



Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)

per aspera ad astra

University of Applied Police Science

Dirk Mathias Dalberg (Hrsg.)

Migration und Asyl

**Moralischer Anspruch
und praktische Bewältigung**

Rothenburger Beiträge
Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe

Band 85

Rothenburg/Oberlausitz 2016

ISBN 978-3-938015-64-3

Dirk Mathias Dalberg (Hrsg.)

Migration und Asyl. Moralischer Anspruch und praktische Bewältigung

Im vorliegenden Band werden die Beiträge der interdisziplinären Tagung „Immigration und Asyl“ veröffentlicht, die am 10. und 11. März 2016 an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) in Rothenburg/Oberlausitz gehalten wurden. Die Autoren sind Politikwissenschaftler, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftler, Rechtswissenschaftler und Historiker sowie aktive und ehemalige Polizisten.

Einige von ihnen haben selbst Migrationserfahrungen, erlebten konfliktgeladene Begegnungen und kennen die Probleme erfolgreicher Integration. Gegenstand der Tagung waren die verschiedensten Fragen, Themen und Begriffe, die in der gegenwärtigen Diskussion eine Rolle spielen: Migration, Flucht und Asyl, Integration, Fremdenfeindlichkeit, gesellschaftlichen Risiken und Chancen, internationale Zusammenhänge sowie nicht zuletzt auch die Auswirkungen auf Demokratie, Demografie sowie Herausforderungen für die (sächsische) Polizei.

Der Band ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil dient der Begriffsklärung. Betrachtet werden hier die Begriffe Migration, Arbeitsmigration, Flucht und Asyl. Der zweite Teil hat die innenpolitischen Dimensionen der gegenwärtigen Migrationsdebatte in Deutschland zum Gegenstand. Angesprochen werden hier praktische aber auch (demokratie-)theoretische Probleme, die aus der gegenwärtigen Lage erwachsen. Der dritte Teil setzt sich mit dem Thema Integration auseinander. Konkret geht es um die soziale Integration, die Integration in den Arbeitsmarkt sowie auch um die „Anpassungsherausforderungen“ für die Einwanderungsgesellschaft.

Möge dieser Band dazu beitragen, die vor unserer Gesellschaft stehenden Herausforderungen klarer zu formulieren und initiativreich zu bewältigen, damit Immigration als eine win-win-Situation für Alle gestaltet werden kann!

Dirk Mathias Dalberg (Hrsg.)

Migration und Asyl
Moralischer Anspruch und praktische
Bewältigung

EIGENVERLAG DER HOCHSCHULE DER SÄCHSISCHEN POLIZEI (FH)
ROTHENBURG/OBERLAUSITZ 2016

Dirk Mathias Dalberg (Hrsg.)

Migration und Asyl

Moralischer Anspruch und praktische
Bewältigung

**Eigenverlag der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)
Rothenburg/Oberlausitz 2016**

**Herausgeber ist der Beirat der Schriftenreihe
der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)
in Rothenburg/OL**

Mitglieder des Beirates:

Dr. Laura Linczmajer, Dr. Andreas Bühn, Dr. Dirk Dalberg,
Ltd. PD a.D. C.-Siegfried Grommek, Prof. Dr. Eberhard Kühne (Vorsitzender),
Prof. Dr. Karlhans Liebl, Prof. Dr. Dieter Müller, Prof. Dr. Henning Schwier,
Prof. Dr. Anton Sterbling, KD Axel Teichmann

Verantwortlich im Sinne des Presserechts: Rektor/Prorektor
der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Migration und Asyl. Moralischer Anspruch und praktische Bewältigung.
Dirk Mathias Dalberg (Hrsg.). Rothenburg/OL: Hochschule der Sächsischen
Polizei (FH), 2016. (Rothenburger Beiträge; 85)

ISBN 978-3-938015-64-3

ISSN 1439-393X

EIGENVERLAG DER HOCHSCHULE DER SÄCHSISCHEN POLIZEI (FH)

- ROTHENBURG/OL -

Copyright ©: Bei den Autoren der einzelnen Beiträge.

Alle Rechte vorbehalten. Der Nachdruck oder die
Vervielfältigung des Werkes insgesamt oder in Auszügen ist nur
mit der Zustimmung der Verfasser gestattet.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Begrüßungsrede <i>Harald Kogel</i>	1
EINLEITUNG	3
Migration und Asyl. Moralischer Anspruch und praktische Bewältigung Einführung in den Band <i>Dirk Mathias Dalberg</i>	5
BEGRIFFE	23
Migration Begriff, Formen, Geschichte, Zahlen und Gesetze <i>Dirk Mathias Dalberg</i>	25
PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN	69
Von der Willkommenskultur zum militärischen Engagement Die neue Qualität des Themas „Asyl und Immigration“ <i>Wolfgang Geierhos</i>	71
Das Prinzip der hohen Zahl und seine Eigengesetz-mäßigkeit Mit einigen Bezügen zur gegenwärtigen Flüchtlings-problematik in Europa <i>Clauss-Siegfried Grommek</i>	87

	Seite
<p>Die jüngste deutsche Immigrationspolitik als Ausdruck der ‚Risikogesellschaft‘</p> <p>Skizze einer institutionentheoretisch-gesellschaftsstrukturellen Betrachtung von Risiko und Resilienz</p> <p><i>Erik Fritzsche</i></p>	95
<p>Ein neues ideologisches Zeitalter des entmüdigten Menschen?</p> <p><i>Anton Sterbling</i></p>	137
<p>Was schaffen wir? – Deutsche Flüchtlingspolitik im Widerstreit zur Grenze</p> <p>Vom quantitativen Maß einer Begrenzung der (Flüchtlings-) Migration</p> <p><i>Alexander Löcher</i></p>	145
<p>Fremdenfeindliche Anschläge gegen Asylbewerber(-unterkünfte) in Deutschland</p> <p>Die Jahre 1992/93 und 2014/15 im Vergleich</p> <p><i>Sebastian Gräfe</i></p>	163
<p>Müssen wir im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingssituation bestimmte fremdenfeindliche Tendenzen in der (sächsischen) Polizei befürchten?</p> <p><i>Axel Teichmann</i></p>	191
<p>INTEGRATION</p>	197
<p>Was heißt „soziale Integration“?</p> <p>Sozialwissenschaftliche Anmerkungen</p> <p><i>Anton Sterbling</i></p>	199

