Der Rat der EU-Innenminister zementiert am 8. Juni eine untaugliche und inhumane Abschottungsstrategie, mit der schon der deutsche Flüchtlingsgipfel das Ziel verfehlt hat. Die wahlkämpfende Innenministerin Nancy Faeser verkauft die Verschärfung als „neue solidarische Migrationspolitik", doch diese „Solidarität" wird weder den Flüchtlingen noch den deutschen Kommunen helfen, denn die Belastung der Kommunen ist nicht Folge steigender Asylbewerberzahlen. Deutschland hat sich vielmehr bereits in der Ära Merkel davon verabschiedet, ein integratives Einwanderungsland zu sein. Die Hauptleidtragenden sind die vor den Folgen der „Demokratisierungskriege" der westlichen Wertegemeinschaft Geflüchteten. Eine Spurensuche im Ausländerzentralregister von **Reiner Siebert**.

*Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.*

https://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/230609-Seehofers-langer-Schatten-NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

Er war wohl wenigstens ehrlich, der Horst Seehofer, erster *Heimatminister* der Republik, als sein schräger, aber echt wirkender Humor im Sommer 2018 für Empörung sorgte. Damals hatte er sich in der Bundespressekonferenz spitzbübisch über 69 Abschiebungen nach Afghanistan an seinem 69. Geburtstag gefreut. Auch im Juni 2019 schien seine später schelmisch relativierte Aussage, man müsse die Gesetze nur „kompliziert machen", um sie durchzubringen, durchaus authentisch. Man war dabei, das x-te Migrationspaket zu verabschieden, dessen Kernstück, das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz", versprach, was in zahllosen Gesetzesinitiativen der vergangenen 30 Jahre schon nicht funktioniert hatte, nämlich, mehr Menschen ohne ein Bleiberecht zum Verlassen des Landes zu bewegen.

Die selbsternannte „Fortschrittskoalition" wollte Migration humaner gestalten, aber der zuständigen Ministerin fällt zum Flüchtlingsgipfel im Mai 2023 nicht mehr ein, als Seehofers verfehlte Strategie des Abschreckens, Abschottens und Abschiebens in anderen Worten (effizientere Verfahren – stärkere Grenzkontrolle – konsequente Rückführung[1]) zu wiederholen. Es ist ein erschreckender Ausdruck von Realitätsverweigerung, der sich in der Folge des EU-Rates der Innenminister am 8. Juni in Luxemburg fortsetzt. Denn dort ist der im hessischen Landtagswahlkampf befindlichen Innenministerin Nancy Faeser gelungen, wovon ihr Vorgänger Horst Seehofer nicht zu träumen gewagt hatte: Die Verlegung der Asylverfahren an die EU-Außengrenzen verkauft Faeser jedoch anders als Seehofer mit einem Narrativ, als habe sie im Kampf für die Menschenrechte das Schlimmste verhindern können. Dabei ist das Ergebnis ziemlich genau das, was sie nach dem deutschen

Flüchtlingsgipfel auch den Kommunen versprochen hatte. Das EU-Verfahren wird ohnehin – wenn überhaupt – frühestens 2024 umsetzbar sein und nur dann funktionieren, wenn sich die Flüchtenden brav an den Grenzübergängen anstellen, sich in Berechtigte und Unberechtigte aufteilen und wieder zurückschieben lassen. Die „neue solidarische Migrationspolitik“ ist ein politischer Offenbarungseid, ein Beschäftigungsprogramm für Schleuser und Wasser auf die Mühlen der AFD.

Dieses Essay geht der Frage nach, ob tatsächlich gestiegene Flüchtlingszahlen das Kernproblem der Kommunen ausmachen, wie es viele Medien im Kontext des deutschen Flüchtlingsgipfels berichtet haben, allerdings ohne den Krieg in der Ukraine als Hauptursache zu benennen. Fallstudien und Beratungserfahrungen aus der Integrationsarbeit mit mehr als 500 Zugewanderten und ihren Familien aus mehr als 30 Ländern im Rahmen eines gewerkschaftlichen Projekts[2] legen stattdessen nahe, dass komplizierte, restriktive Gesetze und überlastete Behörden systematisch Integrationserfolge verhindern oder gar zunichte machen sowie prekäre Lebenslagen und damit die Abhängigkeit von kommunalen Sozialleistungen verlängern. Eine Auswertung aktueller Daten des Ausländerzentralregisters[3] stützt diese These.[4]

