



SPD-PARTEIVORSTAND

Grundwertekommission

Mai 2016

Für eine gerechte, solidarische und nachhaltige Flüchtlings- und Integrationspolitik



EINE HUMANE FLÜCHTLINGS-UND INTEGRATIONSPOLITIK IM LICHT SOZIALDEMOKRATISCHER GRUNDWERTE

Flucht und Migration zählen zu den wichtigsten Themen deutscher und internationaler Politik. Beide Phänomene stellen die deutsche Sozialdemokratie mit ihren universellen Grundrechten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität vor grundsätzliche Fragen.

Die Ursachen der weltweiten Fluchtbewegungen liegen in Kriegen und Bürgerkriegen, in politischer oder religiöser Unterdrückung, in der wachsenden globalen Ungleichheit, aber auch in Umweltzerstörung und dem Klimawandel mit seinen Folgen wie Dürren und Überflutungen. Hunger, wirtschaftliche Not, Bildungsnotstand und Perspektivlosigkeit veranlassen weltweit Millionen Menschen, aus ihrer Heimat zu fliehen.

In jedem einzelnen Fall einer Flucht geht es dabei um Freiheit – um persönliche Freiheit und Freiheit vor Todesgefahr und großer Not. Es geht um Gerechtigkeit – um gerechte Chancen, um Teilhabe und Zugang zu Ressourcen. Und es geht um Solidarität – um das Prinzip füreinander einzustehen, wenn Leben und Freiheit bedroht sind. Diese Grundwerte gelten für Sozialdemokraten weltweit.

Angesichts der ungeheuren Not in aller Welt ist klar, dass dauerhafte Hilfe im Sinne unserer Grundwerte nur durch das Zusammenwirken aller dazu fähigen Länder und Akteure möglich wird. Je mehr Staaten sich an der notwendigen Hilfe beteiligen, desto größer und wirkungsvoller kann die Solidarität sein. Vorrangiges Ziel muss es sein, Fluchtursachen wie Bürgerkriege oder diktatorische Regimes zu bekämpfen, die globale Ungleichheit schrittweise zu verringern und bedürftigen Staaten wirtschaftlich auf die eigenen Beine zu helfen.

Unmittelbar geht es natürlich in erster Linie darum, denjenigen zu helfen, die als Flüchtlinge oder Asylsuchende Schutz in der Europäischen Union suchen. Für sie gilt das europäische Flüchtlings- und Asylrecht. Dabei dürfen aber auch diejenigen nicht vergessen werden, die in ihrer Heimat bleiben, weil ihnen die Kraft oder die Mittel zur Flucht fehlen.

Asylsuchende und Kriegsflüchtlinge haben einen grundgesetzlich und europarechtlich geschützten Anspruch auf persönlichen Schutz, auf rechtsgemäße Prüfung ihrer Anträge. Für Migranten, die aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen in unser Land kommen wollen, benötigen wir klare Zuzugsregeln und Begrenzungen, die sich auch an unseren eigenen Interessen und Kapazitäten orientieren. Migranten ohne Aufenthaltsrecht müssen zügig in ihre Heimatländer zurückkehren.



Da das Asylrecht in Deutschland ein Grundrecht ist, kann es für die Zahl von anerkannten Asylbewerbern (und Kriegsflüchtlingsen) keine definierten Obergrenzen geben. Umso wichtiger ist es, umfassende Konzepte für die schnelle Integration von Migranten zu entwickeln und praktisch umzusetzen. Offene Grenzen – verbunden mit der vagen Hoffnung „Wir schaffen das!“ – sind keine Flüchtlingspolitik. Ohne einen sinnvollen, in der Gesellschaft akzeptierten Plan, gefährden sie vielmehr die zügige Integration der zum Bleiben berechtigten Migranten.

Die unkontrollierte Zuwanderung vieler Flüchtlinge, deren Identität und Herkunft vielfach nicht eindeutig feststeht, kann schnell zu Engpässen bei der notwendigen Infrastruktur (Wohnungen, Kitas, Schulen, Sprach- und Integrationskursen), auf dem Arbeitsmarkt sowie bei Sozialleistungen führen. Die anfangs überwältigende Hilfsbereitschaft der Bevölkerung droht in Ablehnung umzuschlagen, wenn es Politik und Verwaltung versäumen, frühzeitig das offene Gespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern über geplanten Flüchtlingszuzug zu suchen.

Um eine erfolgreiche Integration zu ermöglichen, muss die Zuwanderung sowohl räumlich als auch zahlenmäßig gesteuert werden. Ein bundesweites Netz von Massenunterkünften mit jeweils mehreren Hundert Flüchtlingen – darunter viele alleinstehende junge Männer – kann schnell zu Kontrollverlusten und damit verbundenen Konflikten innerhalb und außerhalb der Unterkünfte führen.

Die einmalige unkontrollierte Massenaufnahme von Flüchtlingen – wie im Herbst 2015 geschehen – ist keine nachhaltige Flüchtlingspolitik, denn sie kann dazu führen, dass anschließend die Grenzen nahezu hermetisch geschlossen werden und nachkommende Flüchtlinge, die dringend Hilfe benötigen, nicht mehr aufgenommen werden können. Eine verantwortliche, unseren Grundwerten und der Nachhaltigkeit entsprechende Politik muss für ein angemessenes Verhältnis zwischen den jeweils gegebenen Kapazitäten und der Aufnahme von Zuwanderern sorgen.

Wenn ein Staat oder ein Staatenverbund wie die EU die Kontrolle über seine Grenzen verliert, verliert er auch einen Teil seiner Souveränität und seiner politischen Gestaltungsfähigkeit. Wenn die Aufnahme und Integration großer Zahlen von Flüchtlingen gelingen soll, bedarf es eines starken und handlungsfähigen Staates. Versagt der Staat hier, schwindet auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihn und die Bereitschaft vieler zur aktiven Mithilfe.

Deshalb ist eine angemessene Steuerung der Aufnahme von Migranten mit dem Grundwert Solidarität nicht nur vereinbar, sie ist sogar eine Voraussetzung für dessen nachhaltige Befolgung. Jede aus Sicht



der Grundwerte gerechtfertigte Kontrolle der Grenzen Europas, muss daher immer für Asylbewerber offen bleiben und sollte legale Möglichkeiten für die Anträge der anderen Migranten bereitstellen.

Für die Aufnahme von Flüchtlingen ist es sinnvoll, an den Außengrenzen der EU Aufnahmeeinrichtungen (sog. Hotspots) zu schaffen, in denen sie menschenwürdig und kurzzeitig untergebracht werden können. Hier können auch die Prüfverfahren stattfinden, mit denen geklärt wird, ob sie einen Aufenthaltstitel erhalten und in welchem EU-Land sie Aufenthalt finden werden.

Solche Hotspots sollten innerhalb der EU liegen, sie können in benachbarten Nicht-EU-Staaten nur dann eingerichtet werden, wenn auch hier eine menschenwürdige Unterbringung und faire Verfahren garantiert werden. Es ist allerdings nicht mit sozialdemokratischen Grundwerten vereinbar, Flüchtlinge für längere Zeit in Aufnahmelagern wie in Gefängnissen festzuhalten, insbesondere wenn ihnen die Abschiebung in Länder droht, in denen ihre Sicherheit und Menschenwürde nicht garantiert sind.

Solidarität gebietet, dass die Sicherung der EU-Außengrenzen und die Aufnahme von Flüchtlingen nicht alleine den EU-Staaten mit Außengrenzen (z. B. Griechenland oder Italien) aufgebürdet werden. Diese Aufgabe muss von der gesamten EU übernommen, organisiert und finanziert werden.

Zu einer gelingenden Flüchtlingspolitik gehört eine menschenwürdige und an den gleichen Rechten aller Beteiligten orientierte Integrationspolitik. Ziel einer wertorientierten sozialdemokratischen Integrationspolitik ist die gleiche Teilhabe aller Migrantinnen und Migranten an Bildung, Kultur, Sicherheit, Arbeit, gesellschaftlichem Leben und Demokratie. Die Selbstbestimmung der kulturellen und religiösen Identität und die Achtung der politischen und zivilgesellschaftlichen Grundwerte der Aufnahmegesellschaften sind kein Widerspruch.

Integration bedeutet die Schaffung eines neuen "Wir" ohne einseitige Anpassung, aber auf dem Boden der politischen und zivilen Kultur der rechtsstaatlichen Demokratie. In diesem Rahmen sind die wechselseitige Anerkennung der verbleibenden Verschiedenheiten und die wirkliche Chancengleichheit bei der Teilhabe an den sozialen und wirtschaftlichen Ressourcen Schlüssel für eine erfolgreiche Integration. Den Städten und Gemeinden kommt dabei eine zentrale Aufgabe zu. Dabei müssen sie, vor allem auch finanziell, ausreichend vom Staat und von der Gesellschaft unterstützt werden.

Eine gute Einwanderungsgesellschaft kann es nur mit einem dazugehörigen modernen Einwanderungsgesetz geben. Angesichts der Größe der zu bewältigenden Aufgaben ist dieses Gesetz längst überfällig, genauso wie die Schaffung eines Bundesministeriums für Einwanderung und Integration, das ein Mindestmaß an Koordinierung der vielfältigen Herausforderungen gewährleistet.

Inhaltsverzeichnis

1. RAHMENBEDINGUNGEN

1.1 GRUNDWERTEBEZUG

- Globale Krisen erreichen Europa
- Umfassende Strategie erforderlich
- Globale und universale Relevanz der sozialdemokratischen Grundwerte

1.2 FLÜCHTLINGSPOLITIK UND ZUWANDERUNG – GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN

- Grundrecht auf Asyl und geschützter Flüchtlingsstatus stehen nicht zur Disposition
- Zulassung von Zuwanderern kann nicht unbegrenzt sein
- Gefahren einer undurchdachten Integrationspolitik
- Unumkehrbarkeit von Fehlentwicklungen
- Verantwortungsethische Nachhaltigkeit
- Weitreichende politische Schritte müssen gut begründet und umfassend kommuniziert werden
- Staatliche Souveränität und Kontrolle der Grenzen
- Nachhaltige Ethik des Realismus

1.3 NACHHALTIG ETHISCH BEGRÜNDETE FLÜCHTLINGSPOLITIK

- Einigung innerhalb der EU schwierig
- Weiteres Vorgehen in Deutschland: Themen, Begriffe, Strategien der Integration
- Was folgt aus den Grundwerten für die Flüchtlingspolitik?

1.4 THEMEN, BEGRIFFE, STRATEGIEN UND INTEGRATION

- Fünf Dimensionen des Flüchtlingsthemas
- Folgerungen für die verschiedenen Kategorien von Flüchtlingen



1.5 FOLGERUNGEN FÜR DIE VERSCHIEDENEN KATEGORIEN VON FLÜCHTLINGEN

- Unbedingte Aufnahmepflicht für Asylbewerber und Flüchtlinge
- Durch Einwanderungsgesetz gesteuerter Zuzug von Migranten

1.6 GRENZKONTROLLE UND STAATLICHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

- Faktische Kontrollierbarkeit der Grenzen
- Sicherung der europäischen Außengrenzen als Gemeinschaftsaufgabe
- Nationalstaatliche Grenzkontrollen

2. INTEGRATIONSPOLITIK

2.1 KLÄRUNG DER BEGRIFFE UND ZIELE

- Was heißt Integration?