	Seite
Ziel oder Zeitgeist	219
Potentiale der Integration von Migranten in den regionalen Arbeitsmarkt der Oberlausitz <i>Andreas Bühn / Thomas Napp</i>	
Herausforderungen an polizeiliches Agieren im interkul- turellen Kontext	235
Möglichkeiten und Grenzen interkultureller Kommunikation in der Polizeiarbeit <i>Ralph Berthel</i>	
Deutsche Flüchtlingskrise – Wie könnte es weitergehen?	261
<i>Konstantin Berkovych</i>	
ANHANG	267
Unbegleitete minderjährige Ausländer im Landkreis Görlitz	269
<i>Elke Drewke</i>	
AUTORENVERZEICHNIS	275

Rede zur Begrüßung der Teilnehmer der Konferenz „Immigration und Asyl“

Harald Kogel

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie sehr herzlich an der Hochschule der Sächsischen Polizei in Rothenburg in der Oberlausitz.

Das Thema unserer Tagung „Immigration und Asyl“ könnte aktueller und brisanter nicht sein!

Die Probleme und Herausforderungen auf diesem Gebiet berühren alle denkbaren Aspekte unserer Gesellschaft und unserer Werte. Begriffe wie Menschlichkeit, Aufnahme Schutzbedürftiger, Asyl, Integration und Immigration sind in aller Munde.

Aber auch die Einhaltung völkerrechtlich bindender Verträge, europäischer Vereinbarungen und des nationalen Rechts stehen im Mittelpunkt teilweise konträrer Auseinandersetzungen.

Die Polizei ist in dieser Gemengelage gefordert wie selten zuvor und steht immer im Fokus der kritischen Betrachtung!

Wie können wir den jungen Polizistinnen und Polizisten mit der Ausbildung anwendungsbereites Wissen für diese Herausforderungen mitgeben?

Was kann und muss Fortbildung gestandenen Polizisten in dieser Zeit vermitteln?

Welche Erkenntnisse kann anwendungsbezogene Forschung zur Bewältigung dieser Lage beisteuern?

Diese und viele weitere Fragen brennen uns unter den Nägeln. Die Tagesordnung zeigt, dass diese aktuellen Herausforderungen hier aus sehr vielen Perspektiven dargestellt und diskutiert werden.

Ein greifbares Ergebnis dieser Tagung wird ein Buch sein, das in unserer Schriftenreihe der Rothenburger Beiträge erscheinen wird, so wie bisher schon 80 Bände. Wir melden uns damit seit Jahren nachhaltig zur Diskussion in praktisch allen Fragen rund um Polizei und Gesellschaft.

Ich wünsche allen Vortragenden und Zuhörern eine interessante Zeit, neue Erkenntnisse und Impulse für weitergehende Arbeit in einem Prozess, der unsere Gesellschaft zu einer anderen machen wird.

Um es mit Georg Christoph Lichtenberg zu sagen: „Es gärt. Ob es aber Wein oder Essig wird, vermag ich noch nicht zu sagen“.

Einleitung

Migration und Asyl Moralischer Anspruch und praktische Bewältigung Einführung in den Band

Dirk Mathias Dalberg

Am 25. August 2015 ließ das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über Twitter verlauten: „#Dublin-Verfahren *syrischer* Staatsangehöriger werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt von uns weitestgehend faktisch nicht weiter verfolgt“ (Twitter 2015 – Hervorhebung DMD). Diese Regelung wurde zehn Tage später, am 4. September, faktisch außer Kraft gesetzt. Die Bundesrepublik Deutschland öffnete auf Grund einer „Notlage“ in Ungarn nun auch für Flüchtlinge aus anderen Ländern „ausnahmsweise“ ihre Grenzen (BRg 2015).

Es gibt wohl kaum jemanden, der bezweifelt, dass die Bundesrepublik infolge dieser Entscheidungen, die zu einer massenhaften und teilweise unkontrollierten Zuwanderung von Flüchtlingen aus aller Welt führte, vor großen politischen, kulturellen sowie auch finanziellen Herausforderungen steht, die für eine Risikogesellschaft typisch sind. Dies mag banal klingen, denn jeder Staat steht zu jeder Zeit vor solchen. Fraglich ist jedoch, ob das Ausmaß noch im Rahmen des Normalen ist. Ob die Folgen der sogenannten Migrations- oder Flüchtlingskrise, die die Bundesrepublik spätestens seit August 2015 beschäftigt, positiv oder negativ für das Land sein werden, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Überhaupt ist diese Beurteilung sehr subjektiv und hängt wesentlich vom weltanschaulichen Standpunkt des Betrachters ab. Bundeskanzlerin Angela Merkels zentrale Botschaft an die Bevölkerung lautet hierzu jedenfalls „Wir schaffen das!“

Die öffentliche Debatte zum Thema Asyl, Flüchtlinge und Migration war und ist hitzig und emotional. Unterstützer und Gegner stehen sich fast unversöhnlich gegenüber. Für einen Teil der Unterstützer sind Flüchtlinge allein aus humanitären Gründen schutzbedürftig. Auf Grund seiner Vergangenheit habe Deutschland die moralische Pflicht, allen Schutzsuchenden, die es auf sein Staatsgebiet schafften, uneingeschränkt und unabhängig von der tatsächlichen Schutzbedürftigkeit Asyl zu gewähren. Ein weiterer Teil der Unterstützer betrachtet die Flüchtlinge nicht ganz uneigennützig als Lösung für den demografischen Wandel und den vermeintlichen oder tatsächlichen Mangel an Fachkräften in der Wirtschaft. Flüchtlingspolitik ist wegen des Fehlens eines Einwanderungsgesetzes für sie zugleich

eine (notwendige) Einwanderungspolitik. Für die Gegner sind Flüchtlinge unabhängig von ihrer tatsächlichen oder vermuteten Schutzbedürftigkeit in Wirklichkeit Armutsmigranten, die den Sozialstaat dauerhaft belasten. Sie erscheinen als ungebetene Zuwanderer aus fremden Kulturen, die die nationale und kulturelle Identität Deutschlands nicht nur herausfordern, sondern bedrohen.