Die Merkmale zum gesetzlichen Aufenthaltsstatus, die im AZR in nicht weniger als 195 verschiedenen Varianten verzeichnet sind, scheinen in ihren wesentlichen Unterscheidungen für eine Untersuchung des Erfolgs bzw. Misserfolgs der *Migrations- und Integrationspolitik* besonders geeignet, denn das Aufenthaltsrecht beschränkt in seinen Abstufungen normativ elementare Grundrechte, Zugänge zu Arbeits- und Wohnungsmärkten, Bildungsangeboten und integrationsfördernden Maßnahmen. Der Aufenthaltsstatus bestimmt somit nicht nur maßgeblich die Abhängigkeit von Sozialleistungen zu Lasten der kommunalen Haushalte, sondern kann als Spiegelbild der Integrationsbereitschaft des Aufnahmelandes Deutschland insgesamt angesehen werden.[5]

Eine sich als integrativ verstehende Einwanderungsgesellschaft sollte daran gemessen werden, in welchem Maße es ihr gelingt, unsicheren Aufenthaltsstatus zu minimieren und unbefristetes Bleiberecht zu erhöhen, je länger die Zugewanderten im Land leben. Dies muss erst recht dann gelten, wenn eine kontinuierlich hohe Nettozuwanderung für den Arbeitskräftebedarf ohnehin für nötig gehalten wird.

Vor dem Hintergrund des normativen Spannungsverhältnisses deutscher Integrationspolitik, welche das Recht zur Integration vom Aufenthaltsstatus abhängig macht, während umgekehrt ein gesichertes Bleiberecht nur bei nachgewiesenen Integrationsleistungen gewährt wird, stellt sich daher die Frage, wie durchlässig die durch das Aufenthaltsrecht gesetzten Statusgrenzen sind. Wie häufig gelingt es also Zuwanderungsgruppen, von einem

befristeten und eingeschränkten Aufenthaltsstatus zu einem unbefristeten Niederlassungsrecht aufzusteigen?

Ende 2022 leben in Deutschland fast zwei Millionen Menschen in einem prekären Aufenthaltsstatus, der mit zum Teil erheblichen Einschränkungen ihrer Grund- und Bürgerrechte einhergeht. Im Vergleich zu 2016 entspricht dies einem Anstieg um 40 Prozent. Seit 2010 hat sich die Zahl sogar versechsfacht.

Doch ist dies nicht das Ergebnis der nun wieder ansteigenden Asylbewerberzahlen, denn die Zahl derer mit einer Aufenthaltsgestattung, die anzeigt, dass sie sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, hat sich seit 2016 halbiert und liegt Ende 2022 etwa auf dem Stand vor den beiden Coronajahren. Da sich zum Jahresende jedoch 27 Prozent mehr Menschen im Asylverfahren befinden als im Jahresverlauf Asylanträge gestellt haben, zeigt sich schon statistisch, dass ein beträchtlicher Teil der Asylverfahren noch immer wesentlich länger dauert als ein Jahr.

Die Zahl derer, die von Städten und Gemeinden untergebracht und versorgt werden müssen, ist schon lange vor dem Ukrainekrieg selbst bei sinkenden Asylbewerberzahlen kontinuierlich angestiegen. Die finanziellen Belastungen der Kommunen sind also nicht etwa durch kurzfristig mehr Flüchtende aus anderen Ländern als der Ukraine verursacht, sondern resultieren – da ukrainische Geflüchtete ja mehrheitlich Grundsicherungsleistungen der Jobcenter erhalten – aus der systematischen Überforderung des Systems der rechtlichen Integration durch komplizierte Gesetze und Verwaltungsverfahren sowie dem sturen Festhalten an verfehlten Abschreckungs- und Rückführungsstrategien, was zu viele langjährig in Deutschland ansässige Zugewanderte in prekären Aufenthaltsszenarien festhält und das Recht auf Teilhabe mit dem Ziel einer eigenverantwortlichen Integration in vielen Fällen verhindert.