2.2 ZIELE UND WEGE GELINGENDER INTEGRATION

- Grundwerte für eine beidseitige Integration
- Religiöse Identitäten stehen nicht über der pluralistisch-rechtsstaatlichen Demokratie
- Wechselseitige Anerkennung – gleiche Teilhabechancen
- Einwanderungsgesetz und Integrationsministerium gefordert
- Praxisnahe Leitsätze



1. RAHMENBEDINGUNGEN

1.1 GRUNDWERTEBEZUG

Flüchtlingspolitik und - damit unmittelbar verknüpft - Integrationspolitik sind aus einer Reihe unterschiedlicher Gründe im Begriff, zu Schlüsselfragen des 21. Jahrhunderts zu werden, global, in Europa und in der Bundesrepublik Deutschland. Manches spricht dafür, dass die Ursachen für zunehmende Flüchtlingswanderungen in vielen Teilen der Welt nicht nur zahlreicher, sondern auch existentieller werden – vor allem auch infolge ökologischer Krisen, der Verknappung von Ressourcen und der Erwärmung des Erdklimas. Selbst wenn wir es schaffen, unverzüglich eine wirksame und großzügige Politik der Bekämpfung der Fluchtursachen in die Wege zu leiten, werden die Flüchtlingswanderungen in beträchtlicher Größenordnung wahrscheinlich weiter anhalten oder noch anwachsen. Dabei geht es offenkundig um Fragen, deren Beantwortung für jeden einzelnen Flüchtling oder Migranten und für unsere eigene Gesellschaft unmittelbar, elementar und essentiell mit den Grundwerten der sozialen Demokratie verbunden ist. Wir müssen auf diese schwierigen Fragen glaubwürdige und nachhaltige Antworten geben. Dies gilt besonders auch deshalb, weil wir uns aus unserer bleibenden historischen Mitverantwortung für viele der gegenwärtigen Fluchtursachen und für eine nachhaltige Entwicklung in der ganzen Welt nicht wegstehlen dürfen.

In jedem einzelnen Fall geht es für die Betroffenen um die Sicherung ihrer Freiheitschancen, im rechtlichen und im sozialen Sinne, bei vielen Flüchtlingen darüber hinaus nicht selten um die Rettung ihrer Lebens; jedenfalls um die Einlösung des Anspruchs auf Gerechtigkeit und das gleiche Recht aller Menschen auf Schutz und Zugang zu den ihre Freiheit sichernden Ressourcen. Und es geht ganz besonders um Solidarität, um unsere tatkräftige Bereitschaft, uns für andere Menschen, die zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebens unserer Hilfe bedürfen, über das rechtlich notwendige hinaus aktiv einzusetzen. Die Grundwerte der sozialen Demokratie sind ebenso wie die Grundrechte der Vereinten Nationen universell, für jeden Menschen und global, an jedem Ort gültig und nicht national begrenzt. Aus ihnen folgen unmittelbar die Bereitschaft zu globaler Verantwortung im Rahmen unserer Möglichkeiten und ein kosmopolitisches Politikverständnis, das die unentrinnbaren wechselseitigen Abhängigkeiten in der Weltgesellschaft in Rechnung stellt.

Für die Grenzen unserer eigenen Handlungsressourcen angesichts des ungeheuren Ausmaßes der Not in vielen Teilen der Welt, die Menschen zu Flüchtlingen werden lässt, gibt es keine unzweifelhaften objektiven Kriterien. Dennoch müssen wir angesichts der globalen Aufgaben, die Deutschland nicht allein schultern kann, konkrete politische Prioritäten setzen und diese bei aller Unsicherheit der



Entscheidung ethisch und rechtlich begründen. Je mehr die Weltgesellschaft und wir selbst allen bedürftigen Ländern der Welt wirksam Entwicklungshilfe im Maße des Möglichen gewähren, desto geringer wird das Dilemma der Entscheidung. In der aktuellen Situation müssen wir neben der Ursachenbekämpfung und der Hilfe für die Nachbarn der Flüchtlingsländer denjenigen unsere besondere Unterstützung zugutekommen lassen, die als Flüchtlinge und Asylbewerber zu uns kommen und bei uns Schutz vor der unmittelbaren Bedrohung ihrer Freiheit und ihres (Über)-Lebens suchen.

Das Setzen dieser Priorität ist der ethisch zu begründende und begründete Sinn des internationalen Flüchtlings- und Asylrechts, der uns aber die vielen Menschen nie vergessen lassen darf, die zuhause unter Not oder Verfolgung leiden, aber die Kraft und die Mittel zur Flucht nicht aufbringen können.

Globale Krisen erreichen Europa

Die weltweit in Gang gekommene Massenwanderung aus den unterschiedlichsten Krisengebieten der Welt hat nun auch Europa und besonders Deutschland erreicht. Die Ursachen der verschiedenartigen Krisen und Kriege, von Not, Hunger, Staatsversagen, Umweltzerstörung und Verfolgung, an denen wir zum Teil beteiligt sind, ziehen weltweite Folgen nach sich.

An unsere Mitverantwortung für die Erringung, Gewährleistung und Sicherung gleicher Freiheitschancen für alle Menschen, also für globale Gerechtigkeit, mahnen seit mehr als einem halben Jahrhundert die universellen bürgerlichen und sozialen Grundrechte, wie sie im Völkerrecht für alle Staaten und alle Menschen der Welt verankert sind. Sie spielen indessen bis heute in der politischen Praxis, auch unserer eigenen, eine viel zu geringe Rolle. Solidarität gebietet unseren Einsatz für die Verwirklichung dieser Rechte, nicht nur bei uns selbst, sondern in allen Teilen der Welt, wo sie bedroht sind. Angesichts der wachsenden Flüchtlingswanderungen, verlangen nun auch politische Klugheit und wohlverstandenes eigenes Interesse, die Fluchtursachen in gemeinsamer Anstrengung und großzügiger Haltung zu bekämpfen.

Wir können der Frage nicht länger ausweichen: Was sind unsere Verpflichtungen gegenüber jenen Menschen in aller Welt, denen ein Leben in sicheren und gerechten sozialen Verhältnissen bislang verwehrt ist? Diese Frage gilt für die Lebensbedingungen der Menschen in ihren eigenen Ländern, sie gilt besonders für die Menschen, die als Flüchtlinge zu uns kommen und schließlich gegenüber allen, die nach einer rechtsgemäßen und fairen Entscheidung eingeladen werden, dauerhaft Neubürger in unserem Land zu werden.



Umfassende Strategie erforderlich

Es ist offensichtlich, dass die aus unseren Grundwerten erwachsenen Verpflichtungen der Gerechtigkeit und Solidarität nur auf dem Wege einer umfassenden Strategie erfüllt werden können: auf längere Sicht - aber sofort zu intensivieren - durch die massive Hilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie zur politischen Stabilisierung der von Flucht betroffenen Länder. Auf kurze Sicht durch den solidarischen Umgang mit den Flüchtlingen aus den Krisenregionen, aus den Diktaturen, gescheiterten Staaten sowie Kriegs- und Bürgerkriegsländern der Welt. Beide Strategien werden nach realistischem Ermessen lange Zeit gleichzeitig nebeneinander notwendig bleiben. Das verlangt eine neue Qualität und Quantität globaler Entwicklungshilfe, einer konsequenten und gerechten Handels- und Friedenspolitik, sowie einer solidarischen Flüchtlings- und Integrationspolitik.

Hinzukommen muss eine abgestimmte Einwanderungspolitik, die auch Migranten, welche aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen für sich und ihre Kinder keine Zukunft in ihrem Heimatland sehen, einen geregelten Zugang zu unserem Land gewähren kann. Deren Zahl und Qualifikation kann und muss im Hinblick auf unsere eigenen Interessen und Möglichkeiten jeweils für einen überschaubaren Zeitraum politisch neu bestimmt werden. Dabei müssen wir beachten, dass Flüchtlinge zunehmend z. B. infolge des Klimawandels nicht nur vor der Bedrohung durch politische Regime und Bürgerkriege stehen, sondern dass auch sog. Wirtschaftsflüchtlinge, die oft treffender als Armutsflüchtlinge zu bezeichnen sind, zur Wahrung ihrer physischen Überlebenschance fliehen.

Globale und universale Relevanz der sozialdemokratischen Grundwerte

Wir sind heute also gezwungen, die praktische Dringlichkeit der globalen Geltung unserer Grundwerte ernster zu nehmen, als wir es bisher gewohnt waren. Die Vertröstung auf erhoffte Erfolge in der Politik der Bekämpfung von Fluchtursachen darf nicht als Alibi für Versäumnisse bei den sofort notwendigen Schritten für eine humane Flüchtlings- und Integrationspolitik missbraucht werden. Bedauerlicherweise kommt hinzu, dass auch die Aussicht gegenwärtig ungewiss ist, ob wenigstens ein Teil der großen und zunehmenden Zahl der nach Europa gelangenden Flüchtlinge auf faire Weise auf die Mitgliedsländer der EU mit ihren 500 Millionen Einwohnern verteilt werden kann, oder ob noch einige Jahre lang überwiegend die Bundesrepublik diese Herausforderung anzunehmen hat.

Die Ausgangspunkte für die allmähliche Annäherung der Lebenschancen und Freiheitsrechte der Menschen in allen Teilen der Welt sind äußerst unterschiedlich. Die Richtung, in die die soziale und politische Entwicklung gehen muss, ist aber überall die gleiche: die Schaffung gesicherter und



zukunftsfähiger Arbeits-, Bildungs- und Lebenschancen. Diese ist im Verständnis der UN-Grundrechtskonvention (1966) und der UN-Nachhaltigkeitsziele nicht lediglich eine Rechtspflicht der jeweiligen Länderregierungen, sondern auch eine verpflichtende Aufgabe für die Weltgemeinschaft als Ganze.

Worauf es für die wirkungsvolle Überwindung der Fluchtursachen ankommt, ist allerdings keineswegs der sofortige große Sprung aller Entwicklungsländer auf das soziale und rechtsstaatliche Niveau der Zielländer ihrer Flucht. Schon energische Schritte der Verbesserung der Bedingungen in den wichtigsten Lebensbereichen können den Menschen eine realistische Hoffnung geben, dass es sich lohnt, zu bleiben und an der Entwicklung des eigenen Landes mitzuwirken. Auf solche Schritte und auf unseren Beitrag dazu, dass sie möglich werden, kommt es jetzt vor allem an. Dagegen die Unmöglichkeit zu setzen, dass Deutschland alle Nöte dieser Welt beheben könnte, heißt deshalb im Klartext, dass man sich der Pflicht zu solchen konkreten möglichen Verbesserungen entziehen will. Es bedarf der gemeinsamen Entscheidung zu einer neuen transnationalen Solidarität, um die reale Geltung der sozialen Grundrechte für alle Menschen durchzusetzen.