Von Ausnahmen abgesehen schloss das soeben zugespitzt dargestellte Schwarz-Weiß-Denken zumindest bis zum Jahreswechsel 2015/16 Grautöne in der veröffentlichten Meinung weitgehend aus. Kritische Standpunkte (z. B. SDZ 2015), die, obgleich sie die Institution des Asyls durchaus anerkennen, auf Probleme hinwiesen, mit denen sich die deutsche Gesellschaft in den nächsten Jahren auseinandersetzen muss, wurden als unzeitgemäß abgeurteilt. Nicht selten ließ sich ein Widerspruch zwischen veröffentlichter Meinung und öffentlicher Meinung erkennen. Während große überregionale Zeitungen wie Bild, die Frankfurter Allgemeine Zeitung oder die Süddeutsche Zeitung zumeist positiv und der öffentlich-rechtliche Rundfunk weitgehend unkritisch eingestellt waren, blieben Die Welt oder auch einige regionale Zeitungen wie die Neue Passauer Presse durchaus kritisch. Auf der anderen Seite nahmen Übergriffe auf ausländische Personen zu (FAZ 2016e; Bild 2016). Ein Umschwung in der veröffentlichten Meinung setzte zu Beginn des Jahres 2016 ein, der sich seit Juli 2016 verstärkte. Hierfür sorgten zunächst die Ereignisse am Silvestertag des Jahres 2015 in Köln und anderen deutschen Großstädten, sowie vor allem die Anschläge im Juli 2016. Seitdem werden Aussagen überarbeitet, dass nicht vorrangig Familien, sondern überwiegend junge allein reisende Männer um Asyl ersuchen (hierzu AZA 2016: 7). Hinterfragt wird zudem die Qualität der Schul- und Hochschulabschlüsse und ihre Verwertbarkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt (z.B. ZEIT 2016; WELT 2015; FAZ 2016b, DER STANDARD 2016c). Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass zunächst davon gesprochen wurde, dass die Flüchtlinge einen sehr hohen Bildungsstand hätten und dass es sich um die „qualifizierteste Einwanderung“ handle, „die es je gab“ (vgl. DER STANDARD 2016a, b). Thematisiert werden ebenso die Problematiken straffällig gewordener Asylsuchender (FAZ 2016e), Einreise ohne Reisedokumente (FAZ 2016f) sowie nicht zuletzt auch die schlecht funktionierende Abschiebep Praxis für abgelehnte Asylbewerber (FAZ 2016c; WELT 2016b).

*

Im Jahre 2015 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 1.091.894 Asylsuchende registriert und insgesamt 476.649 Asylerstanträge gestellt (AZA

2016: 3 f.; AGS 2015: 2). Dies war die höchste Zahl von Asylanträgen, die jemals in der Bundesrepublik gestellt wurde. Der Zuzug auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland hat sich seit der schrittweisen Schließung der westlichen Balkanroute, beginnend mit der Einführung von Tageskontingenten von Seiten Österreichs bis hin zum Bau eines Grenzzauns zwischen Mazedonien und Griechenland, zwar verringert, allerdings öffnen sich neue Routen (WELT 2016d; DER STANDARD 2016d). Weniger bedeutsam ist hingegen das EU-Türkei-Abkommen vom 18. März 2016. Dieses flankiert bestenfalls die Schließung dieser Route.¹

Darüber hinaus wurde im Jahre 2015 der Zuzug von 1.654.092 ausländischen Personen registriert (DESTATIS 2016b: 186; DESTATIS 2016a: 1). Dem gegenüber stand die Abwanderung von 422.438 Personen (DESTATIS 2016b: 200, 206).² Dies ergibt einen positiven Wanderungssaldo von 1.231.654 ausländischen Personen. Diese Zahlen bestätigen einen seit mindestens 1991 andauernden Trend. Seit Beginn der 1990er Jahre übersteigt die Zahl der Zu- die Zahl der Abwanderer. Nur in den Jahren 2008 und 2009 verließen mehr Menschen Deutschland als zuwanderten (DESTATIS 1).

Auch wenn der letztjährige Wanderungsüberschuss von Ausländerinnen und Ausländern „der höchste jemals gemessene [...] in der Geschichte der Bundesrepublik ist“ (DESTATIS 2016a: 1), ist die gegenwärtige quantitative Zuwanderung nach Deutschland, wie oft zu Recht angemerkt, keine Neuheit. In seiner ereignisreichen Geschichte hat Deutschland bereits viele Zuwanderungsbewegungen erlebt. Zu nennen sind hier die frühneuzeitlichen Zuwanderungen von Glaubensflüchtlingen bzw. von Vertriebenen aus Glaubensgründen v.a. aus Frankreich. Gemeint sind die Hugenotten, die

¹ Die westliche Balkanroute führte von Griechenland über Mazedonien, Serbien, Kroatien und Slowenien nach Österreich und Deutschland sowie weiter nach Schweden.

Von Januar bis Juni 2016 wurden 222.264 Asylsuchende *registriert*. Die Zahl der Neuregistrierungen ist seit November 2015 rückläufig (BPB Zahlen).

Im EU-Türkei-Abkommen wurden folgende Punkte festgelegt: Alle seit dem 20. März 2016 irregulär aus der Türkei in Griechenland ankommenden Flüchtlinge sollen zeitnah in die Türkei zurückgebracht werden. Die EU nimmt daraufhin für jeden in die Türkei zurückgeschickten illegalen syrischen Flüchtling einen syrischen Bürgerkriegsflüchtling auf (1 zu 1 Mechanismus). Drittens werden die EU und die Türkei gemeinsam die humanitären Bedingungen für Syrer verbessern. Hierzu erhält die Türkei zunächst drei Milliarden Euro für konkrete Flüchtlingsprojekte. Viertens soll Griechenland logistische und personelle Unterstützung erhalten (Dolmetscher, Grenzschutz, Flüchtlingsversorgung). Abschließend soll zum 1. Juli 2016 die Visafreiheit für die Türkei in Kraft treten, unter der Voraussetzung, dass alle notwendigen Bedingungen erfüllt sind. Beschleunigt, aber dennoch ergebnisoffen geführt werden sollen nicht zuletzt die Verhandlungen über einen türkischen EU-Beitritt (BRg 2016).