Aus den Gesamtzahlen aller Drittstaatler im Ausländerzentralregister lässt sich eine nennenswerte aufenthaltsrechtliche Aufstiegsmobilität nicht ableiten, denn die Betrachtung der Statusgruppen im Zeitverlauf zeigt, dass langfristig kaum mehr über eine unbefristete Niederlassungserlaubnis verfügen als vor 20 Jahren (in absoluten Zahlen ein Anstieg von 2,3 Millionen im Jahr 2000 auf 2,6 Millionen Ende 2022). Der Anteil dieser aufenthaltsrechtlich als voll integriert geltenden Drittstaatler ist aber seit 2010 von über 50 Prozent auf knapp ein Drittel kontinuierlich gesunken, während sich der Anteil jener mit unsicherem Aufenthalt seit 2016 nur vorübergehend und unwesentlich verringert hat. Auch der Anteil der Einbürgerungen, der konstant bei etwa ein Prozent pro Jahr liegt, kann diesen eklatanten Mangel an aufenthaltsrechtlicher Integration nicht ausgleichen. Die 68.510 Einbürgerungen von Drittstaatlern[6] im Jahr 2021 erreichten erst durch zahlreiche

Einbürgerungen von Asylberechtigten aus Syrien wieder das Niveau des Jahres 2000, nachdem die Zahl zwei Jahrzehnte lang teils mehr als ein Drittel niedriger gelegen hatte. Dennoch steigt deren Anteil auf kaum mehr als ein Prozent.

**Integration schwer gemacht**

Die Zugewanderten aus allen Drittstaaten halten sich durchschnittlich gut 13 Jahre lang in Deutschland auf, aber nur ein knappes Drittel dieser Menschen verfügt über einen nachhaltig sicheren Aufenthaltsstatus. Deutschland hat sich damit in der Ära Merkel faktisch weit davon entfernt, ein nachhaltig integratives Einwanderungsland zu sein, wenn man bedenkt, dass der Anteil 2010 noch über 50 Prozent gelegen hatte und es sicher keine überzogene Erwartung ist, nach zehn Jahren Aufenthalt die Hälfte der Zugewanderten zumindest rechtssicher integriert zu haben.

Doch die nachhaltige Integration Zugewanderter aus afrikanischen Staaten und einigen der im vergangenen Jahrzehnt wichtigsten *Fluchtstaaten* ist selbst daran gemessen weit unterdurchschnittlich. Staatsangehörige einzelner Länder scheinen dabei besonders schlechte Chancen auf eine Niederlassungserlaubnis zu haben: Nur 6,4 Prozent der Afghaninnen und Afghanen verfügen Ende 2022 über einen dauerhaft gesicherten Aufenthalt. Sie sind damit weniger rechtssicher integriert als syrische oder ukrainische Menschen, obwohl sie sich im Durchschnitt länger in Deutschland aufhalten.

Am unteren Ende der *Statusskala* verfügt nahezu ein Viertel aller Personen aus Drittstaaten nicht über einen Status, der ihnen Grundrechte und Teilhabe zumindest befristet sichert, obwohl sich die Gesamtheit dieser Gruppe im Durchschnitt bereits über 13 Jahre in Deutschland aufhält. Bei Staatsangehörigen aus afrikanischen Staaten, Irak und Afghanistan ist der unsichere Aufenthaltsstatus bei mehr als einem Drittel und damit besonders häufig anzutreffen, obwohl die durchschnittliche Aufenthaltsdauer länger ist als bei Menschen aus Syrien oder der Ukraine.

Dieses Bild wird auch sichtbar, wenn innerhalb derer mit *prekärem Aufenthaltsstatus* nur die eher ‚statischen' Teilgruppen fokussiert werden, innerhalb derer kaum ein Wechselzyklus durch abgeschlossene Antragsverfahren auftritt. Aus Afrika und dem Irak ist fast jeder Fünfte von dieser extremen und gleichzeitig verfestigten Aufenthaltsprekarität betroffen. Doch auch Menschen aus Afghanistan sind mit 15 Prozent überdurchschnittlich häufig in dieser Lage, während der hohe ukrainische Anteil von 14 Prozent überwiegend durch nicht vollständig angemeldete oder nicht abgemeldete Personen im ersten Kriegsjahr zustande gekommen sein kann.