1.2 FLÜCHTLINGSPOLITIK UND ZUWANDERUNG – GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN

Unterscheidung zwischen Asylrecht und Einwanderungsrecht

Deutschland ist nun für alle sichtbar zu einem Einwanderungsland geworden. Für die Beantwortung der Frage nach einer wertorientierten Flüchtlingspolitik hilft es, von Anfang an zwischen Asylsuchenden und Kriegsflüchtlingsen, die einen besonderen Rechtsschutz genießen, auf der einen Seite und den übrigen Migranten sorgfältig zu unterscheiden. Auch wenn rechtliche Unterscheidungen sich mit ethisch-moralischen nicht einfach decken und unser ethisches Engagement mit dem rechtlichen nicht enden darf, müssen wir jedenfalls unsere Rechtspflichten aus dem internationalen Flüchtlings- und Asylrecht erfüllen, um die diesbezüglichen völkerrechtlichen Errungenschaften zu stabilisieren. Die internationalen Rechtskonstruktionen sind zwar selbst ethisch fundiert und als Prioritäten für das praktische Handeln unerlässlich, erschöpfen aber das Spektrum des ethisch Verpflichtenden nicht.

Der grundrechtlich verbindliche Schutzanspruch für Asylsuchende und Kriegsflüchtlinge muss im Prinzip ohne zahlenmäßige Begrenzung solange gewährt werden, wie die Gefährdung der betreffenden Menschen in ihren Herkunftsländern fortbesteht und wie unser Land dies ohne Selbstgefährdung zu leisten vermag. Auch wenn für die Zeit nach dem Ende der unmittelbaren Bedrohung die Rückkehroption in Betracht gezogen werden muss, haben diese Menschen ebenso wie unsere eigene Gesellschaft selbst



ein starkes Interesse an der zügigen Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse, weil sie nicht in einer zeitlich unbegrenzten Ausnahmeposition verharren können. Prinzipielle zeitliche Begrenzungen erschweren die Integration und sind erfahrungsgemäß auch nicht sinnvoll, weil viele Flüchtlinge freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren, sobald dies möglich ist.

Guter Wille allein reicht nicht. Durchdachte Strategien sind erforderlich

Es liegt auf der Hand, dass es nicht allein unsere guten Absichten sind, die über Erfolg oder Misserfolg von Flüchtlings- und Asylpolitik entscheiden, sondern dass vor allem die Ergebnisse unseres Handelns bei der praktischen Umsetzung dieser Absichten in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zählen. Das bloße Offenhalten der Grenzen und die Ermunterung „Wir schaffen das“, sind noch keine Flüchtlingspolitik und erst recht keine Garantien des Gelingens. Sie könnten, wenn ihnen keine durchdachte, auf den bisherigen Integrationserfahrungen in Europa basierende und konsequente Politik folgt, auch zur integrationspolitischen Sackgasse werden, mit gravierenden, schwer zu revidierenden Folgen. Die Umsetzung der Flüchtlingspolitik, auch das sollte deutlich sein, kann nicht gegen, sondern nur mit der Gesellschaft als Ganzer gelingen. Daher müssen Sorgen und Ängste in Teilen der Bevölkerung angesichts der großen Herausforderung ernst genommen, im offenen Gespräch aufgenommen und geklärt werden.

Grundrecht auf Asyl und geschützter Flüchtlingsstatus stehen nicht zur Disposition

Umgekehrt darf Europa auch keine Festung werden. Die Grundrechte auf Asyl und geschützten Flüchtlingsstatus stehen nicht zur Disposition und dürfen nicht verletzt werden. Der entschiedene Wille zu diesen beiden Grundsätzen gebietet indessen keineswegs eine normativ blauäugige und in der Praxis resigniert duldende Politik, die meint, die einzige strikt solidarische Haltung sei die Öffnung der Grenzen und die Akzeptanz des Aufenthaltsbegehrens aller Einreisenden in der Erwartung, die Gesellschaft werde die Bewältigung der Folgen irgendwie „schaffen“. Sie wäre vor allem auch im Hinblick auf die tatsächlichen, teils gravierenden Integrationsprobleme unverantwortlich, die sich in einigen der europäischen Einwanderungsländer sogar im Rahmen der bisher vergleichsweise geringen Einwandererzahlen auf unterschiedliche Weise schon deutlich zeigen. Es gilt vielmehr diese Probleme sorgfältig und vorurteilsfrei zu analysieren, um Versäumnisse und Fehler bei der nun anstehenden großen Integrationsaufgabe in unserem Land von vornherein gering zu halten.

Zulassung von Zuwanderern kann nicht unbegrenzt sein

Die Zulassung unbegrenzter Zahlen von Migranten bzw. Zuwanderer, noch dazu ohne Feststellung von deren Identität, würde in kurzer Frist zu einer Überlastung der für die Integration der Zugewanderten



notwendigen gesellschaftlichen Infrastruktur (Schulen, Wohnen, Arbeit, Sozialleistungen), der Erschöpfung der Aufnahmekapazitäten für die später Eintreffenden, zum Verlust der politischen Kontrolle über den ganzen Prozess und infolgedessen zu einem rapiden Schwinden der Aufnahmebereitschaft in der Gesellschaft führen. Es wäre auch für viele der Betroffenen selbst keine humane Lösung, wenn sie nach geraumer Zeit dann erfahren müssten, dass sie abgewiesen werden oder unser Land wieder verlassen müssen, da sie die Bedingungen für den dauerhaften Aufenthalt nicht erfüllen oder trotz besten Willens die Lebensbedingungen nicht finden, derentwegen sie gekommen sind.

Gefahren einer undurchdachten Integrationspolitik

Zwei Gesichtspunkte sind dabei von besonders großer Bedeutung: die Gefahren einer undurchdachten Integrationspolitik für Flüchtlinge und Aufnahmegesellschaft, sowie die Unumkehrbarkeit der Folgen derartiger Fehlentwicklungen.

Sollten angesichts unbeherrschbar großer Zahlen sehr viele Flüchtlinge für lange Zeit unter provisorischen und gemessen an unseren eigenen Lebensbedingungen fragwürdigen Umständen hier existieren müssen, wird die Stimmung bei vielen von ihnen rasch und möglicherweise heftig umschlagen. Ein mehrere Jahre bestehendes bundesweites Netz von Massenunterkünften für jeweils mehrere Hundert Flüchtlinge, sehr viele von ihnen alleinstehende junge Männer, würde wahrscheinlich entweder zum weitgehenden politischen Kontrollverlust über die Entwicklung führen, oder zu einer überdimensionalen polizeilich-staatlichen Aufrüstung der Kontrollapparate mit fragwürdigem Erfolg. Dankbarkeit kann dann in Wut und Empörung umschlagen, verbunden mit allen denkbaren Formen des kollektiven Protests gegen das Aufnahmeland.

Schon heute locken Angebote von fundamentalistischen Identitätsunternehmern mit politisch extremistischen Positionen, die die sozialen Probleme kulturalistisch uminterpretieren und aufladen. Die Intoleranten in unserer eigenen Gesellschaft können dadurch starken Zulauf von vielen bisher nur Skeptischen erhalten. Der Preis einer sowohl für die Flüchtlinge als auch für die Aufnahmegesellschaft verfehlten Integration ist heute höher als je zuvor und er steigt. Da die Infrastruktur für eine menschenwürdige und nachhaltige Aufnahme von Flüchtlingen auch im reichen Deutschland endlich ist, spielen die Zahlen der bei uns ankommenden Flüchtlinge durchaus eine entscheidende Rolle, nicht im absoluten, aber in dem relativen Sinne, dass sie in einem ausgewogenen Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen und Infrastrukturen erfolversprechender Integration stehen. Gerade weil eine ausreichende Kapazität für den Schutz der Asylbewerber und an ihrem Leben bedrohten Flüchtlinge gewährleistet



bleiben muss, ist es von entscheidender Bedeutung, die Zahl der übrigen Migranten im Hinblick auf die nachhaltige Aufnahmekapazität konsequent zu steuern.

Unumkehrbarkeit von Fehlentwicklungen

Der zweite für eine verantwortliche und nachhaltige Flüchtlings- und Integrationspolitik entscheidende Gesichtspunkt besteht darin, dass sie in ihren Folgen irreversibel ist. Die Zahl der dauerhaft akzeptierten Migranten und der als Neubürger Aufgenommenen kann im Nachhinein, wenn etwa unerwartete Probleme überhand nehmen, im Wesentlichen ebenso wenig rückgängig gemacht werden, wie bestimmte Folgen falscher Weichenstellungen in den ersten Jahren der Integration. Schon darum ist eine Politik des bloßen Appells an den guten Willen aller, ohne Strategie und ohne empirisch begründete Rechenschaft über die wahrscheinlichen Erfolgsbedingungen der Integration, nicht in Einklang zu bringen mit den Nachhaltigkeitsanforderungen unserer Grundwerte. Bei einer undurchdachten Öffnung besteht im Übrigen, wie wir gesehen haben, die Gefahr einer ebenso undurchdachten hermetischen Schließung der Grenzen, um der unerwarteten Konsequenzen Herr zu werden.

Verantwortungsethische Nachhaltigkeit

Zwei grundlegende ethische bzw. demokratiepolitische Erfordernisse, die in der Flüchtlingspolitik des Jahres 2015 nicht angemessen berücksichtigt worden sind, gilt es deshalb künftig erheblich nachdrücklicher zu beherzigen. Das eine ist die Forderung nach verantwortungsethischer Nachhaltigkeit, die gebietet, dass die künftigen Ressourcen für ein dauerhaftes ethisches Handeln gegenüber allen infrage kommenden Gruppen von Menschen nicht durch einen einmaligen Akt spontaner Großzügigkeit unzulässig beschränkt oder gar aufgezehrt werden. Das wäre eine schwerwiegende Ungerechtigkeit gegenüber den Nachkommenden, die unserer Hilfe dringend bedürfen. Es ist ein folgenreicher Denkfehler anzunehmen, eine konsequent kosmopolitische Ethik dürfe oder könne sich in einer solchen Art von Verhaftung im Augenblick verwirklichen. Vielmehr muss eine nachhaltige Verantwortungsethik mit den absehbar verfügbaren Ressourcen so haushalten, dass immer zugleich auch die Bekämpfung der Fluchtursachen und künftig ausreichende Spielräume für die Aufnahme Verfolgter verfügbar bleiben. Das ist Voraussetzung erfolgreicher Politik.