² Asylbewerber sind hier offenbar nicht mitgezählt. Zu den knapp 1,1 Mio. registrierten Asylbewerbern kommen im Jahr 2015 knapp 700.000 Zuzüge aus der EU sowie knapp 990.000 Zuzüge aus nicht EU-Staaten (DESTATIS 2016b: 174 ff.).

nach der Widerrufung der Toleranzedikte von Nantes (1598) und Nimes (1629) durch Ludwig XIV. im Jahre 1685 von Frankreich nach Preußen, Hessen und die Hansestädte auswanderten.³ In der Mitte des 19. Jahrhunderts war die Zuwanderung von polnischen Arbeitern in das Ruhrgebiet sowie nach Ostpreußen von Bedeutung. Die Folgen der russischen Oktoberrevolution im Jahre 1917, der anschließende Bürgerkrieg sowie die Durchsetzung des Sowjetsystems führten zu einer Zuwanderung von (politischen) Flüchtlingen aus Russland. Zugleich suchten nach dem 1. Weltkrieg und der Neuordnung des europäischen Staatensystems Juden aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa in Deutschland Schutz vor Pogromen und antisemitischen Strömungen. Auch die NS-Zeit war durch Zuwanderungen geprägt. Zunächst sind hier die Umsiedler und Aussiedler, v. a. Deutschbalten, zu erwähnen, die im Zuge der „Heim-ins Reich“-Bewegung in die Grenzen des Deutschen Reiches zurückkehrten. Während des 2. Weltkrieges war ein erzwungener Zuzug von Arbeitskräften nach Deutschland zu verzeichnen, der den Bedarf in der Rüstungsindustrie decken sollte. Hierbei handelte es sich überwiegend um Zwangsarbeiter und Kriegsgefangene. In der Nachkriegszeit sah sich Deutschland wiederum Zuwanderungen ausgesetzt. Zu den sich in Deutschland aufhaltenden 13 Mio. Ausländern, zumeist Kriegsgefangene, ehemalige Häftlinge und/oder Zwangsarbeiter⁴, kamen ca. 14 Mio. Reichs- und „Volksdeutsche“ (d. h. Angehörige deutscher Minderheiten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa ohne deutsche Staatsangehörigkeit), die aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten oder ihren traditionellen Siedlungsgebieten flohen oder vertrieben wurden. Die Hochkonjunktur der 1950er und 1960er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland führte auf Grundlage von Anwerbeabkommen zwischen der Bundesrepublik und südeuropäischen sowie nordafrikanischen Staaten wiederum zu einer starken Zuwanderung von Arbeitskräften. Nach dem Anwerbestopp im Jahre 1973 nahm der Zuzug von Arbeitsmigranten ab. Zugleich aber stieg die Zuwanderung von Asylsuchenden. Die von den 1950er bis zu Beginn der 1970er Jahre bedeutsame Arbeitsmigration wurde zusammengefasst von einer Flüchtlingsmigration abgelöst (vgl. Oltmer 2016).

³ Diese Edikte sicherten den französischen Protestanten Religionsfreiheiten zu.

⁴ Obgleich auf der Konferenz von Jalta im Februar 1945 ihre Repatriierung vereinbart wurde, verblieben vor allem ehemalige Kriegsgefangene, Häftlinge und Zwangsarbeiter aus dem östlichen Teil Europas (Polen, Sowjetunion) noch für eine gewisse Zeit in Deutschland. Sie wollten nicht in ihre Heimat zurückkehren, da sie dort Repressionen befürchteten. Nicht wenige von ihnen zogen nach Nordamerika weiter.

*

Es ist nicht notwendig, in Untergangsstimmung zu verfallen und das Ende Deutschlands im Allgemeinen und der Bundesrepublik im Besonderen herbeizureden. Fatal wäre es jedoch, das auf die Gesellschaft Zukommende auf die sprichwörtliche leichte Schulter zu nehmen. *Qualitativ* betrachtet ist die gegenwärtige Situation eine neue. Seit der Zuwanderung der Hugenotten im 17. Jahrhundert bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts war das Wanderungsgeschehen nach Deutschland vor allem europäisch und unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg deutsch geprägt. Dies ist für das Zuwanderungsland Deutschland insofern von positiver Bedeutung, dass es zumindest in Ansätzen so etwas wie eine europäische Identität sowie geteilte europäische Normen und Werte gibt (z.B. Delgado/Lutz-Bachmann 1995; Schmale 2010). Hinsichtlich der Zuwanderung der Deutschen nach dem 2. Weltkrieg ist anzumerken, dass es aller regionalen sprachlichen sowie religiösen Unterschiede zum Trotz, die durchaus für Missstimmungen sorgten, dennoch eine gemeinsame Geschichte und geteilte historische Erfahrungen gab (vgl. Schmelcher 2016). Dem Ausländerzentralregister zufolge stammten Ende 2015 rund 74 Prozent aller in Deutschland lebenden Ausländer aus einem europäischen Land (einschließlich der Türkei, die vom Statistischen Bundesamt als EU-Beitrittskandidat Europa zugerechnet wird). Rund 4,4 Prozent kamen aus Afrika. 2,7 Prozent aus Amerika und 16,5 Prozent aus Asien. Der Rest stammte aus Australien und Ozeanien (DESTATIS 2; BAMF 2016: 9-11). Ein Großteil der Flüchtlinge bzw. Migranten, die seit 2012 nach Deutschland kommen, stammen aus islamisch geprägten Staaten Asiens und Afrikas mit kulturellen Traditionen, die den europäischen teilweise fremd sind. Im Jahre 2015 wurden mindestens 75 Prozent und im Jahre 2016 bisher mindestens 80 Prozent der Asylansträge von Menschen aus islamisch oder überwiegend islamisch geprägten Staaten gestellt (AGS 2015: 2; AGS 2016: 2). Lassen sich Menschen, die aus einem völlig anderen kulturellen, politischen, gesellschaftlichen und religiösem Umfeld kommen, das in den letzten Jahren zudem durch kriegerische Auseinandersetzungen gekennzeichnet ist, ohne tiefere Verwerfungen in die freiheitlich demokratische Grundordnung der Bundesrepublik integrieren? (vgl. Collier 2015; Hirsi Ali 2016).

