

STEFAN LUFT: DER BREMER POLITIKWISSENSCHAFTLER ÜBER ANKÜNDIGUNGEN, KONSEQUENTER ABZUSCHIEBEN

„Es fehlt am politischen Willen“

Stefan Luft

ist Politologe und seit 2008 Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Uni Bremen. Von 1995 bis 1999 war er als Sprecher im Innenressort tätig.

Herr Luft, der Kanzler hat angekündigt, Abschiebungen konsequenter durchzusetzen zu wollen. Bundesfinanzminister Christian Lindner hat eine resolutere Migrationspolitik angemahnt. Bundesinnenministerin Nancy Faeser will Migranten ohne Bleiberecht ebenfalls abschieben. Die EU hat Ähnliches angekündigt. Zeugt das von neuer Qualität?
Stefan Luft: Nein.

Warum nicht?

Ich beobachte dies Politikfeld seit den 1990er-Jahren. Als Gerhard Schröder sich 1997 anschickte, Kanzlerkandidat der SPD zu werden, stand über einem Interview mit ihm in der „Bild“-Zeitung: „Kriminelle Ausländer raus“. Passiert ist nichts. Nach meiner Erfahrung wird entschiedeneres Handeln in Wellen und unregelmäßigen Abständen angekündigt. Das reale Geschehen ändert sich nicht.

Es ist Teil des Koalitionsvertrags der aktuellen Bundesregierung, dass insbesondere Straftäter und Gefährder das Land verlassen müssen.

Das zeigt, wie sich die Debatte in den vergangenen Jahren verschoben hat. Man spricht nicht mehr davon, dass Personen ausreisen müssen, deren Asylanträge abgelehnt wurden und die „vollziehbar ausreisepflichtig“ sind. Vielmehr sprechen Politiker nur noch von Straftätern und Gefährdern. Aber das ist nur ein ganz kleiner Teil derjenigen, die hierzulande ausreisepflichtig sind.

Wenn Straftäter und Gefährder nicht konsequent abgeschoben werden, wäre es doch von Vorteil, damit anzufangen. Das stimmt. Aber diese Formulierung zeigt deutlich, dass sich die Politik partiübergreifend von gesetzlich fixierten Zielen verabschiedet. Das Aufenthaltsgesetz dient der „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland“. Steuerung bedeutet, die dauerhafte Niederlassung eines ausländischen Staatsangehörigen nicht dem Zufall oder dem Durchsetzungswillen des Betroffenen zu überlassen, sondern dem Willen des Gesetzgebers.

Ein Beauftragter ist eigens eingesetzt

„Wenn Deutschland ein Einwanderungsland sein will, sollte es sich auch so verhalten.“

worden: Joachim Stamp (FDP) soll unter anderem dafür sorgen, dass Migrationsabkommen mit anderen Staaten ausgehandelt werden. Auch daran scheitern Abschiebungen, Heimatländer nehmen diese Menschen nicht wieder auf.

Es gibt viele Gründe, warum auch dieser neue Posten nichts bringen wird. Ein enormes Hindernis sind die Ausländerbehörden: Sie müssen überprüfen, ob es Abschiebungshindernisse gibt – zum Beispiel, wenn eine Person nicht reisefähig ist oder der Zielflughafen nicht angefliegen werden kann –, aber das kann gar nicht gewährleistet werden: So geht aus dem etwa 1800 Seiten starken Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses des Bundestags zum Fall Amri hervor, dass die Ausländerbehörden vollständig überfordert waren, ihren Aufgaben auch nur in Ansätzen gerecht zu werden. Das ist kein Einzelfall.

Was fehlt diesen Behörden?

Das Beispiel Frankfurt am Main hat vor Kurzem gezeigt, dass 136 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für fast 250.000 Personen zuständig waren. Die Behörde ist kollabiert. Wir haben ein vollkommen absurdes, überkomplexes Ausländerrecht, das nur noch wenige Köpfe in diesem Land durchblicken. Von einem Sachbearbeiter kann man das kaum verlangen. Seit den 1970er-Jahren ist das bekannt – im Übrigen unabhängig vom Bundesland. Es fehlt am politischen Willen, das überhaupt zur Kenntnis zu nehmen und entsprechend zu reagieren.