Zusammengefasst belegen die niedrigen Raten nachhaltig rechtssicherer Integration sowie die hohen Anteile prekären Aufenthalts trotz langjähriger Aufenthaltsdauer deutlich, wie sehr die immer wieder neu aufgelegte Strategie der Abschreckung und Rückführung gescheitert ist, weil sie die Integration großer Teile der Zugewanderten trotz jahrelangen Aufenthalts systematisch verhindert, anstatt wenigstens deren Potenzial für die Arbeitskräftenachfrage zu mobilisieren, wenn schon humanitäre Gesichtspunkte keine Berücksichtigung finden.

Die Menschen aus Afghanistan und dem Irak, deren Flucht in erheblichen Teilen als Folge der gescheiterten „Demokratisierungskriege“ in diesen Ländern gesehen werden muss, sind dabei in beträchtlichem Ausmaß die Leidtragenden in einer oft dauerhaft prekären Lage und mit geringen Chancen auf nachhaltige Integration, obwohl sie mit 25 Jahren im Schnitt zehn Jahre jünger sind als andere Drittstaatler und sogar 15 Jahre jünger als Zugewanderte aus Europa. Das Potenzial für eine arbeitsmarktorientierte Bildungs- und Integrationsoffensive wäre also selbst bei niedrigerem Grundbildungsstand erheblich.

Auch Zugewanderte aus afrikanischen Ländern sind weit überdurchschnittlich von Aufenthaltsprekarität betroffen und genießen – gemessen an der durchschnittlich viel längeren Aufenthaltsdauer – in geringerem Maße ein Daueraufenthaltsrecht.

**Verwaltungschaos**

Die Unfähigkeit der Behörden, der Bearbeitungsstaus angesichts komplizierter Gesetze in angemessener Zeit Herr zu werden, bedeutet auf Seite der Antragsteller Einschränkungen, Wartezeiten und Stress bei den Menschen, deren Lebensumstände maßgeblich von Behördenentscheidungen abhängen. Wer einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt hat, befindet sich bereits im Bearbeitungsstau; wer aber aufgrund einer Duldung mehrmals im Jahr bei der Ausländerbehörde vorsprechen muss, bindet dort Kapazitäten, die bei der Bearbeitung von Aufenthaltstiteln fehlen.

Mehr als zehn Prozent aller Drittstaatler befinden sich in einem mehr oder weniger kontinuierlich schwebenden Verfahren der Ausländerbehörden, bei Staatsangehörigen aus afrikanischen Staaten oder dem Irak ist es sogar fast jeder Fünfte. Diejenigen unter ihnen mit Duldungsstatus müssen von den Kommunen auch dann noch untergebracht und versorgt werden, wenn sie bereits seit vielen Jahren in Deutschland leben.

**Schlussfolgerungen**

Die Analyse der Ausländerstatistik bestärkt die Rückschlüsse aus zahlreichen Fallstudien

und Beratungskontexten[7], dass komplexe und restriktive ausländerrechtliche Regelungen zu einer steigenden Belastung kommunaler Behörden und zu Integrationshemmnissen bereits lange vor dem Ukraine-Krieg geführt haben.

Deutschland hat sich in der Ära Merkel faktisch weit davon entfernt, ein nachhaltig integratives Einwanderungsland zu sein. Dem dramatischen Anstieg der unter prekären Aufenthaltsbedingungen lebenden Menschen zufolge überlasten die komplizierten, restriktiven Gesetze nicht nur die kommunale Verwaltung, sondern haben die Integration langjährig ansässiger Menschen sogar verzögert oder verhindert, weil man wider besseren Wissens selbst bei jahrelanger *Aussetzung der Abschiebung* am Dogma einer Rückführung festhält, die weder umsetzbar ist noch abschreckt.