In diesem Zusammenhang stellt sich eine wichtige Frage: Wer ist in der Bringschuld, die Zuwanderer oder die deutsche Gesellschaft? Auch hier herrscht Uneinigkeit. Auf der einen Seite stehen jene, die behaupten, dass Integration ein persönliches Problem des Migranten sei und der Erfolg oder Misserfolg einzig von ihm abhängt. Dem gegenüber stehen diejenigen, die

meinen, dass die Aufnahmegesellschaft und der Staat hierfür verantwortlich seien. Wird im ersten Fall die Gesellschaft aus der Verantwortung entlassen, so ist es im zweiten Fall der Zuwanderer. Beides ist wohlfeil. Es ist offensichtlich, dass beide aufeinander zugehen müssen. Einerseits stehen die Zuwanderer in der Pflicht, Kenntnisse des Deutschen zu erwerben und die Grundwerte der deutschen Gesellschaft, insbesondere die freiheitlich demokratische Grundordnung, zu respektieren. Andererseits ist auch die deutsche Gesellschaft gefordert, „Zuwanderern einen durch Chancengleichheit und Gleichbehandlung gekennzeichneten Zugang zu allen wichtigen Bereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik zu gewährleisten, indem bestehende Barrieren erkannt und abgebaut werden“ (BMI 2014: 51).

Ein weiteres Problem, das einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Erfolg oder Misserfolg der Integration hat, ist die Integration der Flüchtlinge und Migranten in den deutschen, d. h. auch europäischen Arbeitsmarkt. Dies ist vor allem dann wichtig, wenn die Flüchtlingspolitik als Einwanderungspolitik begriffen wird. Entsprechen die schulischen, universitären und beruflichen Qualifikationen der Flüchtlinge den hohen Anforderungen einer postindustriellen, digitalisierten Dienstleistungsgesellschaft wie sie die Bundesrepublik Deutschland darstellt? Auf der anderen Seite müssen natürlich auch in einer solchen Gesellschaft Häuser gebaut, Brot gebacken und weniger beliebte Arbeiten verrichtet werden. Hier könnten sich Möglichkeiten für schlechter gebildete aber auch mittel qualifizierte Asylbewerber bieten. Allerdings ist Asylpolitik keine Einwanderungspolitik. Ein Flüchtling und Asylbewerber ist kein Arbeitsmigrant, der einen gefühlten oder tatsächlichen Mangel an Arbeitskräften ausgleichen soll. Zugleich muss ihm aber eine wirtschaftliche Perspektive geboten werden.

In diesem Zusammenhang sollten die Kosten zur Bewältigung dieser Herausforderung nicht unterschätzt werden. Länder und Kommunen beziffern die Ausgaben für Betreuung und Ausbildung, innere Sicherheit, Gesundheit, Wohnraum und Leistungen der Unterkunft auf 20 Mrd. Euro jährlich. Der Bund beziffert die von ihm zu tragenden asylbedingten Belastungen auf 16 Mrd. Euro im Jahre 2016. Von 2016 bis 2020 rechnet Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble 93,5 Mrd. Euro aus, die der Bund aufzubringen hat (FAZ 2016a; Welt 2016c).

*

Integration wurde in der Bundesrepublik erstmals im Zuwanderungsgesetz vom 1. Januar 2005 als staatliche Aufgabe festgeschrieben. Seit dem Jahre 2006 finden in regelmäßigen Abständen Integrationsgipfel statt. Im Jahre

2007 wurde der Nationale Integrationsplan und im Jahre 2013 der Nationale Aktionsplan Integration veröffentlicht (NIP 2007; NAP-I 2013). Deren Sinn und Zweck besteht darin, die auf den „verschiedenen Ebenen von Staat und Gesellschaft“ laufenden migrationspolitischen Maßnahmen „für eine nachhaltige Integrationspolitik“ zu bündeln (vgl. Engin 2013: 201). Am 25. Mai 2016 beschloss die Bundesregierung erstmals ein Integrationsgesetz. Für ein Land, das, wie angedeutet, seit Jahrhunderten immer wieder große Zuwanderungswellen erlebt, ist dies überraschend spät. Das Integrationsgesetz steht unter dem Motto „Fördern und Fordern“. Einerseits bietet es einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt. Zugleich aber droht es für den Fall des Ausschlagens von Angeboten mit Sanktionen (FAZ 2016d).

Noch überraschender ist, dass es bisher kein Einwanderungsgesetz gibt. Die Frage nach dem Warum ist leicht beantwortet. Die Bundesrepublik Deutschland verneinte bis zum Jahre 2000, ein Einwanderungsland zu sein. Auf Grundlage dieser Selbstwahrnehmung erscheint es folgerichtig, dass auch ein Begriff wie Integration in der öffentlichen Debatte nur eine untergeordnete Rolle spielte (Barwig/Schumacher 2001: 301).⁵ Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU-FDP hieß es im Jahre 1982: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Zum Abschluss der Vereinbarung wurde hierauf aufbauend ausgeführt, dass „alle humanitär vertretbaren Maßnahmen zu ergreifen [sind], um den Zuzug von Ausländern zu unterbinden“. Obgleich die Rede vom „Nicht-Einwanderungsland“ die deutsche Debatte bis in das Jahr 1998 bestimmte, war die Realität eine andere.⁶ Spätestens seit 1991 übersteigt die Zuwanderung die Abwanderung. Jenseits der bloßen positiven Wanderungssaldos siedelten sich Migranten zudem dauerhaft an und nahmen die deutsche Staatsbürgerschaft an (vgl. Einbürgerungsstatistik).⁷ Aus diesem Grunde wurde die Bundesrepublik als *Zuwanderungsland* bezeichnet. Ein Einwanderungsland könne sie nicht

⁵ Nicht übersehen werden sollte jedoch das Memorandum von Heinz Kühn. In diesem forderte der ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen und erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung im September 1979 die Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation und verlangte eine erhebliche Intensivierung der integrativen Maßnahmen v.a. für Kinder und Jugendliche (Kühn 1979).