Weitreichende politische Schritte müssen gut begründet und umfassend kommuniziert werden

Die Forschung über die Erfolgsbedingungen kurzfristiger und weitreichender Sozialreformen hat eine Einsicht bestätigt, die für Demokraten eigentlich auf der Hand liegen sollte. Je mehr und je tiefer beabsichtigte Neuerungen in das tägliche Leben vieler Menschen eingreifen, umso mehr hängen ihr



Erfolg und ihre Anerkennung durch die Gesellschaft von einer gründlichen Reformkommunikation ab. In ihr muss die dafür verantwortliche politische Führung überzeugend begründen, dass die angestrebten Reformen sich schlüssig aus den von allen geteilten Grundwerten der Gesellschaft ergeben, dass sie die berechtigten Interessen aller Teile der Gesellschaft in Rechnung stellen und welche Grenzen für die geplanten Veränderungen gezogen werden.

Diese im Bereich der Sozialreformen bewährten Grundsätze politischer Kommunikation sollten erst Recht bei einer von vielen Menschen als besonders tief greifend empfundene Veränderung der Gesellschaft beherzigt werden, wie sie eine umfangreiche Einwanderung in kürzester Zeit unvermeidlich darstellt. Was die Kanzlerin in dieser Hinsicht versäumt hat, muss die Gesellschaft nun mit großem Engagement nachholen. Andernfalls wird eine andauernde Spaltung der Gesellschaft wahrscheinlich.

Nur durch eine solche überzeugende Reformkommunikation, die die guten Gründe der angestrebten Ziele offenlegt, die Wege und Mittel nachvollziehbar darlegt, die Grenzen der zugemuteten Veränderungen beschreibt, für geäußerte Sorgen und Einwände offen bleibt, kann das Spannungsverhältnis zwischen den ethischen Kosmopoliten, die keine Probleme mit der Öffnung der Grenzen haben und den Verunsicherten (den sog. „Kommunitaristen“), die ihre Sicherheit vor allem in der Abschottung gegenüber dem Fremden, Unbekannten suchen, spürbar verringert und vielleicht in seinen Schärfen ganz überwunden werden. Es wird sich dann bald zeigen, dass nur ein lokal verwurzelter „Kosmopolitismus“ lebensfähig und realitätsfähig und nur eine weltoffene Heimatverbundenheit von „Kommunitaristen“ überlebensfähig sind und wirkliche Sicherheiten schaffen.

Staatliche Souveränität und Kontrolle der Grenzen

Wenn der Staat – entweder in der Gestalt des weiterhin bedeutsamen Nationalstaates oder in Form der EU als einer Art föderalen Regionalstaats im Werden (V. Schmidt) - die Kontrolle über seine Grenzen und damit einen wesentlichen Teil seiner Souveränität verliert (oder auf sie verzichtet), büßt er damit auch ein großes Maß seiner politischen Gestaltungskompetenz ein. Gerade eine humane Flüchtlings- und Integrationspolitik braucht aber einen starken, handlungsfähigen Staat, sonst kann, wie sich bereits gezeigt hat, anfängliches Vertrauen in Misstrauen und Angst umschlagen. Beide fördern die Abwendung einer großen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern von den staatlichen Institutionen und den sie tragenden politischen Parteien und ihre Hinwendung zum Rechtspopulismus.

Ein Mindestmaß an Steuerbarkeit der Zuwanderung und der quantitativ wie qualitativ angemessenen Gestaltung der materiellen Integrationsvoraussetzungen ist also die Grundvoraussetzung jeder



verantwortlichen Flüchtlings- und Integrationspolitik. Angesichts der unübersichtlichen und wechselhaften Lage an den Außengrenzen Europas, können die Verfahren wirksamer Grenzkontrollen nur auf dem Wege sorgfältiger und schwieriger Abwägungen gelingen, die außer den Grundwerten selbst vor allem auch reale Daten und Erfahrungen einbeziehen müssen.

Auch eine möglichst umfassende Kontrolle der Außengrenzen kann allerdings aus rechtsstaatlichen und europapolitischen Gründen nicht ihre Schließung bedeuten. Der Verzicht auf einige national ausgeübte Souveränitätsrechte der Mitgliedsstaaten bedeutet andererseits nicht, dass sie auf diese Rechte künftig ganz verzichten wollen. Sie vertrauen vielmehr darauf, dass die Union diese Rechte nunmehr im Namen aller wirksam für das gemeinsame Territorium wahrnimmt. Das Schengen-Abkommen hat die Sicherung der EU-Außengrenzen durch eine übergreifende Regelungskompetenz zur Voraussetzung. Wenn eine zuverlässige Kontrolle der EU-Außengrenzen nicht gleichbedeutend sein soll mit deren Schließung, muss es eine Möglichkeit der legalen Einreise für Flüchtlinge nach Europa und ihrer freiwilligen Weiterreise in die verschiedenen Mitgliedstaaten geben.

Nachhaltige Ethik des Realismus

Keine Form der Grenzkontrolle darf in Frage stellen, dass Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der Genfer Konvention ein Recht auf Schutz und Aufnahme bei uns haben. Diesbezüglich kann es keine „Auswahl“ und keine Zurückweisung an den Grenzen Europas geben. Höchst problematisch ist die Umgehung dieses Gebots dadurch, dass EU-Staaten zu sicheren Drittstaaten deklariert werden, um dort ankommende Flüchtlinge zurückführen bzw. abschieben zu können. Auf dieser Grundlage ist aber zugleich festzustellen, dass angesichts der potenziell unbegrenzten Zahl der in den Folgejahren nachkommenden Migranten und „Flüchtlinge“ im allgemeinen Sinne, eine Politik der bloßen Öffnung der Grenzen für alle, die jetzt Aufenthalt bei uns begehren, also des bewussten staatlichen Kontrollverzichts, weder realisierbar noch zu rechtfertigen ist. Sie ist nicht konsistent, weil sie nur sehr kurzfristig möglich ist; sie ist moralisch nicht gerechtfertigt, weil sie nur die Interessen der ersten Jahrgänge der Zuwanderer befriedigen kann; sie ist gegenüber der eigenen Gesellschaft in ihrer Zielsetzung verantwortungslos, weil sie in ihren Folgen nicht absehbar ist.

Da eine unbegrenzte und unkontrollierte Öffnung der Grenzen daher weder moralisch gerechtfertigt noch aus Sicht unserer Grundwerte vertretbar ist, müssen die beiden Fragen der Zugangskontrolle zu unserem Land und zur EU im Ganzen sowie die bei der Erteilung von Aufenthaltsberechtigungen angewandten Kriterien sehr sorgfältig und mit gebührendem Maß an Realitätsbezug diskutiert werden. Ein solcher ethischer Realismus ist die Bedingung für die nachhaltige Gewährleistung der



Handlungsfähigkeit einer normativ orientierten Politik. Die Abwägungen müssen ihrerseits im Hinblick auf die menschlichen Bedürfnisse und Grundrechte aller Betroffenen mit unserer größtmöglichen Bereitschaft zur Solidarität geschehen. Entscheidend dafür ist die fortgesetzte Arbeit an einer gesamteuropäischen Koordination unter aktiver Mitwirkung aller Mitgliedsländer der Union an einer rechtstreuen und humanen Flüchtlings –und Integrationspolitik.

1.3 NACHHALTIG ETHISCH BEGRÜNDETE FLÜCHTLINGSPOLITIK

Die zentrale Frage ist nun: Worin bestehen die unseren Grundwerten entsprechenden Kriterien für die Zulassung von Zuwanderern, die nicht um Asyl nachsuchen?

Diese Frage wird auch durch die dringend gebotene rasche und intensive Bekämpfung der Fluchtursachen mit angemessenem Mitteleinsatz in kurzer Frist nicht hinfällig. Die Vielfalt der Fluchtursachen und der Länder, um die es geht, verlangen bis zum Erreichen nennenswerter Ergebnisse unser erhebliches und langfristiges Engagement. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass aus den zuvor schon genannten Gründen in unterschiedlichen Regionen immer wieder neue Fluchtursachen entstehen werden. Eine Lösung für die kurz- und mittelfristigen Probleme unserer Flüchtlings- und Integrationspolitik kann die zur Bekämpfung der Fluchtursachen gebotene Entwicklungs- und Handelspolitik nicht bieten.

Einigung innerhalb der EU schwierig

Auch die angestrebte europäische Lösung macht die Klärung des Problems der Begrenzung des Zuzugs nicht überflüssig, da zum einen auch die EU im Ganzen selbst bei gutwilliger Kooperation aller Mitgliedsländer nicht unbegrenzt aufnahmefähig ist und zum anderen eine befriedigende innereuropäische Einigung auf kurze Sicht unwahrscheinlich ist. Gegenwärtig ist es vielmehr so, dass eine Reihe der größeren, zu einer nennenswerten Aufnahme von Flüchtlingen überhaupt geeigneten Mitgliedsländer der EU, die deutsche Flüchtlingspolitik für einen schwer erklärbaren deutschen „Sonderweg“ halten. Sie wollen diesen aus prinzipiellen identitäts- und wahlpolitischen Gründen auf keinen Fall folgen, auch dann nicht, wenn sie dadurch mit finanziellen Nachteilen rechnen müssen. Ob die bislang eher Ablehnenden unter unseren Nachbarn bei stärkerer finanzieller Unterstützung durch die EU aufnahmebereiter für größere Zahlen wären, oder ob man die Europäischen Gemeinden mit finanzieller Unterstützung für die Aufnahme von Flüchtlingen gewinnen könnte, ist bisher noch nicht ernsthaft getestet worden. Die machtpolitisch bedeutende Rolle religiöser oder ethnischer Identitätspolitik setzt dem Hindernisse entgegen.

Weiteres Vorgehen in Deutschland: Zügige Klärung von Asylgewährung, Zuwanderungsgesetz, Rückführung

Wir müssen also für eine unbestimmte Zeit damit rechnen, dass wir in Deutschland mit großen, womöglich steigenden Zahlen von Flüchtlingen und Migranten auf humane Weise umgehen müssen (natürlich ohne aufzuhören, beharrlich auf eine EU-weite Lösung hinzuwirken). Allein schon um die Kapazitäten dafür offen zu halten, muss das Land die drei dafür verfügbaren Instrumente ethisch vertretbar, rechtlich einwandfrei, administrativ zügig und im Ergebnis wirkungsvoll nutzen:

- Die rasche Prüfung und Bescheidung ausnahmslos aller Anträge von Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen,
- die Regelung des Zugangs für die arbeitssuchenden Migranten durch ein angemessenes Zuwanderungsgesetz und
- die konsequente Rückführung der nicht Aufenthaltsberechtigten.

Vom Gelingen einer auf diese Weise deutlich differenzierten Flüchtlingspolitik wird auch deren langfristige zuverlässige Unterstützung durch den größten Teil unserer Gesellschaft abhängen.

1.4 THEMEN, BEGRIFFE, STRATEGIEN DER INTEGRATION

Was folgt aus unseren Grundwerten für Flüchtlingspolitik und Integration?