Der prekäre Aufenthalt löst für die Betroffenen multiple Abhängigkeiten von Entscheidungen und dem Zusammenwirken unterschiedlicher Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden aus. Sie sind von großer Unsicherheit und Zukunftsangst betroffen, die auch jene ergreift, die zumindest einen befristeten Aufenthaltstitel besitzen, denn auch sie wissen oft nicht, ob und wie lange sie in Deutschland bleiben dürfen, ob sie arbeiten oder sich bilden dürfen, ob sie Arbeitsstellen antreten können oder gar verlieren, ob sie umziehen dürfen oder eine Wohnung ohne dauerhaften Aufenthaltsnachweis überhaupt finden können. Vor allem wissen viele nicht, ob und wann sie Familienangehörige wiedersehen oder wie sie ihnen helfen können, wenn diese unter noch wesentlich prekäreren Bedingungen leben müssen, auf Fluchtrouten feststecken oder auch im türkischen oder syrischen Erdbebengebiet alles verloren haben.

Unter den größten Flüchtlingsgruppen der letzten zehn Jahre sind Zugewanderte aus Afghanistan und dem Irak, deren Flucht in erheblichen Teilen als Folge der gescheiterten „Demokratisierungskriege“ in diesen Ländern gesehen werden muss, sowie Staatsangehörige afrikanischer Staaten von prekärem Aufenthalt und geringeren Chancen auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besonders betroffen, was allein angesichts des wachsenden Arbeitskräftebedarfs als integrationspolitische Katastrophe gelten kann.

Aus dem Ausland und selbst von anderen Kontinenten werden zunehmend Arbeitskräfte angeworben, ohne die Bildungspotenziale der genannten, überwiegend jungen Zuwanderergruppen in Deutschland auch nur in Betracht zu ziehen, geschweige denn offensiv zu fördern.

Dem Einwand innenpolitischer Abschreckungsstrategen, Bildungsinvestitionen in Gruppen ‚ohne Bleibeperspektive‘ seien weder effektiv noch finanzierbar, kann entgegengehalten werden, dass Deutschland sich nicht scheut, die Bildungsausgaben anderer Staaten in

neokolonialer Manier zu nutzen, indem bereits schulisch und beruflich Ausgebildete angeworben werden.

In den letzten drei Jahren hat die Bundesagentur für Arbeit allein im Berufsbereich der Gesundheitsfachkräfte 145.323 Arbeitserlaubnisse für Drittstaatsangehörige zur Beschäftigung in Deutschland ausgestellt[8]. Dies entspricht nach den BA-eigenen Bundesdurchschnittskostensätzen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung einem Ausbildungsgegenwert, d.h. eingesparten Ausbildungskosten, von 4,65 Milliarden Euro bzw. 1,55 Milliarden Euro pro Jahr. Bezieht man alle Berufe ein, kommt man auf 6,9 Milliarden Euro, pro Jahr! Wenn diese nicht den Entsendeländern zurückgezahlt werden, wäre das doch eine prima Grundlage für eine Bildungsoffensive für Zugewanderte.

Titelbild: shutterstock/nito

---

[«1] ZEIT online, 11. Mai 2023

[«2] Siebert, R. (2022): Wer Fachkräfte will, muss in Menschen investieren, nicht in Leiharbeiter, in: Labournet.de, 2. September 2022

[«1] AZR-Ausländerzentralregister, statistisches Bundesamt (destatis): Ausländerstatistik 12521, Stichtagsbetrachtung jeweils zum 31. Dezember, Stand Mai 2023

[«1] Eine ausführlichere statistische Auswertung der Daten ist zu finden unter: Siebert, R.: „*Seehofers langer Schatten*“

[«5] Vgl. dazu u.a. Gundelach, L. (2020). Recht als Integrationshemmnis. In: Jepkens, K., Scholten, L., van Rießen, A. (eds) Integration im Sozialraum. Springer VS, Wiesbaden; Brücker, H. (2022), iab-Forschungsbericht 4/2022, S.20f, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

[«6] *Drittstaatler* beziehen sich auf die EU28, d.h. das Vereinigte Königreich wird hier nicht als Drittstaat gezählt

[«7] Siebert, R. (2019): Der steinige Weg zur beruflichen Integration: Was Ankommensgeschichten von Zugewanderten über Fachkräftebedarfe und Integrationsverläufe erzählen und was wir daraus lernen (können) in: Alexandra David et al [Hrsg.]: Migration und Arbeit: Herausforderungen, Problemlagen und

Gestaltungsinstrumente, Opladen 2019

[«8] Bundesagentur für Arbeit: Statistik, Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen, Deutschland, Berichtsmonat 12/2022, Erstelldatum 20. Februar 2023