⁶ Erst die Koalition von SPD und Grünen unter Kanzler Gerhart Schröder gab die These auf, dass die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland sei.

⁷ In diesem Zusammenhang wird in der Gegenwart von Personen mit Migrationshintergrund gesprochen. Hiermit sind nicht allein ausländische Personen gemeint, sondern auch eingebürgerte deutsche Staatsbürger oder Kinder von eingebürgerten Deutschen. Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund lag im Jahr 2013 bei ca. 20 Prozent. Knapp 60 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund besaßen die deutsche Staatsangehörigkeit (vgl. Meier-Braun 2013b: 235; BPB MH).

sein, da sie Einwanderung nicht aktiv fördere (Oltmer 2013: 225 f.; Heckmann 2013: 227 ff., Meier-Braun 2013a: 17).⁸

Seit einiger Zeit wird die Bundesrepublik als *Migrationsgesellschaft* und auch als *postmigrantische* Gesellschaft bezeichnet (Massing/Niehoff 2014; Foroutan 2015). Als Migrationsgesellschaft ist sie durch Zu- und Abwanderungen geprägt. Als postmigrantische Gesellschaft erkennt sie Zu- und Abwanderung als Phänomene, die das Land massiv prägen, zwar an, und diskutiert und reguliert diese. Allerdings erst nachdem die Migration erfolgt ist. Postmigrantisch bedeutet somit, dass der Prozess, in dem Zugehörigkeiten, nationale (kollektive) Identitäten, Partizipation und Chancengerechtigkeit erst nach der Zuwanderung stattfindet. Strukturen, Institutionen und politische Kulturen werden nachholend (d. h. postmigrantisch) an die anerkannte Migrationsrealität angepasst (vgl. Foroutan 2015: 2). Diese These ist überzeugend, zeigt doch auch die gegenwärtige Entwicklung, dass zuerst die Grenzen geöffnet wurden und erst im Nachhinein diskutiert wurde, wie mit den vielen Menschen denn überhaupt verfahren werden soll und vor allem wie hoch die Kosten sind.

*

Mit dem vorliegenden Band möchte die polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe „Rothenburger Beiträge“ ihren Beitrag zur aktuellen gesellschaftlichen und politischen Diskussion leisten. Die Autoren sind sich bewusst, dass es sich nur um eine Momentaufnahme handeln kann. Im Augenblick der Veröffentlichung wird der Band in einigen Teilen bereits veraltet sein. An seiner längerfristigen Aktualität ändert dies jedoch nichts. Es mag trivial klingen. Es wird jedoch späteren Generationen obliegen, die gegenwärtigen Vorgänge aus einem bestimmten zeitlichen Abstand zu beurteilen, zu loben, zu kritisieren, auf die Erfolge und Misserfolge aufmerksam zu machen und die Lehren für die Zukunft aus ihnen zu ziehen.

Der Band fasst die Ergebnisse der interdisziplinären Tagung „Immigration und Asyl“ zusammen, die am 10. und 11. März 2016 an der Hochschule der Sächsischen Polizei in Rothenburg/OL stattfand, und fügt dieser weitere Beiträge hinzu. Das Interesse der Einrichtung an dieser Problematik ist verständlich. Mehr als andere Staatsbürger sind Polizisten von den Entscheidungen der Politik direkt betroffen. Als Teil der Exekutive müssen sie die Gesetze ausführen, die die Legislative verabschiedet hat, auch dann, wenn sie persönlich mit ihnen nicht einverstanden sind. Dies birgt eine gewisse Sprengkraft in sich. Es zeigt aber auch die Professionalität, die ein

⁸ In den Jahren von 1955 bis 1973 betrieb sie mit den Anwerbeabkommen jedoch eine aktive Einwanderungspolitik.

Polizist in seinem Arbeitsalltag aufbringen muss. Anders als Unternehmen, die sich ihre Geschäftspartner auswählen können, hat die Polizei nicht die Möglichkeit, sich auszusuchen, mit wem sie im Zuge ihrer täglichen Arbeit in Kontakt tritt.

Die Teilnehmer der Tagung und Autoren der Beiträge zu diesem Band, Politikwissenschaftler, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftler, Rechtswissenschaftler und Historiker sowie aktive und ehemalige Polizisten (einige von ihnen haben selbst Migrationserfahrungen), betrachteten und diskutierten die verschiedensten Fragen, Themen und Begriffe, die in der gegenwärtigen Diskussion eine Rolle spielen: Migration, Flucht und Asyl, (soziale) Integration, Fremdenfeindlichkeit, gesellschaftliche Risiken und Chancen, internationale Zusammenhänge sowie nicht zuletzt auch die Auswirkungen auf die bundesdeutsche Demokratie sowie die Herausforderungen für die (sächsische) Polizei. Auf dieser Grundlage ist der Band in drei ungleich umfangreiche Teile gegliedert.

Der erste Teil dient der Begriffsklärung und umfasst nur einen Beitrag. Der Politikwissenschaftler *Dirk Mathias Dalberg* setzt sich hier mit den Begriffen Migration, Arbeitsmigration, Flucht und Asyl auseinander, die seiner Meinung nach in der gegenwärtigen Debatte nicht trennscharf verwendet werden. Zugleich präsentiert er aktuelle Zahlen zu Arbeitsmigranten, Asylbewerben und Schutzquoten. Nicht zuletzt bietet er einen knappen Überblick über die historische Entwicklung der Arbeitsmigration, der Flüchtlingsproblematik sowie des Asyls.

Die innen- und auch außenpolitischen Dimensionen der gegenwärtigen Migrationsdebatte in Deutschland sind Gegenstand des zweiten Teils. Angesprochen werden hier praktische aber auch (demokratie-)theoretische Probleme, die aus der gegenwärtigen Lage erwachsen.