Etwa vier von fünf Menschen, die nach Deutschland fliehen, sind geduldet. Das heißt, dass die Zahl derjenigen, die abgeschoben werden könnten, relativ gering ist.

Mit einer „Duldung“ verzichtet die Be-

hörde für einen begrenzten Zeitraum darauf, die Ausreise – wenn sie nicht freiwillig erfolgt – zwangsweise durchzusetzen. Dadurch entsteht aber kein Aufenthaltsrecht, die Ausreisepflicht besteht weiterhin. Der größte Teil der Duldungen geht zurück auf fehlende Reisedokumente. Wer in Deutschland bleiben will, kann seine Ausreisepflicht hintertreiben, indem er seine Identität verschweigt und seine Papiere vernichtet. Der Charakter der Duldung hat sich inzwischen stillschweigend in sein Gegenteil verwandelt. Sie ist eine Brücke hin zu einem dauerhaften Aufenthaltsrecht geworden. Die Ausländerbehörden können in vielen Fällen gar nicht anders, als Duldungen auszusprechen, weil sie nicht die Kapazitäten haben, um anders zu verfahren. Es ist ein enormes Know-how nötig, um Identitäten zu klären. Es wäre ein x-Faches an entsprechend qualifiziertem Personal nötig, als tatsächlich zur Verfügung steht.

Halten Sie es für möglich, dass sich das ändert?

Nein. Nicht nur der Aufwand ist groß, man handelt sich auch Ärger ein. Wenn an der Grenze Familien abgewiesen oder wenn Frauen und Kinder abgeschoben werden, gibt es zwangsläufig „unschöne Bilder“. Zahlreiche Initiativen protestieren öffentlichkeitswirksam. In der Folge wird nicht das Recht – und damit die Pflicht zur Ausreise – durchgesetzt, sondern es werden Bleibemöglichkeiten auch ohne Bleiberecht erweitert. Neben der regulären Duldung gibt es inzwischen eine Beschäftigungs- sowie eine Ausbildungsduldung. Für Asylbewerber, die bereits während ihrer Verfahren eine Ausbildung beginnen, wurde eine eigene Ausbildungsduldung geschaffen. Entsprechend ist heute die Duldung die Regel und nicht die Ausnahme.

Ist das vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels nicht einleuchtend?

Die Politik betont immer wieder, Flucht und Arbeitsmigration müssten auseinandergehalten werden. Das Gegenteil ist aber beschlossen worden. Wenn Asylbewerber während des Asylverfahrens oder nach einer Ablehnung wechseln können zum Einwanderungspfad Arbeitsmigration, erhöht das den Anreiz, das deutsche Asylrecht zweckfremd zu nutzen. Der „Wanderungspfad Asyl“ ist zum – demokratisch nicht legitimierten – „Zuwanderungspfad“ geworden. Die ursprünglichen Absichten des Gesetzgebers waren nämlich eindeutig: Der Ausreisepflicht

muss in der Regel auch eine Ausreise folgen. Der Ausgang der Asylverfahren wird aber immer irrelevanter für die Bleibeperspektive. Folgenlose Ablehnungsbescheide durch Behörden und Gerichte provozieren die Frage: Wozu der ganze Aufwand?

Kann dieses Land wegen seiner demografischen Entwicklung nicht dankbar sein, wenn Menschen den Weg nach Deutschland finden, um früher oder später auch zu arbeiten?

Theoretisch schon. In der Praxis aber fällt die Integrationsbilanz ernüchternd aus. Das lässt sich unter anderem sehr gut in dem vor wenigen Tagen erschienenen Buch von Ruud Koopmans, „Die Asyl-Lotterie: Eine Bilanz der Flüchtlingspolitik von 2015 bis zum Ukraine-Krieg“ nachvollziehen. Fazit: Wenn Deutschland ein Einwanderungsland sein will, sollte es sich auch so verhalten.

Das heißt?