Die zentralen Begriffe für eine Strategie gelingender Integration werden in der laufenden Diskussion zur Flüchtlingspolitik häufig – absichtlich oder unbeabsichtigt - auf verwirrende Weise benutzt. Ihre Klärung schließt die Besinnung auf die Grundwerte ein, die nach unserer Auffassung der Zuwanderung und der Integration in unsere Gesellschaft zugrunde liegen müssen. Was genau bedeuten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität für eine humane, dem deutschen und internationalen Recht sowie der Grundbedingung realer Nachhaltigkeit entsprechende Flüchtlingspolitik und Integration? Welches normative Leitbild der sozialen Demokratie, das gleichzeitig die politischen Anforderungen der Zukunftsfähigkeit und der dauerhaften Mehrheitsunterstützung durch die Gesellschaft erfüllt, ergibt sich daraus für die offenen Probleme von Zuwanderung und Integration?

Wichtig ist eine klare analytische Unterscheidung der Dimensionen des Flüchtlingsthemas, um zu verhindern, dass eine normative Überfrachtung von vornherein Tabus oder Abwehr erzeugt, die den klaren Blick auf die Dinge trüben. Das ist ja eines der Hauptgebrechen der gegenwärtigen öffentlich-medialen Debatten.



Die vier entscheidenden Problemdimensionen des Flüchtlingsthemas, die freilich nicht unverbunden sind, aber zunächst getrennt diskutiert und geklärt werden müssen, sind (nach *Paul Scheffer*): Moral, Recht, Eigeninteresse und faktische Möglichkeiten der Grenzkontrollen bzw. –schließungen.

- *Fragen der Moral:* Was sind „unsere“ (der Bürgerinnen und Bürger der Aufnahmegesellschaft) moralischen Pflichten gegenüber den Flüchtlingen bei ihrer Ankunft und danach für jene von ihnen, die bleiben, bei ihrer Integration in unsere Gesellschaft? Und gleichberechtigt damit: Was sind die moralischen Pflichten der Flüchtlinge gegenüber der Aufnahmegesellschaft? Was können, was müssen wir von ihnen im Hinblick auf das künftige Zusammenleben erwarten?
- *Fragen des geltenden Rechts:* Worin genau bestehen unsere jeweiligen Rechtsverpflichtungen gegenüber den verschiedenen Arten von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Migranten? Welche Arten von Flüchtlingen sind im Hinblick auf ihren Rechtsstatus zu unterscheiden und worin genau bestehen die Unterschiede? Sind diese rechtlichen Statusunterschiede moralisch (bezogen auf unsere Grundwerte) akzeptabel und welche moralischen Pflichten bestehen gegenüber allen hier aufnahmesuchenden Menschen unabhängig von ihrem jeweiligen Rechtsstatus?
- *Fragen des Eigeninteresses unserer Gesellschaft an Zuwanderung:* Worin besteht unser im Kern kaum bestreitbares Interesse an Zuwanderung? Wie weit und in welchem Sinne kann/darf dieses ökonomische und soziale Eigeninteresse die Einwanderungspolitik unserer Gesellschaft prägen und worin sollten deren Grundsätze im Lichte unserer Grundwerte bestehen?
- *Die Frage der Möglichkeit und der Schwierigkeiten zuverlässiger Grenzkontrollen:* Ist es so, dass die Außengrenzen in Europa faktisch nicht mehr kontrollierbar sind? Oder mit welchen Mitteln kann dies auch künftig auf dem Wege gesamteuropäischer Zusammenarbeit und Koordination weitgehend gewährleistet werden? Werden die Missachtung der Schengen-Regeln und die Rückkehr zur Kontrolle nationaler Binnengrenzen in dem Maße legitim, wie die wirksame Kontrolle der EU-Außengrenzen misslingt? Vor allem aber muss mit allen betroffenen Mitgliedsländern der EU geklärt werden, dass selbst die Rückkehr zu nationalen Kontrollen der Grenzen nicht die Schließung bedeuten darf, da dies eine systematische Verletzung des internationalen Flüchtlings- und Asylrechts bedeuten würde.

1.5 FOLGERUNGEN FÜR DIE VERSCHIEDENEN RECHTLICHEN KATEGORIEN VON „FLÜCHTLINGEN“

Für die verschiedenen rechtlichen Kategorien von Flüchtlingen – Asylbewerber, Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiär geschützte Personen, Kontingentflüchtlinge, EU-Ausländer und Migranten ohne besondere Verfolgungsbedrohung - können aus unseren Grundwerten folgende Folgerungen gezogen werden:

- *Asylbewerber*, also Menschen, die in ihrem Herkunftsland politisch verfolgt werden, genießen, soweit sie dafür einen hinreichenden Nachweis erbringen können, bei uns einen vom Grundgesetz verbürgten unbedingten Schutz. Da es sich hierbei um ein verfassungsmäßiges individuelles Grundrecht handelt, kann es mit Bezug auf sie keine gerechtfertigte Debatte über Zahlen und Obergrenzen geben. Sowohl unsere Rechtspflichten wie auch die moralischen Pflichten (Gerechtigkeit, Solidarität) gegenüber jedem einzelnen Asylbewerber gebieten, jeweils eine rasche Prüfung des Asylbegehrens durchzuführen und dann im Erfolgsfall, unverzügliche und umfassende Hilfen zur Integration in unsere Gesellschaft anzubieten. Mit dem Asylrecht ist es durchaus vereinbar, den besonders geschützten Aufenthaltsstatus auf die Dauer der drohenden Gefahr für die betroffene einzelne Person zu befristen und danach zu prüfen, ob in der Zwischenzeit andere Gründe für die Fortsetzung des Aufenthaltes sprechen (etwa eine bereits erfolgreiche Integration in unsere Gesellschaft). Pragmatisch steht einer zeitlichen Befristung des Aufenthaltsrechtes allerdings entgegen, dass Integration in der Regel schlecht gelingt, wenn die Aufenthaltserlaubnis nur „auf Abruf“ erteilt wird. Im Falle des Misserfolgs muss umsichtig geprüft werden, ob andere Gründe für ein Verbleiben in der Bundesrepublik vorliegen – etwa Gründe für den „subsidiären Schutz“ oder nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Wenn nichts davon zutrifft, ist die baldige Rückführung in das Herkunftsland aus mehreren Gründen gerechtfertigt: rechtlich wegen des Sinns des Asylschutzes, solidarisch, wegen des Offenhaltens einer ausreichenden Kapazität für nachkommende Flüchtlinge und schließlich gegenüber der gesellschaftlichen Rechtsgemeinschaft für die Wahrung des Vertrauens in die Geltung des Rechts und die Fähigkeit des Staates zur Rechtssicherung.
- *Flüchtlinge* im völkerrechtlichen Sinne (*Genfer Flüchtlingskonvention*) sind Menschen, die in ihrem Herkunftsland wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, ihrer Religion, ihrer Rasse oder aus anderen vergleichbaren Gründen einer besonderen Gefahr ausgesetzt sind. Sie erhalten aufgrund der geltenden Rechtslage in der Bundesrepublik nach



individueller Prüfung ihres Falles die Aufenthaltserlaubnis und das sofortige Recht, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Das ist aus Sicht der Grundwerte zu begrüßen, zu fordern sind auch hier ein rasches Anerkennungsverfahren und sofortige umfassende Integrationshilfen. Auch für diese Menschen kann es sinnvoll und vertretbar sein, die Aufenthaltserlaubnis zeitlich zu begrenzen, und nach Ablauf der Frist zu prüfen, ob die Fluchtgründe weiterhin bestehen. Auch hier könnte für eine Begrenzung geltend gemacht werden, dass die Aufnahmegesellschaft aus Gründen der Gerechtigkeit Kapazitäten für nachkommende Flüchtlinge offen halten muss. Dem steht aus Sicht der Grundwerte allerdings entgegen, dass das Herausreißen bereits weitgehend integrierter Menschen aus ihren neuen Lebenszusammenhängen seinerseits ungerecht sein kann.

- *Subsidiär geschützte Personen* sind Menschen (rechtlich weder „Flüchtlinge“ noch „Asylanten“), denen infolge bewaffneter Konflikte in ihrem Herkunftsland Verfolgung, Folter oder Tod drohen. Diese haben (nach gesetzlichen Regeln der Bundesrepublik) für eine begrenzte Zeit, solange die Gefahr für sie anhält, bei uns ein Aufenthaltsrecht verbunden mit der Berechtigung zur Arbeitsaufnahme. Für sie gilt im Hinblick auf die Grundwerte das Gleiche wie für die anerkannten Flüchtlinge.
- *Kontingentflüchtlinge* werden im rechtlichen Sinne die Menschen genannt, die aus Krisenregionen zu uns kommen und in der Regel ohne individuelle Prüfung auf Anordnung des Innenministers im Rahmen von humanitären Hilfsaktionen eine (befristete) Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Auch für sie muss aus Sicht der Grundwerte Vergleichbares gelten wie für „Flüchtlinge“.
- *EU – Ausländer*: Sie genießen laut Lissabonner Grundlagenvertrag das Grundrecht der EU-weiten Freizügigkeit. Die Freizügigkeit bei der Wahl des Wohnortes und der Arbeitsaufnahme steht für sie schon rechtlich nicht zur Disposition. Rechtlich umstritten ist jedoch in der EU, nach welchen Fristen und unter welchen Bedingungen EU-Migranten das Recht auf volle Teilhabe an den sozialstaatlichen Leistungen des Aufnahmelandes haben sollten. Gerichtsurteile aus jüngster Zeit stellen klar, dass eine Mindestfrist zulässig ist. Pragmatische Gründe der Sicherung der finanziellen Grundlagen des Sozialstaates in den EU-Mitgliedstaaten mit überdurchschnittlich großzügigen Regelungen lassen dies als erwägenswert erscheinen.
- *Migranten, Zuwanderer* sind die Obigen in einem allgemeinen Sinne zwar auch alle, als Restkategorie meint der Begriff im rechtlichen Sinne jedoch diejenigen, die ohne direkte



Verfolgungsdrohung aus eigenem Antrieb zu uns kommen, zumeist um durch Arbeitsaufnahme ihre Lebenssituation zu verbessern. Dazu kann auch gehören, dass sie in ihrem Heimatland keine Überlebenschancen haben, also Armutsflüchtlinge sind. Obgleich dieses Motiv angesichts der trostlosen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Situation in vielen Ländern dieser Welt überaus verständlich ist, kann weder die Bundesrepublik noch die EU, selbst wenn sie das Menschenmögliche leisten, die Not der betroffenen Menschen durch ihre unbegrenzte Aufnahme lindern. Umso mehr ist eine Politik notwendig, die die Armut vor Ort lindert. Erforderlich ist also eine auf die Interessen dieser Länder direkt bezogene Entwicklungs-, Sicherheits- und nachhaltige Handelspolitik, die sie entscheidend voran bringt. Darüber hinaus braucht die Bundesrepublik zumindest für Teile dieser Gruppe sehr bald ein großzügiges Gesetz, in dem die Zuwanderungsberechtigung auf humane Weise zwischen Kriterien des absehbaren Bedarfs unseres Landes an Arbeitskräften und solchen der Lebenssituation und Bedürftigkeit der Zuwandernden abgestimmt wird. Das schließt aus, dass diese Kriterien allein von den Wirtschaftsverbänden nach momentanem Bedarf definiert werden, auch wenn deren Gesichtspunkte dabei eine angemessene Rolle spielen müssen.