Der Politikwissenschaftler *Wolfgang Geierhos* ordnet die Migrationsproblematik in den weltpolitischen und gesamtgesellschaftlichen Kontext ein. Er betrachtet jene innen- und außenpolitischen Vorgänge, die seiner Meinung nach Einfluss auf diese haben. Zudem unterscheidet er vier Dimensionen der aktuellen Erfahrungen mit Asylsuchenden: Zahl der Asylsuchenden, Willkommenskultur, Terrorismus, Kippen der bisherigen positiven Stimmung.

Der ehemalige Rektor der Hochschule in Rothenburg/OL, *Clauss-Siegfried Grommek*, untersucht in seinem Essay „Das Prinzip der hohen Zahl und seine Eigengesetzmäßigkeit“. Seiner Ansicht nach ist die gegenwärtige Welt so komplex, dass sie individuell nicht mehr angemessen verarbeitet werden kann. Dies zeigt nicht zuletzt auch die gegenwärtige

Flüchtlings- bzw. Migrationskrise. Diese habe gravierende allgemeingesellschaftlich-politische Auswirkungen. Die Menge der zuströmenden Menschen erzeuge im Sinne des Prinzips der hohen Zahl einen immensen politischen und gesellschaftlichen Handlungsdruck.

Auf die innenpolitische Ebene zielt der Beitrag des Politikwissenschaftlers *Erik Fritzsche*, für den die gegenwärtige bundesdeutsche Immigrationspolitik Ausdruck der „Risikogesellschaft“ ist. In seiner „Skizze einer institutionentheoretisch-gesellschaftsstrukturellen Betrachtung von Risiko und Resilienz“ will er allgemein klären, wie sich die Risiken der gegenwärtigen deutschen Immigrationspolitik zunächst beschreiben und im Anschluss bewältigen lassen. Da Risiken zumeist von Institutionen und Organisationen zu meistern sind, erscheint ihm ein institutionentheoretischer Zugriff am Sinnvollsten. Im Besonderen will er die Frage beantworten, wie die Risiken der gegenwärtigen Migrationspolitik im Kontext von Institutionen zu begreifen sind.

Auf einer normativen Ebene beschäftigt sich ebenso der Soziologe *Anton Sterbling* mit gesellschaftspolitischen Problemen. Sein kritischer Essay betrachtet und beanstandet das „Glossar der Neuen deutschen Medienmacher“, eine Broschüre, die, so die Aussage der Herausgeber, „Formulierungshilfen für die Berichterstattung im Einwanderungsland Deutschland“ anbietet. Sie stellt in diesem Sinne eine Handlungsanleitung für einen politisch-korrekten Sprachgebrauch dar. Sterbling stellt hierauf aufbauend die Frage, ob die deutsche Gesellschaft in „Ein neues ideologisches Zeitalter des entmündigten Menschen“ tritt, infolgedessen die Meinungs- und Gedankenfreiheit eingeschränkt wird.

Der Politikwissenschaftler *Alexander Löcher* baut seinen Beitrag auf Angela Merkels „Wir schaffen das!“ auf. Für Löcher hat dieser Satz sowohl kritische als auch euphorische Resonanz erzeugt. Bewundernswert findet er, wie sich die deutsche Gesellschaft darangemacht hat, Hilfe für die ankommenden (Flüchtlings-)Migranten bereitzustellen. Allerdings, so wendet er, dürfte klar sein, dass es Grenzen gebe. Das Anliegen seines Beitrages ist, aufzuzeigen, warum es diese geben muss und wo sie liegen könnten. Als fruchtbar erweisen sich hierbei ideengeschichtliche und sozialkapitaltheoretische Theorien sowie Theorien des Staatsaufbaus und Staatszerfalls.

In seiner vergleichenden Studie setzt sich der Politikwissenschaftler *Sebastian Gräfe* mit einem Problem auseinander, das latent zwar immer vorhanden, in Zeiten vermehrter Zuwanderung aber offener als sonst hervortritt: die Fremdenfeindlichkeit. Konkret untersucht Gräfe „fremdenfeindli-

che Anschläge gegen Asylbewerber(-unterkünfte) in Deutschland“ in den Jahren 1992/93 sowie 2014/15 (VS-Bericht 2015). Die waren jeweils durch einen sprunghaften Anstieg der Asylbewerberzahlen in Deutschland gekennzeichnet (vgl. AZA 2016: 3). Hierbei interessiert ihn besonders die Frage, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede die Anschläge auf Asylbewerberunterkünfte und deren öffentliche Thematisierung in den genannten Jahren aufweisen. Überdies fragt er, ob sich sicherheitsbehördliche und politische Erkenntnisse aus den 1990er Jahren auf die Gegenwart übertragen lassen.

Ein gesellschaftspolitisch überaus interessantes Thema reißt hierauf indirekt aufbauend *Axel Teichmann* an. Er fragt, ob im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingssituation fremdenfeindliche Tendenzen in der (sächsischen) Polizei zu befürchten sind. Der sehr persönlich gehaltene Vortrag, der für den vorliegenden Band nicht weiter überarbeitet wurde, setzt sich kritisch mit der Darstellung der sächsischen Polizei in den Medien auseinander. Die von Teichmann gestellte Frage ist insofern von Bedeutung, als dass sie den Respekt der Gesellschaft gegenüber der Polizei bzw. deren Stellung und Wahrnehmung beleuchtet.

Der dritte Teil des Bandes hat das Thema Integration der Migranten zum Gegenstand und ist in drei Unterteile gegliedert. Der Soziologe *Anton Sterbling* beschäftigt sich einleitend zunächst mit dem Thema Integration im Allgemeinen sowie der sozialen Integration im Besonderen. Hierbei untersucht er Integrationsfelder, die unterschiedlichen Aggregatebenen sozialer Integration sowie den Verlauf von Integrationsprozessen. Von entscheidender Bedeutung ist für ihn die Wertintegration, ohne die die „soziale Integration weder aus der Sicht von Zuwanderern noch aus Sicht der Aufnahmegesellschaft zufriedenstellend gelingen“ kann.