Klassische Einwanderungsländer wie die USA, Australien, Neuseeland und Kanada verhalten sich vollkommen anders. Für sie gilt der eherne Grundsatz, dass sie entscheiden, wer kommt und wer bleiben darf. Die USA haben 2015 weniger Flüchtlinge aus Syrien aufgenommen als Deutschland allein in ein paar Tagen während des Herbstes 2015. Sprich: Einwanderungsländer arbeiten mit Kontingenten. Gemeinsam mit dem Flüchtlingskommissar der UNO stellen sie in Flüchtlingslagern Gruppen zusammen, die dann im Zielland angesiedelt werden. Ein Systemwechsel wäre aus meiner Sicht eine ernsthafte Diskussion wert: Der individuelle Zugang würde abgeschafft, Kontingente eingeführt. Das würde auch den strukturellen Ungerechtigkeiten ein Ende bereiten.

Was meinen Sie?

Schwache und verletzte Menschen schaffen es nicht nach Europa und Deutschland. Stattdessen kommen vor allem – wie man in Syrien gesehen hat – junge Männer. Ein Kontingent könnte nicht nur festschreiben, aus welchem Land wie viele Menschen kommen können, sondern auch wie viele Frauen und Kinder es sind.

Was sagen Sie zu den Entwicklungen in Upahl in Nordwestmecklenburg oder Greifswald, wo sich massiver Protest gegen Flüchtlingsunterkünfte entzündet hat?

Man muss damit rechnen, dass Teile der Bevölkerung den Kurs nicht mittragen. Das liegt auch daran, dass sich die Flüchtlinge nicht gleichmäßig verteilen, sondern sich da konzentrieren, wo preiswerter Wohnraum vorhanden ist – in Bremen etwa in Huchting oder Bremen-Nord. Auch in den Schulen zeigt sich das, und es erschwert die Integration, auch wenn sie von beiden Seiten erwünscht ist.

Die „Welt“ berichtete vor einigen Jahren, dass man nirgendwo bessere Bleibechancen habe als in Bremen. Stimmt das?

Die aktuellen Zahlen kenne ich im Detail nicht. Aber zwischen den Bundesländern gibt es erhebliche Unterschiede. Im Herbst 2019 hat der Senat in Bremen in bemerkenswerter Deutlichkeit festgestellt, dass er die Bundesgesetzgebung durch seine Politik konterkarieren will, da sie „der humanitären Ausrichtung der bremischen Migrationspolitik“ teilweise entgegenstehe. „Das macht die offensive Nutzung aller verbliebenen Spielräume noch bedeutsamer“, heißt es wörtlich. Bremen betreibt also eine eigene Landesmigrationspolitik, die darin besteht, in möglichst vielen Fällen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Ich halte das für anmaßend, da die Länder für die Integrations-, aber der Bund für die Migrationspolitik zuständig ist. Wenn 16 Länder die Gesetze auf 16-fach unterschiedliche Weise interpretieren, leistet das der von Koopmans beschriebenen „Asyl-Lotterie“ weiter Vorschub.

Welche Folgen hat es, wenn Bremen großzügiger ist als andere Bundesländer?

Man muss damit rechnen, dass das nicht unbeachtet bleibt. Erst einmal in Deutschland angekommen, kann die Politik der einzelnen Länder durchaus eine Rolle für die Wahl des Reiseziels spielen.

Kann man nicht stolz darauf sein, wenn man sich aus humanitären Gründen dazu durchringt, mehr Menschen bei sich aufzunehmen?

Wie erwähnt, ist es in der Praxis eine Lotterie, also hochgradig ungerecht gegenüber den Menschen, die man unterstützen will. Zum anderen muss man sich klarmachen, dass die Armutsraten in Bremen bei Kindern extrem hoch sind. Der bremischen Politik gelingt es seit Jahrzehnten nicht, die soziale Ungleichheit zwischen den Stadtteilen auszugleichen.

Aber geht es den Kindern nicht wenigstens besser als in ihrem Herkunftsland?

Das ist richtig. Aber welche Perspektive haben sie hier? Zudem betrifft diese Art der Politik auch diejenigen, die schon in Bremen leben. Die eigentliche Integrationsleistung wird in Bremen von den Schwächsten in den Stadtteilen verlangt, die die größten Probleme haben. Das kann auf Dauer nicht funktionieren.