1.6 GRENZKONTROLLE UND STAATLICHE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Faktische Kontrollierbarkeit der Grenzen

Die Frage, die im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen geklärt werden muss, betrifft notwendig die rechtsgemäßen und gerechten Aufnahmebedingungen. Damit ist die andere grundlegende Frage verbunden: wie kann eine legitime Begrenzung durchgesetzt werden? Öffnung und das Offenhalten der europäischen Binnengrenzen ist ein europapolitisches Desiderat ersten Ranges. Seine Erfüllung hängt allerdings davon ab, ob eine weitgehende Kontrolle der EU-Außengrenzen gelingt. Auch das ist in letzter Instanz eine politische Entscheidung, deren Reichweite politisch begründet und durchgesetzt werden muss. Sie gelingt in dem Maße eher, wie es legale Möglichkeiten der Einreise in die EU gibt.

Allerdings bestehen für die Kontrolle der Grenzen Europas bleibende Einschränkungen und Unsicherheiten, das gilt sogar für die nicht wünschenswerte, z. B. mit Zäunen bewehrte Schließung nationaler Grenzen, aber ebenso für Teile der Außengrenzen im Mittelmeerraum, vor allem in Griechenland und Italien, etwas weniger auch Spanien und potentiell Kroatien. Aber auch in diesen Ländern kann und muss – zumindest mit EU-Hilfe - sichergestellt werden, dass alle Ankommenden registriert und in ein rechtsgemäßes Prüfungsverfahren einbezogen werden. Es ist dann wieder eine



politische Frage, wo über das Aufnahmebegehren der registrierten Flüchtlinge entschieden und wie ihre Verteilung auf die infrage kommenden EU-Länder festgelegt wird. Rechtlich und moralisch nicht vertretbar ist eine hermetisch geschlossene EU-Außengrenze, die einen Antrag auf Asyl unmöglich macht, oder die Abschiebung in ein nicht wirklich sicheres Drittland.

Faktisch müssen im Süden Europas sehr rasch und umfassend reguläre und humane Wege für die Einreisenden geschaffen werden, damit das lebensgefährdende Geschäft der Schleußer unterbunden wird. Sinnvoll und aus Grundwertesicht vertretbar ist die diskutierte Einrichtung von *Hotspots* an den Außengrenzen der EU, in denen die Flüchtlingen für kurze Zeit menschenwürdig untergebracht werden, damit in einem fairen Verfahren entschieden werden kann, wer unter welchem Rechtstitel anerkannt wird und welches das endgültige Bleibeland sein wird. Dies sollte innerhalb der EU geschehen, außerhalb des EU-Gebietes nur unter klaren Bedingungen, für deren Erfüllung die EU zumindest die Mitverantwortung und die Finanzierung übernimmt. Dazu gehören faire, rechtsgemäße Prüfungsverfahren der Anträge auf Asyl oder Flüchtlingsstatus und die dafür ausreichende Zeitbemessung, die vorbehaltlose Anerkennung der Genfer Flüchtlingskonvention, menschenwürdige Unterbringung und anschließend möglichst Verteilung der akzeptierten Flüchtlinge auf die entgegenkommenden EU-Länder bzw. Gemeinden.

Solange diese Perspektive auf legale Verteilung innerhalb der EU nicht besteht, sondern Abschiebung in ein Land droht, das faktisch nicht als sicheres Herkunftsland gelten kann, solange Flüchtlinge, die zur Kooperation mit den Registrierungsbehörden bereit sind, in den Hotspots (längere Zeit) wie in Gefängnissen festgehalten werden, damit sie nicht, um die Abschiebung zu vermeiden, illegal weiterreisen, ist diese Regelung nicht mit den Grundwerten der Sozialdemokratie und mit den rechtlichen Regelungen für Asylbewerber und für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar.

Sicherung der europäischen Außengrenzen als Gemeinschaftsaufgabe

Die Sicherung der EU-Außengrenze, das heißt die Fähigkeit zur Registrierung aller ankommenden Flüchtlinge und ihrer Behandlung nach geltendem internationalem und europäischem Recht muss – ganz im Gegensatz zur bisherigen Dublin-Regelung, die dies den betroffenen Grenzländern allein überließ - in jeder Hinsicht eine Gemeinschaftsverpflichtung der EU als ganzer werden. Dies gilt für die Organisation und Finanzierung der Strukturen für die Aufnahme und Registrierung sowie die Bearbeitung der Anträge der ankommenden Flüchtlinge, für ihren gesamten Aufenthalt in den Grenzländern und für ihre zeitnahe Verteilung nach vereinbarten Quoten auf alle übrigen infrage

kommenden EU-Länder. Vollkommen unzumutbar und grob unsolidarisch war die bisherige Praxis, die die aufwendigen und kostenintensiven Maßnahmen der Grenzkontrolle allein den zufällig in dieser geografischen Lage befindlichen Mitgliedsländern aufbürdete und zudem noch weitgehend offen ließ, wie und wann die dort ankommenden Flüchtlinge in der EU verteilt werden.

Nationalstaatliche Grenzkontrollen

Falls es aber nicht gelingt, die gemeinsame Kontrolle über die EU-Außengrenzen wenigstens weitgehend zurückzuerlangen, ist eine angemessene und zeitweilige Kontrolle der Mitgliedsländer über die eigenen nationalen EU-Binnengrenzen legitim, aber nur wenn dies nicht einer pauschalen Grenzschließung für alle Flüchtlinge gleichkommt. Der Rechtsverpflichtung zur individuellen Prüfung der Anträge aller Personen, die an der Landesgrenze Asyl oder einen Flüchtlingsstatus begehren, darf sich kein europäisches Land verschließen. Angesichts dessen dürfte für jedes EU-Mitgliedsland die Option einer gemeinschaftlichen Grenzkontrolle und Flüchtlingspolitik die bessere Alternative sein.

Eine Politik nach dem Sankt-Florians-Prinzip, die die Lasten einseitig und rechtswidrig auf die Nachbarn und EU-Grenzländer abschiebt, ist einer Mitgliedschaft in der EU nicht würdig und untergräbt deren Grundlagen. Solange eine gemeinsame europäische Grenzsicherung mit der Perspektive auf innereuropäisches Asyl, Flüchtlingsschutz oder mögliche Einwanderung nicht besteht, ist eine Aussetzung von Schengen zu erwarten (z.B. andauernde Schließung der Balkanroute) und damit eine – vielleicht schleichende – Desintegration der EU. Vor dieser Frage steht die EU zum ersten Mal und zwar seit der intensiven Flüchtlingswanderung im Sommer 2015.

2. Integrationspolitik

2.1 Klärung der Begriffe und Ziele

Für eine auf den Grundwerten der Sozialen Demokratie basierte Integrationspolitik kommt es vor allem auf zwei Bausteine an: die genaue Klärung und Begründung der Ziele, die mit der „Integration“ erreicht werden sollen und die Formulierung möglichst präziser Leitlinien für die wichtigsten politischen Handlungsfelder im Lichte der bisherigen europäischen Erfahrungen.

An dieser Stelle muss eine breite europäische Empirie einbezogen werden: was läuft wo gut? Was läuft aus welchen (erkennbaren) Gründen schlecht? Mit welchen Konsequenzen? In diesem Zusammenhang ist auch eine Auseinandersetzung mit Signal- (oder Kampf-) begriffen wie „Leitkultur“ und „Multikulti“ wichtig sowie eine differenzierte Widerlegung des sehr verbreiteten fundamentalistisch-

kulturalistischen Vorurteils, die Verschiedenheit der Religionen, insbesondere die Eigenarten des Islam, seien ein prinzipielles Integrationshindernis.

Was heißt Integration?

Bei der Klärung der zentralen Begriffe kann auf die vorangegangenen Papiere der Grundwertekommission zu diesen Themen verwiesen werden, die im Lichte neuerer Erfahrungen und Debatten ergänzt werden können. Das Leitziel der **Integration** in einer kulturell vielfältigen Gesellschaft gilt für die Sozialdemokratie in seiner Begründung und seiner inhaltlichen Füllung unvermindert. Es muss aber präzisiert, vor Missverständnissen geschützt und anhand der bisher in Europa gemachten Erfahrungen spezifiziert werden.

In der wissenschaftlichen Debatte wird vor allem zwischen drei sehr unterschiedlichen Beziehungsmodellen zwischen Migranten und Aufnahmegesellschaft unterschieden:

Insertion gilt als Zuwanderung von geschlossenen ethnisch-religiösen Gruppen, die in der Aufnahmegesellschaft auf der Grundlage ihrer Ursprungsidentität weitgehend unverändert abgesonderte Parallelgesellschaften bilden (wollen), womöglich bis hin zur eigenen (informellen) Gerichtsbarkeit. Der rationale Teil des vagen Kampfbegriffs „Multikulti“, der oft auch gegen das Zusammenleben kulturell verschiedener Menschen generell in Stellung gebracht wird, richtet sich zumeist gegen dieses besondere Modell, das allerdings in Deutschland zu keinem Zeitpunkt angestrebt oder praktiziert worden ist.

Assimilation ist normativ oder faktisch die weitgehende (bzw. „vollständige“) Angleichung der Migranten nicht nur an die politische und zivilgesellschaftliche Kultur, sondern auch an die Lebenskultur der Aufnahmegesellschaft und womöglich sogar an die persönliche Glaubenskultur. Dieses Modell streben offenbar manche Vertreter der „Leitkultur“-These an. Dabei bleibt immer offen, wie weit eine solche Angleichung gehen soll oder kann, zumal ja zwischen den zahlreichen sozio-kulturellen Milieus in allen modernen Aufnahmegesellschaften gerade in der Alltags- oder Lebenskultur ohnehin schon seit längerem gravierende Unterschiede bis hin zu klaren Gegensätzen bestehen. Multikulturell sind unsere europäischen Gesellschaften ja schon längst und zwar ohne die jetzt hinzu kommenden Flüchtlinge. Assimilation an eine einheitliche Aufnahmekultur ist also gar nicht mehr möglich. Als Angleichung an partikulare Kulturen ist sie nur dort legitim, wo einzelne Migranten sie selbst aktiv erstreben. Sie zu einer Verpflichtung zu machen, widerspricht dem universellen Grundrecht auf kulturelle Selbstbestimmung, also dem Grundwert der Freiheit.

2.2 ZIELE UND WEGE GELUNGENER INTEGRATION

Integration schließlich zielt auf die gleiche Teilhabe der Migranten an allen sozialen Chancen und Pflichten der Aufnahmegesellschaft in allen relevanten Bereichen (Wohnen, Lebenswelt, Zivilgesellschaft, Bildung, Arbeit, politische Teilhabe) bei gleichzeitiger Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung ihrer eigenen kulturellen bzw. religiösen Identität und ihrer Alltagskultur durch die Aufnahmegesellschaft. Sie setzt die überzeugte Akzeptanz der politischen und zivilbürgerlichen (S. Benhabib) Kultur der Aufnahmegesellschaft (Grundwerte der pluralistisch-rechtsstaatlichen Demokratie) durch die Migranten voraus. Um „Kultur“ handelt es sich dabei in dem Sinne, dass sich Integration nicht ausschließlich im gesetzestreuen Handeln äußert, sondern auch in einer Alltagspraxis im gesellschaftlichen und lebensweltlichen Bereich, die von diesen Normen ausreichend geprägt ist, etwa Gleichheit der Geschlechter, kulturelle und religiöse Toleranz, zivile Verständigungsverhältnisse und soziale Verantwortungsbereitschaft.

Zur Abwehr nahe liegender und verbreiteter Missverständnisse von Integration gehört insbesondere die Klarstellung, dass es sich dabei nicht wie bei der Assimilation um eine einseitige Anpassung der Migranten an die Gepflogenheiten der Mehrheit in der Aufnahmegesellschaft handeln kann und auch nicht um eine völlige Verschmelzung, sondern um einen wechselseitigen Prozess der Annäherung und Verständigung, aus dem ein „*neues Wir*“ (Paul Scheffer) hervorgehen kann .

Grundwerte für eine beidseitige Integration

Die sozialdemokratischen Grundwerte verlangen die Orientierung an einem so verstandenen Begriff der doppelten Integration und die klare Zurückweisung der beiden anderen genannten Modelle. Dabei liegt eine große Chance darin, dass die freiheitlich demokratische Rechtsordnung geradezu dafür geschaffen ist, nur diejenigen Verhaltensweisen für alle verbindlich zu normieren, die allen den gleichen und sicheren Freiraum gewährleistet, das eigene Leben, insbesondere auch in seiner Glaubens- und Alltagskultur, selbstbestimmt führen zu können. Jeder Versuch, kulturelle Lebensformen darüber hinaus normieren zu wollen, widerspricht nicht nur der Form, sondern dem Sinn und Zweck einer rechtsstaatlichen und kulturell vielfältigen Demokratie.

Das kann, wenn viele Repräsentanten sehr unterschiedlicher Lebens- und Glaubenskulturen zusammenkommen, je nach dem Grad der wechselseitigen Rücksichtnahme und Toleranzbereitschaft, sowohl als eine Chance der Bereicherung empfunden werden, als auch als Dauer-Stress oder unzumutbare Belastung. Auf alle Fälle ist dabei ein konfliktreicher Prozess des Zusammenkommens zu



erwarten, für dessen Gelingen es gerade darauf ankommt, die entstehenden Konflikte nicht zu verdrängen, sondern offen und verständigungsorientiert auszutragen, so wie es ja das Zusammenleben in der Demokratie allgemein gebietet. Nur aus der fairen Lösung der jeweiligen Konflikte kann das „neue Wir“ hervorgehen, in dem sich dann alle wieder erkennen können.

Religiöse Identitäten stehen nicht über der pluralistisch-rechtsstaatlichen Demokratie

Vorausgesetzt ist dabei, dass die Berufung auf religiöse Identitäten in der pluralistisch rechtsstaatlichen Demokratie kein Rechtfertigungsgrund für die Verletzung der Normen und Grundwerte ihrer zivilen Kultur sein kann. Alle religiösen Identitäten müssen und können (wie die weltweite Praxis zeigt) sich in diesem Rahmen entfalten. Religion selbst ist, wie beispielhaft der Euro-Islam zeigt, kein Integrationshindernis – oft eher das Gegenteil. Es gibt aber auch Arten des Gebrauchs von Elementen oder Versatzstücken religiöser Überlieferungen oder Texte (in allen Religionen) und insbesondere die religiöse Bemäntelung archaischer vor-moderner und undemokratischer Einstellungen, Gewohnheiten, Rituale oder Praktiken, die diesen den Anschein unanfechtbarer Rechtfertigung verleihen.

Bezogen auf den Islam unterscheiden letztere sich sehr erheblich von Region zu Region. In einigen vom Islam geprägten Ländern findet sich eine verbreitete *kulturelle Praxis* des Antisemitismus, der Frauenfeindlichkeit, ein dominant hartes Durchsetzungsverhalten der Männer untereinander und den Frauen gegenüber („kultureller Maskulinismus“). Sogar die kollektiven sexistischen Übergriffe enthemmter Männergruppen gegen einzelne wehrlose Frauen in der Kölner Silvesternacht sind für bestimmte Jungmännergruppen in Teilen Nordafrikas ein wohlbekanntes Ritual. Letzteres widerspricht dem Koran und auch die anderen genannten Praktiken sind keine Ausdrucksformen des Islam als Religion.

Diese Praktiken sind aber für Teile der Migranten (Milieus von Jungmännern aus Teilen der arabischen Welt) eine seit Langem eingespielte Alltagskultur und im Übrigen ja auch in bestimmten Milieus der deutschen Aufnahmegesellschaft nicht unbekannt. Auch in „christlich“ tradierten Milieus gibt es eine weit verbreitete Praxis von sexistischer oder von häuslich-familiärer Gewalt. Mit ihr müssen wir uns in klarer Unterscheidung von der Frage religiöser Identität intensiv auseinandersetzen. Sie gehört eindeutig nicht zum Bereich der schutzwürdigen selbst gewählten kulturell–religiösen Lebensformen.

Die sehr weitverbreitete Realität eines „Euro-Islam“ in anderen europäischen Ländern und in der Bundesrepublik, besonders ausgeprägt unter türkischen Muslimen, bei der sich muslimische Frömmigkeit mit einer überzeugten Unterstützung der Grundwerte der rechtsstaatlichen Demokratie in



der Lebenspraxis verbindet, hat die Integration des ganz überwiegenden Teils dieser Migranten möglich gemacht. Jede Religion kann, je nachdem wie sie verstanden und ausgeübt wird, ein Teil des Problems oder seiner Lösung sein. Die Erfahrung zeigt aber, dass ein pauschaler Verdacht gegen Religionen überhaupt oder gegen bestimmte Religionen in der Praxis ungerechtfertigt ist und sich wegen der damit verbunden Vorurteile regelmäßig als Integrationshemmnis auswirkt.

Wechselseitige Anerkennung – gleiche Teilhabechancen

Eine Kultur der wechselseitigen Anerkennung, der gleichen Würde und des gleichen Werts jeder Person unabhängig von ihrer kulturellen und religiösen Identität verlangt Gegenseitigkeit. Alle Bürgerinnen und Bürger im kulturell pluralistischen Rechtsstaat müssen sich in diesem Sinne als Gleiche gegenseitig anerkennen und achten. Die Kultur der wechselseitigen Anerkennung der Verschiedenen schließt, wenn sie für alle glaubwürdige bleiben soll und nur dann auch eingefordert werden kann, insbesondere die tatsächliche Verfügung über die gleichen gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Chancen und Zugänge für alle ein. Wo die reale Gleichheit der gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Teilhabechancen nicht gewährleistet ist, wächst immer die Gefahr, reale Benachteiligung in kulturell-religiöse Diskriminierung umzudeuten und auf diese Weise die tatsächlichen Konflikte nahezu unlösbar werden zu lassen.

Die Erfahrung (etwa in hochgradig multikulturellen Ländern wie Indien) zeigt, dass politische oder religiöse **Identitätsunternehmer**, die kulturellen oder politischen Gewinn aus der verfeindenden Zuspitzung und kulturellen Instrumentalisierung von sozialen Konflikten ziehen und deswegen fortwährend daran arbeiten, sogar in Gesellschaften erfolgreich sein können, in denen die unterschiedlichen Communities schon seit Jahrhunderten friedlich koexistiert hatten. Unter bestimmten Bedingungen gibt es immer eine Bereitschaft wechselnd großer Gruppen, den Fundamentalisten zu folgen, die soziale Konflikte in religiöse Identitätskonflikte umdeuten und bis zur Unlösbarkeit aggressiv aufladen. Das kann in Einwanderungsgesellschaften sogar nach mehreren Generationen in gesteigerter Form der Fall sein.

Die soziologischen Erkenntnisse, denen zufolge gerade in den Milieus (freilich nicht nur in ihnen) der jungen entfremdeten Migranten der gewaltorientierte, aber mit den allernmodernsten Techniken global kommunizierende Abenteuer-Fundamentalismus des „Islamischen Staates“ zu einer neuen Jugendbewegung zu werden droht, ist sehr ernst zu nehmen. Sie verweisen zugleich auf die sozialpsychologischen Ursachen solcher Gewaltbereitschaft, auch in Generationenkonflikten nicht nur innerhalb der Migranten-Gesellschaft, sondern auch der Aufnahmegesellschaft selbst.



Soziale und wirtschaftliche Erfolgsbedingungen

Eine erfolgreiche Integration der Flüchtlinge entscheidet sich vor Ort. Viele Kommunen sind aber mit der Flüchtlingshilfe und Integration überfordert. Sie sind seit Jahren unterfinanziert. Städte und Gemeinden mit schlechter Wirtschaftsentwicklung und hoher Arbeitslosigkeit sind heute kaum noch in der Lage, ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen. Hauptursache für steigende öffentliche Armut war die finanzielle Austrocknung des Sozialstaats durch Steuersenkungen für Reiche und Unternehmen. Umso beachtlicher, dass eine repräsentative Umfrage kürzlich in ca. 700 Städten, Gemeinden und Landkreisen ergeben hat, dass 90% der Befragten trotz schlechter Finanzlage und mangelnder Unterstützung durch den Bund, die Aufnahme von Flüchtlingen als einen ökonomischen **und** kulturellen Gewinn bewertet haben (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, 2016).

Viele finanzschwache Kommunen befinden sich in einer Haushaltsnotlage. Die Ausgaben für Investitionen, Kultur, Freizeit, Sport und Jugendarbeit wurden massiv gekürzt. Darunter litt die Lebensqualität und Leistungsfähigkeit dieser Kommunen. Gleichzeitig wurden Gebühren und Kommunalsteuern erhöht. Am Stärksten traf dies die einkommensschwachen Teile der Bevölkerung.

Trotz des Engagements der Beschäftigten und Ehrenamtlichen haben diese Kommunen große Schwierigkeiten, Flüchtlinge aufzunehmen. In den Aufnahmestellen fehlen Räume und qualifiziertes Personal, Überstunden sind an der Tagesordnung, die psychische Belastung ist hoch. Die Politik hat diese Probleme zu lange ignoriert. Jetzt rächt sich der massive Personalabbau in vielen Kommunalverwaltungen.

In den unterfinanzierten Städten und Gemeinden verschärfen sich mit der Aufnahme von Flüchtlingen die sozialen Konflikte. Langzeitarbeitslose, Hartz-IV-Empfänger und Geringverdiener fürchten die unmittelbare Konkurrenz der Zuwanderer um Kita-Plätze, Jobs und Wohnraum. Gleiches gilt für die untere Mittelschicht, die große Sorgen vor dem sozialen Abstieg hat. Diese Ängste – unabhängig davon, ob berechtigt oder unberechtigt - sind ein fruchtbarer Boden für die fremdenfeindliche und rassistische Hetze der alten und neuen Rechten.

Auch deswegen darf die Flüchtlingshilfe keinesfalls zu Lasten anderer öffentlicher und sozialer Leistungen oder des Personals gehen. Im Gegenteil: Die so genannte Flüchtlingskrise sollte Anstoß sein, um jetzt massiv in Bildung, Arbeitsmarktpolitik und sozialen Wohnungsbau zu investieren. In den Verwaltungen, in Kitas und Schulen, in der Jugendhilfe und bei den Sozialdiensten müssen in ausreichendem Umfang zusätzliche Kapazitäten geschaffen und Neueinstellungen vorgenommen



werden: Es muss neuer sozial gebundener Wohnraum geschaffen werden, um die Flüchtlinge in Wohnungen - und nicht länger als unvermeidbar in Notunterkünften - unterbringen zu können und zugleich eine Verdrängung und wachsende Belastung anderer finanzschwacher Mieter zu vermeiden. Darüber hinaus dürfen Flüchtlinge nicht als Vorwand missbraucht werden, Arbeitnehmerrechte und soziale Standards abzusenken oder zu unterlaufen. Aus diesem Grund darf es für Zuwanderer keine Ausnahmen vom Mindestlohn geben. Weitere Maßnahmen zur Eindämmung prekärer Beschäftigung würden die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt entschärfen und auf diese Weise sozialen Abstiegsängsten entgegenwirken.

Eine Investitionsoffensive in die soziale Infrastruktur ist nicht nur aus Grundwertesicht und als Bedingung gelingender Integration geboten, sie ist auch gesamtwirtschaftlich sinnvoll. Jeder Euro, der jetzt in die Bildung und Qualifikation der Flüchtlinge und heimischen Bevölkerung investiert wird, zahlt sich in Zukunft mehrfach aus. Frühe Bildungs- und Qualifikationsinvestitionen erhöhen nicht nur den Beitrag der Bürgerinnen und Bürger zur Wirtschaftsleistung. Sie vermeiden auch hohe gesellschaftliche Folgekosten (Langzeitarbeitslosigkeit, psychische Erkrankungen, Kriminalität etc.).

Um diese großen Herausforderungen bewältigen zu können, brauchen die Kommunen massive finanzielle Unterstützung. Die Finanzierung, der mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Kosten muss in vollem Umfang vom Bund übernommen und von den Ländern an die Kommunen weitergereicht werden. Insgesamt muss die Finanzausstattung der finanzschwachen und hoch verschuldeten Städte und Gemeinden dauerhaft gestärkt werden. Kurzfristig kann der erhöhte Finanzbedarf über höhere Schulden gedeckt werden. Mittelfristig ist eine Stärkung der Finanzen des Sozialstaats durch höhere Einnahmen und mehr Steuergerechtigkeit erforderlich. Eine höhere Besteuerung großer Vermögen und Erbschaften, hoher Einkommen und finanzstarker Unternehmen sowie verstärkte Maßnahmen gegen Steuerflucht und -betrug können Bund, Länder und Kommunen wieder handlungsfähig machen.

Einwanderungsgesetz und Integrationsministerium

Eine gute Einwanderungsgesellschaft ist ohne ein humanes und praktikables Einwanderungsgesetz nicht möglich. Vor allem Kanada ist dafür ein nützliches Beispiel. Ohne hier Einzelheiten zu erörtern, kann doch festgehalten werden, dass ein Land wie Deutschland, über die aus Rechtsgründen aufzunehmenden Flüchtlinge hinaus eine an eigenen wirtschaftlichen, demografischen und sozialen Interessen orientierte aktive Einwanderungspolitik betreiben muss. Eine vorausschauende Einwanderungspolitik würde auch helfen, die Tore der europäischen Außengrenzen offenzuhalten und



damit den Druck für viele Einreisewillige zu verringern, auf den Weg über die Bewerbung um politisches Asyl ausweichen zu müssen. Ein solches Gesetz setzt eine öffentliche Debatte über deren Ziele und Kriterien voraus. Hierfür hat eine überparteiliche Kommission unter Leitung von Rita Süßmuth und Hans-Jochen Vogel zur Zeit der Rot-Grünen Koalition bereits eine wertvolle Vorlage erarbeitet.

All das zeigt, dass eine erfolgversprechende Integrationspolitik vor allem auch der Integration der vielfältigen zu ihrem Gelingen erforderlichen Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche sowie der verschiedenen Handlungsebenen von Kommune, Land und Bund bedarf, deren Koordinierung gegenwärtig oft nicht gesichert ist. Darüber hinaus muss die politische Begleitung des Integrationsprozesses gesichert sein, um aus erkennbaren Fehlentwicklungen beizeiten wirksame Konsequenzen ziehen und Verantwortlichkeiten benennen zu können. Daher erscheint es erwägenswert, ob unser Land ein Bundesministerium für Einwanderung und Integration braucht, das die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der vielen ressortübergreifenden Aufgaben übernimmt, damit sie nicht am Gewirr der unterschiedlichen Zuständigkeiten scheitern. Der Preis dafür wäre zu hoch.

Praxisnahe Leitsätze

Aus Forschung und Erfahrung lassen sich für die Minimierung des Risikos scheiternder und für die Maximierung der Chance gelingender Integration einige praxisnahe Leitsätze gewinnen:

- Zentral, aber als Bedingung für Integration nicht hinreichend ist ein rascher und guter, öffentlich geförderter und eingeforderter Erwerb der deutschen Sprache vom frühkindlichen Alter an bis hin zu den fortgeschrittensten Altersklassen im Falle von Neu-Einwanderern. Die Möglichkeiten dazu müssen niedrigschwellig und flächendeckend angeboten und von besonders kompetenten Lehrkräften realisiert werden. Damit verbunden sollte die Pflege der Herkunftssprache sein, weil das die persönliche Identität und das Selbstwertgefühl der Einwanderer stärkt, das Lernen des Deutschen als Zweitsprache erleichtert und später die Grundlage für globale kulturelle Brücken bietet. Sogenannten Lernverweigerern mit Strafen zu drohen, obwohl es keine Belege für deren nennenswertes Vorhandensein gibt, schürt nur Ressentiments und unterminiert eine gelungene Integration.
- Wo möglich in Verbindung mit dem Sprachunterricht muss eine didaktisch attraktive Einführung in Politik, Gesellschaft und Kultur der Bundesrepublik erfolgen, die für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft verbindlich ist. Ein informatorischer Einblick in die diversen



Lebens- und Glaubenskulturen in Deutschland und die identitätsstiftenden Ereignisse unserer Geschichte gehören dazu.

- Die von den Grundwerten verlangte Kultur der wechselseitigen Anerkennung der unterschiedlichen kulturellen Identitäten darf sich nicht allein auf die rechtliche Gleichstellung beschränken, sie muss darüber hinaus auch die staatsbürgerliche und die Gleichheit der sozialen Chancen und Teilhabemöglichkeiten umfassen und sich vor allem auch im praktischen Umgang der Menschen im Arbeits- und Alltagsleben erweisen.
- Eine Schlüsselrolle für das Gelingen der Integration spielt neben dem Bildungswesen vor allem die Arbeitswelt, weil in ihr nicht nur Einkommen erzielt und soziale Anerkennung erfahren werden kann, sondern während eines großen Teils der Lebenszeit intensive zwischenmenschliche Kontakte gepflegt und Solidaritätserfahrungen im gemeinsamen Handeln gemacht werden können. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit besonderen Hilfen für die Migranten und die unbürokratische Anerkennung ausländischer Ausbildungszertifikate sollten die Integration in die Arbeitswelt erleichtern.
- Auch die wirkungsvollste Art der Vertrautheit mit deutscher Sprache und deutschen Lebenskulturen dürfte sich aus der Teilhabe an der Erwerbsarbeit ergeben. Im Übrigen können wir durch die zielstrebige Förderung der Integration in unsere Arbeitswelt, vor allem auch auf dem Weg der beruflichen Qualifizierung, einen beträchtlichen Beitrag dazu leisten, dass Absolventen, wenn sie in ihre Heimatländer zurückkehren können, die hier erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten in die Entwicklung ihres Landes investieren und helfen, dort die Lebensverhältnisse zu verbessern.
- Für erfolgreiche Integration braucht gerade die kulturell pluralistische Gesellschaft ein Bildungssystem, das von einer sehr früh beginnenden vorschulischen Bildung an auf allen Ebenen mit großer Konsequenz aktiv Chancengleichheit verwirklicht.
- Annähernd gleichwertige, nicht hermetisch trennende Wohnbedingungen, die viele Kontakte in den unterschiedlichen Dimensionen des Alltagslebens ermöglichen, helfen bei der demokratischen Integration. Überlappende Formen des Zusammenwirkens vor allem auch in möglichst vielen Initiativen, Foren und Organisationen der Zivilgesellschaft sind besonders wirksame Instrumente erfolgreicher Integrationspolitik. Wo sich diese nicht von selbst ergeben, sollten aus der Zivilgesellschaft (oder den politischen Parteien) heraus Initiativen dazu ergriffen



werden. Unter Umständen sind die Kommunen dazu aufgerufen, solche Zusammenhänge zu stiften. Die schon heute sichtbare, aus der Not geborene Politik der Konzentration der Flüchtlinge auf gemeinsame, von der deutschen Gesellschaft isolierte Wohnungszentren, ist Gift für eine gelingende Integration.

Wenn alle verstanden und akzeptiert haben, dass Integration ein wechselseitiger Prozess ist, bei dem aus der Akzeptanz einer gemeinsamen politischen und zivilen Kultur auf der einen Seite und der Gewährung der Spielräume einer kulturell selbstbestimmten Lebensführung auf der anderen Seite ein gemeinsames *neues Wir* entstehen kann, ist die Voraussetzung für eine produktive, wenn auch selten konfliktfreie Lösung der vielen Einzelprobleme im Zusammenleben des Alltags gegeben, ob in der Schule, in der Nachbarschaft oder im öffentlichen Raum. Dazu gehört vor allem auch eine große Portion guter Wille auf allen Seiten. Wir wollen ihn fördern.



Impressum:

SPD-Parteivorstand

Referat II/3

Sekretariat der Grundwertekommission

Wilhelmstraße 141, 10963 Berlin;

Mail: Grundwertekommission@spd.de

Stand: Berlin, Mai 2016