Die folgenden zwei Beiträge haben die Integration von Flüchtlingen und Migranten in den Arbeitsmarkt zum Gegenstand. Der Wirtschaftswissenschaftler *Andreas Bühn* und der Historiker *Thomas Napp* diskutieren in ihrem Beitrag die Bedeutung einer aktiv gelebten und offenen Willkommenskultur sowie die Kooperationsbereitschaft von regionalen Stakeholdern in der Oberlausitz. Hierin sehen sie die Basis für eine zukünftige positive wirtschaftliche Entwicklung. Ihnen zufolge kann es nur mit vereinten Kräften gelingen, die Flüchtlinge sowohl fachlich als auch sozial-, landes- und sprachkundlich zu qualifizieren, um das Flüchtlingspotential für den Arbeitsmarkt der Oberlausitz zu erschließen. Der Artikel zeigt diesbezügliche Lösungsansätze auf.

Im nächsten Beitrag findet ein Perspektivwechsel statt. Stand in den vorherigen zwei Beiträgen die Integration der Migranten im Vordergrund, geht es nun um die „Anpassungs“-Herausforderungen der Einwanderungsgesellschaft. Der Kriminalist und Rechtswissenschaftler, Leiter der Abteilung Auswertung/Ermittlungen beim Landeskriminalamt Sachsen, *Ralph Berthel*, nähert sich aus der Sicht der Polizei der gegenwärtigen Situation im Allgemeinen und der Problematik der Integration im Besonderen. Er beschäftigt sich in seinem Beitrag „Herausforderungen an polizeiliches Agieren im interkulturellen Kontext“ mit den „Möglichkeiten und Grenzen interkultureller Kommunikation in der Polizeiarbeit“. Interkulturelle Kompetenz zählt für ihn zu den Kernkompetenzen von Polizisten in einer aufgeklärten Gesellschaft. Zugleich macht er auf Probleme aufmerksam, die die Integration von ausländischen Menschen erschweren. Konkret meint er die Vernachlässigung von Integration der Zuwanderer durch Staat und Gesellschaft einerseits sowie die Verweigerung von Integration durch die Zuwanderer andererseits, was die interkulturelle Kommunikation im gesellschaftlichen Maßstab bisweilen erschwert oder sogar unmöglich macht.

Lose an diesen Beitrag knüpft die Abhandlung des Politikwissenschaftlers und Polizeikommissar im Freistaat Sachsen, *Konstantin Berkovych*, an, der Mitte der 1990er Jahre als Kontingentflüchtling aus der ehemaligen Sowjetunion⁹ nach Deutschland kam. Er präsentiert seine persönlichen Vorstellungen von der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Hierbei nutzt er seine Einblicke in islamische Parallelwelten, die er in seiner frühen Jugend in Köln-Chorweiler machte.

Drei auf der erwähnten Tagung gehaltene Vorträge sind im vorliegenden Band leider nicht enthalten. Es handelt sich um die Referate von Elke Drewke, Dominique Sievers und Thomas Berndt.

Elke Drewke vom Jugendamt des Landkreises Görlitz beschäftigte sich mit dem Problem und der Herausforderung, die unbegleitete minderjährige Migranten für die deutsche Gesellschaft darstellen. Sie setzte sich mit den Kosten, Fragen der Pflegeeltern, der Amtsvormundschaft, der Straffälligkeit sowie auch der schulischen und beruflichen Ausbildung, d. h. mit der Integration der Kinder- und Jugendlichen in die bundesdeutsche Gesellschaft auseinander. Dieser Vortrag gab einen lebendigen Einblick, wie die Kommunen praktisch mit den Herausforderungen der gegenwärtigen Mig-

⁹ Kontingentflüchtlinge sind Flüchtlinge, die im Rahmen einer humanitären Hilfsaktion nach Deutschland übersiedeln dürfen. Nach § 23 und 24 AufenthG erhalten sie nach ihrer Ankunft in Deutschland aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis und brauchen kein Asylverfahren durchlaufen (s. Oltmer 2013: 226; Tröster 2013: 81; Engler/Schneider 2015: 3).

ration nach Deutschland umgehen. Die Power-Point-Präsentation des Beitrags ist als Anhang dem Band beigelegt.

Der Sozialwissenschaftler *Dominique Sievers*, dessen Beitrag dem Teil „Integration“ zuzuordnen ist, unternahm den Versuch, herauszufinden, welche Integrationsstrategien und/oder Lösungskonzepte Unternehmer entwickelten, mit denen sie die Unterschiede zwischen einheimischen und zugewanderten Arbeitnehmern überwinden wollen. Zum anderen möchte er verstehen, wie in der Praxis angewandte Integrations- und Lösungskonzeptionen sich auf den Alltag am Arbeitsplatz auswirken. Ein drittes Erkenntnisziel ist, herauszufinden welche Hürden und Hindernisse im Wertschöpfungsprozess überwunden werden müssen.

Thomas Berndt von der Arbeitsagentur Bautzen setzte sich ebenfalls mit der Frage der Integration von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten auseinander. Zunächst verwies er auf den robusten deutschen Arbeitsmarkt im Allgemeinen und betonte, dass in der Oberlausitz im Besonderen in den kommenden acht Jahren ca. 75.000 Arbeitskräfte fehlen werden. Seine Hoffnung besteht darin, dass Flüchtlinge diese Lücke füllen können. Zugleich verwies er aber auf mehrere Probleme. Zunächst sei nach den Ereignissen von Köln die Bereitschaft gesunken, Flüchtlinge zu beschäftigen. Zweitens dauere die Integration von Flüchtlingen und Migranten einschließlich des Spracherwerbs und der Akkulturation mindestens zwei Jahre. Drittens sei der gesetzliche Rahmen unübersichtlich. So sei die Beschäftigung von Flüchtlingen in zwölf bis dreizehn Gesetzen geregelt. Die Zusammenfassung in einem Gesetz erachtet er als sinnvoll. Abschließend verwies Berndt auf Apps der Bundesagentur für Arbeit, die Flüchtlingen Orientierungshilfen anbieten.