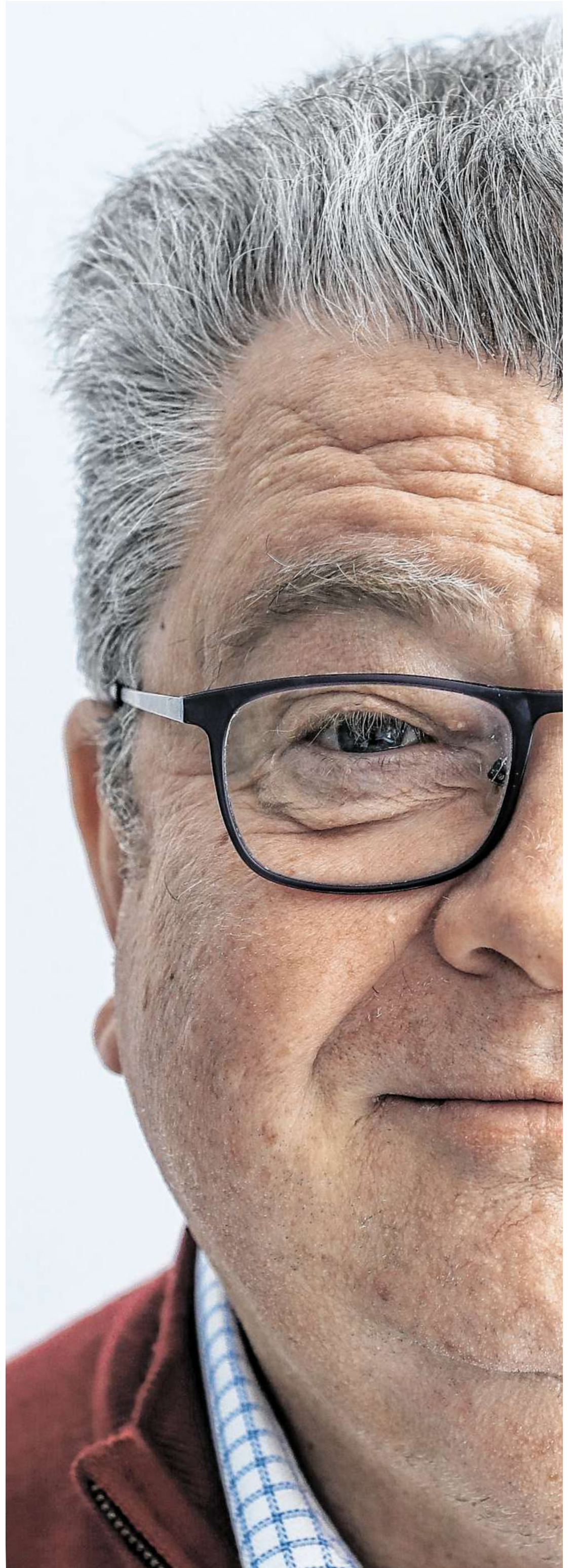
Wie sieht es mit der Migrationspolitik Europäischen Union aus – sehen Sie dort Fortschritte?

Nein, die EU hat sich bis heute nicht auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen können. Es besteht weder eine faire Lastenteilung noch Einigkeit darüber, wie viele Personen, die Flüchtlingsschutz haben wollen, eingelassen werden sollen. Die Verteilung nach Quoten, auf die die Bundesregierung unter Angela Merkel so erpicht war, ist gescheitert. Das Thema stellt weiterhin Konfliktstoff für die EU dar.

Sehen Sie eine Chance für einen Systemwechsel, wie von Ihnen beschrieben?

Es heißt: Wer nicht an Wunder glaubt, ist kein Realist. Ich habe gelesen, dass Teile der Grünen solche Fragen diskutieren. Momentan sehe ich aber niemanden weit und breit, der einen solchen Politikwechsel in Angriff nehmen könnte.

Das Gespräch führte Silke Hellwig.



Stefan Luft ist Politikwissenschaftler und Privatdozent an der Uni Bremen.

FOTO: FRANK THOMAS KOCH