. Stattdessen spielen neben den rechtlichen Handlungsspielräumen der jeweiligen Kommune lokale Diskurse und Schlüsselpersonen die wichtigste Rolle. Aus dem Innovationsschub der vergangenen Jahre erwächst daher mehr denn je die Notwendigkeit zur Harmonisierung lokaler Praxis durch die Landes- und Bundespolitik.

Hinzu kommt, dass die neu aufgebauten Strukturen sehr unterschiedlich stabil sind. Während in einigen Kommunen integrationspolitische Aufgaben längst einen festen Platz im kommunalen Haushalt haben, sind andere weiterhin stark von Bundes- oder Landesförderung abhängig. Dies betrifft auch Personalstellen zur Koordinierung integrationspolitischer Aktivitäten. Aber auch dort, wo diese Stellen aus kommunalen Mitteln finanziert werden, herrscht ein hoher Begründungsdruck. Schließlich handelt es sich um freiwillige Aufgaben, deren Sinnhaftigkeit immer wieder neu diskutiert werden muss.

Sollte die Corona-Pandemie die kommunalen Haushalte noch stärker belasten und sollten gleichzeitig die Zuwanderungszahlen niedrig bleiben, dürfte es schwer werden, eine dauerhafte Finanzierung der mühsam aufgebauten Strukturen aus knappen kommunalen Mitteln zu erwirken. Seitens der Bundesländer und mittelbar auch des Bundes wäre daher zu überlegen, ob Integration (in welcher Ausbuchstabierung auch immer) zur Pflichtaufgabe der Kommunen werden sollte. Dies könnte den permanenten Rechtfertigungsdruck reduzieren, für Stabilität sorgen und zudem eine gewisse Harmonisierung und Aktivierung der Praxis bewirken. Kommunen würden dadurch sowohl die Kompetenz als auch die Verantwortung zum Handeln erhalten. Sie würden gleichzeitig in die Lage versetzt und verpflichtet, verantwortungsbewusste Entscheidungen zu treffen. Dies könnte auch der Verantwortungsdiffusion im Mehrebenensystem der Migrationspolitik entgegenwirken.

²² Vgl. ebd., S. 63ff.

²³ Vgl. ebd., S. 61.

FAZIT

Die fluchtbedingte Zuwanderung seit 2015 hat alle politischen Ebenen dazu gebracht, ihre migrationspolitischen Strukturen zu reflektieren. Während sich auf Bundesebene Überlegungen zu grundlegenden Veränderungen nicht durchsetzen konnten, wurden auf Landesebene einige Ressorts neu zugeschnitten und traditionelle Zuordnungen hinterfragt. Besonders umfassend und tiefgreifend waren die Änderungen auf kommunaler Ebene. Die Prozesse zur Neuorganisation lokaler Integrationspolitik brachten teilweise neue Organisationseinheiten hervor und sind vielerorts noch in vollem Gange.

Den inhaltlichen Fokus auf Deutschspracherwerb und Arbeitsmarktintegration teilen alle politischen Ebenen. Für die Kommunen bedeutet das häufig, sich in Feldern ohne explizite Zuständigkeit und Ressourcen zu bewegen. Umfang und Qualität der Arbeit sind weiterhin stark vom politischen Willen vor Ort abhängig. Bund und

Länder haben daher die Aufgabe zur Harmonisierung der Ansätze – sei es über Diskussionsprozesse wie den Nationalen Aktionsplan Integration, die Verstärkung von Förderprogrammen oder gesetzliche Änderungen zur Stärkung kommunaler Verantwortungsübernahme. Kommunen sind besonders stark in der Pflicht, die Teilhabe von Migrant*innen voranzubringen. Sie können das aber nur effektiv tun, wenn sie von übergeordneten Ebenen gefördert und gefordert werden.

HANNES SCHAMMANN

ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Migrationspolitik an der Universität Hildesheim und leitet dort die Migration Policy Research Group.

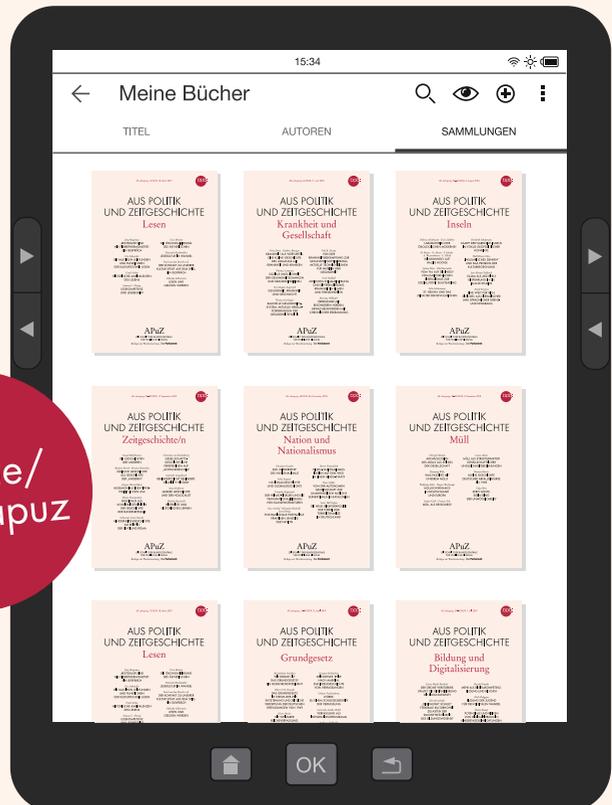
www.uni-hildesheim.de/migrationspolitik

hannes.schammann@uni-hildesheim.de

Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF
herunterladen und
in über 500 Ausgaben
lesen, suchen, markieren ...

[bpb.de/
shop/apuz](http://bpb.de/shop/apuz)





AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Call for Papers

ZUM THEMA „GENERATIONEN“

„Generation“ als sozialwissenschaftliche Kategorie steht inzwischen neben Begriffen wie „Klasse“, „Milieu“ oder „Schicht“ und ordnet Gesellschaften nach zeitlichen Zusammenhängen. Innerhalb und zwischen Generationen werden der gegenwärtige gesellschaftliche Zusammenhalt und die Grundlagen künftigen Zusammenlebens verhandelt. Dieses wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis zeigt sich unter anderem im Zusammenhang mit Fragen der Staatsverschuldung und der Rentenpolitik sowie mit dem Klimawandel und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen. Auch im Zuge der Corona-Krise tritt es deutlich zutage, etwa, wenn darüber diskutiert wird, welche Generation heute und in der Zukunft vermeintlich die Hauptlast zu tragen hat.

Die Ausgabe 52–53/2020 der APuZ wird sich dem Thema „Generationen“ widmen. Dafür suchen wir Beiträge (im Umfang von ca. 27 000 Zeichen inkl. Leerzeichen und Fußnoten), die sich historisch und/oder gegenwartsbezogen und aus unterschiedlichen fachwissenschaftlichen Perspektiven mit dem Thema beschäftigen. Gefragt sind unter anderem Ansätze, die „Generationen“ in einen breiteren gesamtgesellschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zusammenhang stellen, die transnationale Perspektiven aufgreifen und die unterschiedliche Erfahrungen und Zukunftsentwürfe in den Mittelpunkt stellen.

Exposés mit einem Umfang von bis zu 4000 Zeichen können bis zum 28. August 2020 per E-Mail an apuz@bpb.de eingereicht werden. Aus den Exposés sollen die Leitfragen, die Struktur des Beitrags und die Vorgehensweise der Autor:innen hervorgehen. Bitte fügen Sie auch einen Kurzlebenslauf bei.

Die Auswahl aus den Exposés wird von der APuZ-Redaktion vorgenommen. Kriterien sind Wissenschaftlichkeit, Originalität und politische Relevanz. Die ausgewählten Autor:innen haben anschließend bis zum 26. Oktober 2020 Zeit, ihre Beiträge zu schreiben. Diese werden in der Print- wie auch in der Online-Ausgabe der APuZ veröffentlicht.

Bundeszentrale für politische Bildung
Redaktion „Aus Politik und Zeitgeschichte“
Adenauerallee 86
53113 Bonn

apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/apuz_bpb



Aladin El-Mafaalani

Das Integrationsparadox

Warum gelungene Integration
zu mehr Konflikten führt



4,50 Euro
Bestellnr. 10329
www.bpb.de/shop

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 10. Juli 2020

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ
Nächste Ausgabe
33–34/2020, 10. August 2020
**JAHRESTAGE,
GEDENKTAGE,
JUBILÄEN**



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz