**Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse**

Dietrich Thränhardt

Erscheint in: Felix Knüpling / Mario Kölling/ Sabine Kropp /Henrik Scheller (Hrsg.): 70 Jahre Grundgesetz. Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen. Springer VS 2020

*"Ich sage nur: Bamf, Kraftfahrzeugbundesamt, Eisenbahnbundesamt, Bundeswehr" Winfried Kretschmann, 10.12. 2018[[1]](#footnote-1)*

***Zusammenfassung***

In der Asylkrise 2015/16 haben sich die dezentralen Strukturen in Deutschland bewährt, Länder und Kommunen brachten mit vielfältiger aktiver Hilfe der Bevölkerung die Flüchtlinge unter und versorgten sie. Im Gegensatz dazu erwies sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Schwachstelle und Nadelöhr. Es war 2005 in der Erwartung neu begründet worden, eine zentrale übergreifende Bundesbehörde werde Asyl und Integration effektiver organisieren. Während die dezentrale Versorgung gut funktionierte, kam es beim BAMF nicht nur zu einem großen Bearbeitungstau, sondern auch zu extremen Qualitätsproblemen bei den Asylentscheidungen. Die Gerichte hoben einen großen Teil der Entscheidungen auf, 2017 waren es 44 %. Die Erwartung, eine zentrale Behörde werde die Prozesse optimieren, wurde enttäuscht. Ebenso erwies sich die zentral organisierte Sprachvermittlung als ineffektiv.

Die Koalitionsvereinbarung über die AnkER-Zentren unter Einbeziehung der Ministerpräsidenten brach sich anschließend an der Verfassungsrealität, sie wurden nur in drei Ländern eingerichtet. Man verständigte sich schließlich darauf, dass jedes Land eigene Wege gehen kann. Auch bei der Asylverfahrensberatung und der Gesundheitsversorgung für Asylbewerber ergeben sich trotz einheitlichen Rechtsrahmens unterschiedliche Landeslösungen. Die parteipolitische Überformung des Föderalismus mit A- und B-Ländern hat sich aufgelockert. Sowohl in der Asylpolitik wie bei der Einbürgerung zeigt sich ein bunteres Bild. CDU-geführte Länder gehen unterschiedliche Wege, zwei Länder mit grüner Regierungsbeteiligung haben die niedrigsten Einbürgerungsraten.

Das positive Selbstbild Deutschland als „Integrationsland“ wird zwar in „Gipfeln“ zelebriert, es lässt sich aber im administrativen Handeln von Bund und Ländern kaum wiederfinden. Die Einbürgerung bleibt im Beziehungsnetz zwischen Bund und Ländern stecken. Nur wenige Städte bemühen sich um ausreichende Implementation.

***Summary***

*Länder and local governments efficiently accommodated the refugees in the asylum crisis in 2015/16, working with an active civil society. In contrast, the Federal Office for Integration and Refugees (BAMF) turned out to be the weak point in the asylum system. In 2005, it had been established in the hope that a comprehensive federal authority would organize asylum and integration more effectively. Whereas the decentral services functioned well across the country, BAMF produced not only a large backlog but also extreme quality problems with asylum decisions. In 2017, it lost 44 % of asylum cases at the courts. The authority proved to be ineffective, not only with asylum decisions but also with language instruction.*

*Including the Länder minister presidents into the coalition talks in 2018 led to a grand coalition decision mode which then collapsed at the constitutional competences. The “AnkER” centres, foreseen for the whole country, were only established in three states. In the end, every state finds its own solution. Similarly, asylum counselling and health services for asylum seekers are organized differently between states, despite a federal legal frame. The party patterns in German federalism are loosening. In asylum policies as well as with naturalization, more complex patterns are unfolding. CDU-led states follow different routes. At the same time, two Länder with a Green-led and a left-leaning government had the lowest naturalization rates in 2018.*

*Merkel-Germany’s positive image as an “integration country” is celebrated in “summits”. However, it is not sufficiently implemented by federal and Länder governments. Only a few cities are actively implementing naturalization.*

1. **Integrationskonsens und eine starke Bundesbehörde**

Politiker und Wissenschaftler haben immer wieder hervorgehoben, dass der Staat seit 2005 eine aktive Integrationspolitik betreibt: „Integration als Staatsprogramm“ (Michalowski 2007). Zugleich wird dies positiv von der Zeit davor abgesetzt: „Wenn wir ehrlich sind, müssen wir zugeben, dass wir das Thema Integration in unserm Land zu lange auf die lange Bank geschoben haben“, sagte Bundeskanzlerin Merkel 2007.[[2]](#footnote-2) Bundespräsident Köhler erklärte 2006, Deutschland habe die Integration „verschlafen“.[[3]](#footnote-3) Nun soll der Staat aktiv werden und „nachholende Integrationspolitik“ (Bade 2007) betreiben. Die Denkfigur, früher seien Fehler gemacht worden und nun werde eine aktive Politik betrieben, wird weithin akzeptiert. Deutschland entwickelte in Bezug auf Integration ein positives Selbstbild. Auch auf Landesebene gab es entsprechende Aussagen, beispielsweise im Koalitionsvertrag Baden-Württemberg (2011, S. 70): „Integrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte hat durch zu spätes, unverbindliches Handeln Integrationshemmnisse geschaffen, die wir abbauen wollen. Wir streben eine Neuausrichtung der Integrationspolitik an.“

Bundeskanzlerin Merkel hat inzwischen zehn „Integrationsgipfel“ präsidiert, der elfte soll 2020 folgen. Bund und Länder brachten Integrationspläne auf den Weg. Bundesinnenminister Schäuble und seine Nachfolger luden seit 2007 zu „Islamkonferenzen“ ein. Der Islam gehöre nun auch zu Deutschland, erklärte Schäuble bei dieser Gelegenheit - ein Ausspruch, der später von Bundespräsident Wulff und Kanzlerin Merkel wiederholt wurde. Die Länder, auf ihre Eigenständigkeit bedacht, vereinbarten ein „Integrationsmonitoring der Länder“, um ihre Bemühungen und Erfolge zu vergleichen. Im Koalitionsvertrag der dritten Großen Koalition 2013 wurde eine Fortentwicklung vereinbart, die vierte Große Koalition 2018 will „größere Transparenz in das Geflecht der bestehenden Integrationsmaßnahmen bringen“. In der Bevölkerung fand die Integrationspolitik der Bundesregierung vor der Flüchtlingskrise weitgehend Vertrauen, mehr als in vielen Nachbarländern (SVR 2014, 25 ff.; GMF 2013, S. 41; GMF 2014, S. 33).

Umgesetzt werden sollte die neue Politik mit einer zentralen Behörde. Mit der Aufgabenerweiterung und Neubenennung des „Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge“ (BAMF) war die Hoffnung verbunden, ein „migrationspolitisches Kompetenzzentrum“ werde Asyl und Integration rationaler und effektiver organisieren und koordinieren. Zur Asylentscheidung kamen die Integrationsförderung, insbesondere die Sprach- und Integrationskurse, die zentrale Dokumentation und weitere Verwaltungszuständigkeiten hinzu. Auch eine Forschungsabteilung wurde eingerichtet. *„Das Bundesamt ist durch die vorgenommene Bündelung der Zuständigkeit im Bereich Migration nunmehr die zentrale Behörde im Asyl- und Migrationsbereich“,* erklärte Gründungspräsident Albert Schmid .[[4]](#footnote-4) Mit der Neugründung des BAMF ging der Bundesgesetzgeber von der üblichen Verwaltung von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 GG ab. Zentralisierung galt als Weg zu mehr Effektivität – eine Auffassung, die im politischen Diskurs immer wieder zu hören ist, die deutsche politische Kultur seit dem 19. Jahrhundert prägt (Lehmbruch 2000) und auch in Bereichen wie dem Autobahnsystem zu Zentralisierungsschüben als Ausweg aus der „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 2009) geführt hat. Länder und Kommunen blieben allerdings für den Vollzug des Ausländerrechts und auch für die Einbürgerung zuständig.

Im Folgenden fragen wir, ob die neue Integrationspolitik zu Fortschritten geführt hat. Sind die Abläufe mit der neuen Zentralinstitution effektiver geworden? Es geht um eine evidenzbasierte Analyse. Zur Debatte stehen dabei die Flüchtlingsaufnahme, insbesondere in der Asylkrise 2015/16 und die Integration, insbesondere die Einbürgerung, außerdem die Veränderungen in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern.

1. **Bund und Länder in der Asylkrise**

Die Asylkrise sei „im Großen und Ganzen bewältigt” worden, resümierte Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung im Frühjahr 2018 (S. 4). Sie hatte Grund zu danken, was die vielfältige aktive Hilfe durch die Bevölkerung und die Organisationskraft der Bundesländer und Kommunen betraf, von der Unterbringung und der Kleidersammlung über die Beratung und die sprachliche Übersetzung bis hin zur Vermittlung von Arbeit in späteren Jahren.[[5]](#footnote-5) Länder und Kommunen versorgten 2015 die überraschend große Zahl von Flüchtlingen, die spontan über die Grenze kam. Sie brachten die Flüchtlinge unter, errichteten Sammelunterkünfte, zunächst auch provisorisch in großen Zelten. Die Kommunen arbeiteten mit den vielen Freiwilligen zusammen, die sich spontan zusammenfanden oder in kirchlichen und wohlfahrtsverbandlichen Strukturen aktiv wurden.[[6]](#footnote-6) Millionen Menschen aus ganz unterschiedlichen Milieus engagierten sich, halfen und spendeten (BMFSFJ 2017; Ahrend 2017). Die autonomen föderalen Strukturen bewährten sich. Länder und Kommunen setzten viel Geld ein, mit großen Unterschieden je nach den lokalen Gegebenheiten, der Effektivität ihrer Verwaltungen und der Qualität der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.[[7]](#footnote-7)

Im Gegensatz dazu erwies sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Schwachstelle und Nadelöhr. Schon bevor die Flüchtlinge in großer Zahl über die Balkanroute nach Deutschland kamen, war ein gravierender Bearbeitungsstau entstanden, Ende 2014 waren 169.166 unerledigte Anträge aufgelaufen. Seit 2008 waren jedes Jahr weniger Asylanträge entschieden worden als eingegangen waren (Thränhardt 2014). Damit entstand ein Anreiz für Antragsteller mit geringen Aussichten auf Anerkennung, in Deutschland Anträge zu stellen, um längere Zeit oder auf immer bleiben zu können. Insbesondere konzentrierten sich die Anträge aus Südosteuropa auf Deutschland (Thränhardt/ Weiss 2017).

Anfang 2015 war das BAMF nicht mehr in der Lage, die Antragsteller auch nur zu registrieren. Es entstand eine Diskrepanz zwischen der Zahl der Flüchtlinge, die Länder und Kommunen versorgten, und den Zahlen des BAMF über Asylantragstellungen. Die Länder hatten schon bei den Koalitionsverhandlungen 2013 auf den Stau beim BAMF aufmerksam gemacht. Daraufhin war in der Koalitionsvereinbarung festgelegt worden, dass Asylanträge innerhalb von drei Monaten entschieden werden sollten. Das BMI reagierte aber nicht, wiederholten Bitten der BAMF-Leitung um mehr Personal kam Innenminister de Maizière nicht nach. Ende 2015 waren 500.000 Fälle aufgelaufen, wie das BAMF selbst später mit einem Schaubild dokumentiert hat (Grote 2018, 16). Im Fachjargon sprach man seit 2015 vom „EASY-Gap“. EASY ist die Abkürzung für „Erstverteilung der Asylbegehrenden“ nach dem Königsteiner Schlüssel, in der die Länder alle Aufgenommen am Tag der Aufnahme registrieren. Diese Statistik informiert zuverlässig darüber, wie viele Menschen gekommen sind. In der BAMF-Statistik über Asylbewerber tauchen etwa 500.000 Asylsuchende, die 2015 gekommen waren, erst 2016 auf.

**Tab. 1. Asylanträge, Entscheidungen, unerledigte Anträge 2010–2019**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Jahr** | **BAMF Asylanträge** | **BAMF Entscheidungen** | **Unerledigte Anträge** |
| 2010 | 48.549 | 48.187 | 23.289 |
| 2011 | 53.347 | 43.362 | 33.773 |
| 2012 | 77.651 | 61.826 | 49.811 |
| 2013 | 127.023 | 80.978 | 95.743 |
| 2014 | 202.834 | 128.911 | 169.166 |
| 2015 | *476.649\** | *282.762* | *364.664\** |
| 2016 | *722,370\** | *695.733* | 433.719 |
| 2017 | 222.683 | *603,428* | 68.245 |
| 2018 | 185.853 | 216.873 | 58.325 |
| 2919 Jan-Sept | 127.917 | 146.640 | 54.662 |

\* 2015 wurden etwa 500.000 Antragsteller nicht beim BAMF registriert, das wurde 2016 nachgeholt. Quelle: BAMF, Asylgeschäftsstatistik

Im Sommer 2015 wurde klar, dass das BAMF seine Aufgaben nicht erfüllen konnte. Das Amt war personell unterbesetzt, die Datenverarbeitung aus der Zeit gefallen, Akten wurde nach wie vor mit der Post verschickt. Pässe wurden bei einer Sammelstelle konzentriert und waren nicht mehr auffindbar, so dass rückkehrwillige Flüchtlinge nicht zurückkehren konnten und die kommunalen Ämter sich um Passersatzdokumente bemühen mussten. Im September 2015 trat BAMF-Präsident Schmidt zurück, im Oktober übergab Innenminister de Maizière die Koordination der Flüchtlingsaufnahme an das Bundeskanzleramt (Alexander 2017, S. 117). Bis 2016 waren die Datenerkennungssysteme von BAMF und Bundespolizei nicht kompatibel, es entstand ein Kontrollverlust. So konnte sich beispielsweise der Attentäter Anis Amri mit dreizehn unterschiedlichen Identitäten anmelden. Mit dem „Datenaustauschverbesserungsgesetz“ wurde diese Schwachstelle 2016 beseitigt, 2019 folgte ein zweites ebenso bezeichnetes Gesetz.

Da nach der damals geltenden Rechtslage Sprach- und Orientierungskurse erst nach der Asylentscheidung angeboten werden durften, blockierte der Stau bei den Asylentscheidungen auch den Integrationsprozess. Gleiches galt für die Arbeitsaufnahme. Für Arbeitgeber war eine Beschäftigung von Asylsuchenden völlig unkalkulierbar, weil ihre Zukunft unklar blieb. „All day waiting“ zermürbte die Flüchtlinge, die mit großen Erwartungen nach Deutschland gekommen waren und nun in über Monate oder sogar Jahre stillgestellt wurden (Christ/ Meininghaus/ Röing 2017). Der Enthusiasmus der vielen freiwilligen Helfer, das aktive Interesse vieler Unternehmen und die Organisationskraft der Länder und Kommunen standen in einem eklatanten Missverhältnis zur Ineffizienz der Bundesbehörde, die doch eigentlich eingerichtet worden war, um die Prozesse zu optimieren. Die Hoffnung auf zentralistische Effizienz wurde entzaubert.

1. **Qualitätsprobleme bei den Asylentscheidungen und die Gerichte als Korrekturinstanz**

Die neue Leitung des BAMF unter dem BA-Präsidenten Weise digitalisierte die Abläufe und modernisierte die IT-Systeme. 54,8 Millionen Euro wurden für Beratungsunternehmen ausgegeben. Asylanhörungen wurden von Entscheidungen entkoppelt, Bearbeitungsdruck aufgebaut, Qualitätsstandards vernachlässigt, Personal auf Zeit eingestellt und wieder entlassen, immer wieder neue „Priorisierungen“ aus dem Innenministerium angeordnet. Die Mitarbeiter standen unter Druck, viele Entscheidungen zu fällen, ohne Rücksicht auf die Qualität (Dummer 2017). Der Personalrat gewann Prozesse gegen die Amtsleitung (Kastner 14.5.2018). Die Entscheidungsqualität sank und es kam zu einer Klageflut vor den Verwaltungsgerichten. Am 30.6.2019 waren immer noch 301.815 Klagen anhängig (BT-Dr. 19/12797, 42). Skandale und Pseudoskandale ruinierten den Ruf der Behörde, 2018 musste erneut eine Leitung zurücktreten. Als „Sündenböcke vom Dienst“ für die Versäumnisse des Bundesinnenministeriums bemitleidete der „Stern“ die BAMF-Mitarbeiter (Loer 2018).

Die quantitativen Probleme sind inzwischen weitgehend behoben, aber auch nach der Krise und bei geringeren Antragszahlen bleibt die Entscheidungsqualität problematisch. Detaillierte Informationen darüber verdanken wir den Anfragen der Abgeordneten Jelpke im Bundestag. Die Bundesregierung musste in ihren Antworten offenlegen, wie extrem unterschiedlich die lokalen Organisationseinheiten des BAMF Asylanträge bescheiden. In Tabelle 2 sind die Extreme zusammengestellt.

**Tab. 2: Höchste und niedrigste Gesamtschutzquoten bei den Entscheidungen von lokalen BAMF-Organisationseinheiten 2018, wichtigste Herkunftsländer**

**Afghanistan**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organisationseinheit | Gesamtschutzquote | Organisationseinheit | Gesamtschutzquote |
| Ingelheim/Bingen | 85,1 % | Mannheim | 34,7 % |
| Jena/Hermsdorf | 81,3 % | Zirndorf | 32,9 % |

**Irak**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organisationseinheit | Gesamtschutzquote | Organisationseinheit | Gesamtschutzquote |
| Augsburg | 75,0 % | Schweinfurt | 11,8 % % |
| Bremen | 75,3% | Eisenhüttenstadt | 4,7 % % |

**Iran**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organisationseinheit | Gesamtschutzquote | Organisationseinheit | Gesamtschutzquote |
| Ingelheim/Bingen | 82,6 % | Eisenhüttenstadt | 11,6 % |
| Nostorf-Horst | 59,1 % | Bamberg | 6,7 % % |

**Türkei**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Organisationseinheit | Gesamtschutzquote | Organisationseinheit | Gesamtschutzquote |
| Essen | 78,0 % | Berlin | 10,8 % |
| Suhl | 67,2 % | Bremen | 8,7 % |

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8701, S. 15-22. Eigene Zusammenstellung. Daten unter Außerachtlassung formeller Ablehnungen, Organisationseinheiten mit über 80 Fällen.

Zwar sind unterschiedliche Entscheidungsmuster bei gleicher Rechtslage auch in anderen Rechtsbereichen beobachtet worden, etwa bei der Einbürgerung (Hagedorn 2001; Thränhardt 2017). Hier geht es aber um eine spezialisierte Behörde, inzwischen mit ausreichender Personalausstattung, die im Kern ihrer Aufgabe extrem unangemessene Ergebnisse erbringt, mit großen Folgewirkungen für die Betroffenen und die Gesellschaft. Derartige Diskrepanzen sagt man üblicherweise dem Föderalismus nach.[[8]](#footnote-8) Die „Asyl-Lotterie“, die seit Jahrzehnten an der EU kritisiert wird, zeigt sich innerhalb des BAMF.

Zudem kassieren die Gerichte einen beträchtlichen Teil der Entscheidungen und kritisieren ihre geringe Qualität (Tab. 3). Sie bemängeln nicht nachvollziehbare Bescheide, unzureichende Informationen und die Nichtanwesenheit von BAMF-Vertretern bei den Prozessen (Dummer 2018). „Das BAMF nimmt seine Rolle in den Asylverfahren nicht wahr“, kommentierte Nicola Haderlein, die Vizepräsidentin des VG Düsseldorf (Wernicke 2019). Faktisch sind die Verwaltungsgerichte zu einer ständigen umfassenden Revisionsinstanz geworden.[[9]](#footnote-9)

**Tab. 3: Aufgehobene BAMF-Asyl-Ablehnungsentscheide 2018**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Staatsangehörigkeit | Insgesamt | Gerichtsentscheidung | Abhilfeentscheidung |
| Syrien | 12.381 | 11,055 | 1.336 |
| Afghanistan | 11.904 | 10.507 | 1.397 |
| Irak | 1.575 | 1.397 | 178 |
| Iran | 1.478 | 1.302 | 176 |
| Pakistan | 862 | 692 | 170 |
| Insgesamt | 34.008 | 29.215 | 4.786 |

Quelle. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8701, S. 57.

Die hohen Erfolgschancen der Klagen sind ein großer Anreiz, Entscheide vor Gericht zu überprüfen. Im ersten Halbjahr 2019 waren 26,5 % der Klagen erfolgreich (bereinigte Erfolgsquote).[[10]](#footnote-10).Die Legitimität der Entscheide sinkt und es entsteht ein anhaltender Vertrauensverlust in die Integrität des Verfahrens.[[11]](#footnote-11) Die Klagequote ist seit 2017 stark angestiegen (Tab. 4).

**Tab. 4: Klagequote gegen ablehnende Bescheide**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Jahr | Klagequote | Jahr | Klagequote |
| 2012 | 58,5 % | 2016 | 39,7 % |
| 2913 | 57,0 % | 2017 | 73,4 % |
| 2014 | 55,8 % | 2018 | 75,8 % |
| 2015 | 31,9 % | 2019 Jan-Juni | 74,6% |

Quelle. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S. 61; BAMF, Gerichtsstatistik, 16.9.2019.

Eine besondere Rolle spielen dabei die Klagen von Syrern auf Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention statt der Gewährung von subsidiärem Schutz, der im Frühjahr 2016 vom Bundesinnenministerium eingeführt worden war, ohne dass eine klare Rechtsgrundlage geschaffen wurde. Das hat eine zusätzliche Klagewelle ausgelöst, die alle Beteiligten und auch das BAMF belastet. Die Erfolgsaussichten bei den Gerichten sind extrem unterschiedlich und reichen von 0,1 bis 65,2 Prozent, wenn man zwischen den Bundesländern vergleicht (Tab. 5).

**Tab. 5: Klageerfolge von Syrern in ausgewählten Bundesländern 2018**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Land | Entscheidungen | Erfolgreiche Klagen | Erfolgsquote |
| Baden-Württemberg | 4.418 | 2.327 | 65,2 % |
| Bayern | 2.158 | 693 | 39,4 % |
| NRW | 10.351 | 1.751 | 20,5 % |
| Rheinland-Pfalz | 2.614 | 225 | 11,3 % |
| Brandenburg | 358 | 5 | 2,2 % |
| Hamburg | 875 | 1 | 0,1% |
| *Insgesamt* | *34.854* | *9.964* | *28,6 %* |

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S. 65; eigene Berechnungen.

Das hat damit zu tun, dass die Rechtsmittel eingeschränkt worden waren und keine höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt. Nach Auskunft der Bundesregierung hat das BMI dazu einen Gesetzentwurf erstellt, „für den in Kürze die Ressortabstimmung eingeleitet werden soll“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, 66). Schon im Mai 2018 hatten Hamburg, Berlin, Bremen und Brandenburg dazu einen Gesetzentwurf eingebracht, der vom Bundesinnenminister blockiert wurde (Der Spiegel 22, 26.5.2018). Ein Problem, dass Anfang 2016 vom BMI selbst geschaffen worden ist, war also drei Jahre später immer noch nicht einer Lösung zugeführt worden.

Das Qualitätsproblem wird nicht gelöst, wenn man es klein- oder schönredet. Insofern ist es besorgniserregend, wenn das BAMF zur Bilanz des ersten Halbjahrs 2018 am 24.8.2018 erklärte, nun schon unter dem jetzigen Präsidenten Sommer:

*„Weiterhin hohe Klagezahlen lassen keine Rückschlüsse auf Qualität der Asylverfahren zu: Zunehmende Bestätigung der BAMF-Entscheidungen durch die Gerichte. …Die Gerichte haben in Asylgerichtsverfahren mehrheitlich nicht zugunsten der klagenden Asylbewerber entschieden: Während 2017 22% der BAMF-Ent­scheidungen von den Gerichten aufgehoben wurden, sank deren Zahl im 1.Halbjahr 2018 anteilig weiter auf nun 17,4%. Deutlich häufiger, nämlich in 37,8 % der Fälle, wurden die Ent­scheidungen des Bundesamtes bestätigt; 44,9% der Ent­scheidungen entfielen auf so genannte "sonstige Erledigungen", worunter etwa Einstellungen der Verfahren wegen Nicht-Betreibens durch die Schutzsuchenden, klaglos stellende Abhilfebescheide oder Ausreisen in das Herkunftsland summiert werden. Aus Sicht des Bundesamtes müssen auch diese Verfahrenserledigungen in der Gesamtbewertung berücksichtigt werden.“[[12]](#footnote-12)*

Nach dieser grotesken Argumentation wäre es schon ein Erfolg, wenn die Behörde die Mehrheit ihrer Prozesse nicht verliert. Das BAMF berechnet hier die Erfolgsquote nicht aus dem Verhältnis von gewonnenen und verlorenen Prozessen, sondern bezieht andere Erledigungen ein, von denen ein Teil allerdings ebenfalls für die Asylsuchenden erfolgreich ist, etwa wenn das BAMF selbst seine Bescheide korrigiert, ohne die Gerichtsentscheidung abzuwarten. Angesichts der zitierten Daten ist es auch überraschend, wenn das BAMF sich selbst als im Oktober 2019 als „einzigartig“ beschreibt: „Die Optimierung der Geschäftsprozesse und Implementierung eines ganzheitlichen Qualitätsmanagementsystems sind im Vergleich mit anderen Behörden nahezu einzigartig.“[[13]](#footnote-13)

Die Länder werden durch den Qualitätsverlust bei den Asyl-Entscheidungen in mehrfacher Weise belastet. Sie tragen die Kosten für die auf eine Entscheidung wartenden Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, seit der Asylkrise refinanziert der Bund ihre Kosten allerdings mit einer Pauschale. Sie müssen ihre Gerichte ausbauen und die problematischen BAMF-Entscheidungen dort nachbessern – zu sehr viel höheren Kosten als sie beim BAMF entstehen würden. Mit der überbordenden Inanspruchnahme der Gerichte durch Asylverfahren (und auch durch die vielen Hartz IV-Verfahren) wird das Justizsystem belastet und an den Rand seiner Funktionsfähigkeit gebracht.

1. **Das BAMF als „Widerrufsbehörde“ und der neue Stauaufbau 2018/19**

Inzwischen ist das BAMF ausreichend mit Personal ausgestattet. Gleichwohl beträgt die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Asylanträgen immer noch sechs Monate. Das ist umso weniger verständlich, als es heute in vielen Fällen um formale Akte geht. 2018 wurden allein für 32.000 in Deutschland geborene Kinder von Amts wegen Asylanträge gestellt. Der Status der Kinder folgt dem der Eltern. Das Amt verwendet einen großen Teil seiner Arbeitskraft auf Widerrufsverfahren[[14]](#footnote-14) und baut dabei einen neuen Bearbeitungsstau auf. Begründet wurde diese Schwerpunktsetzung mit dem Verdacht, es seien während der Asylkrise zu viele positive Entscheidungen getroffen worden.[[15]](#footnote-15) Das ist in den Verfahren nicht erhärtet worden. Die Fehlerquote bei den positiven Entscheidungen (Tab. 6) liegt weit unterhalb derer bei Ablehnungen (siehe oben). Gegen die Widerrufsentscheidungen wird wiederum geklagt, und interessanterweise war die Erfolgsquote der von den Gerichten entschiedenen Klagen gegen Widerrufe mit 18 Prozent höher als die Widerrufsquote.[[16]](#footnote-16)

. **Tab. 6: Stauaufbau bei den Widerrufsprüfverfahren und Widerrufsquote 2017-2019**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Angelegte Widerrufsprüfverfahren | Entschei-dungen | Widerrufsquote  in % | Anhängige Widerrufsprüfverfahren |
| 2017 | 72.106 | 2.527 | 16,7 % | 76.625 |
| 2018 | 192.664 | 85.052 | 1,2 % | 182.332 |
| Jan-Sept 2019 | 146.669 | 114.087 | 3,0 % | 212.841 |

Quelle: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/AktuelleZahlen/aktuelle-zahlen-asyl-node.html>, S. 14.

Für Länder und Kommunen bedeuten die Länge der Asylverfahren und die Konzentration auf Widerrufsverfahren erneut eine Belastung, für die Flüchtlinge eine weitere Verunsicherung. Zudem führen Widerrufe angesichts der langen Aufenthaltszeiten im Allgemeinen nicht zu Ausreisen. Sichtbar wird das Problem an der Zahl der Menschen, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz versorgt werden. Ende 2018 bezogen immer noch 411.000 Menschen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Das waren zwar weniger als Ende 2015 mit 975.000 und auch weniger als Ende 2017 mit 469.000, aber es gibt immer noch sehr viele Menschen in einem ungeklärten Aufenthaltszustand, die von den Ländern versorgt werden müssen.[[17]](#footnote-17)

Auf dem Höhepunkt der Asylkrise 2016 hatte der Bundestag beklagt, dass die Asylverfahren mit sechs Monaten zu lange dauerten. Wenn das 2019 noch immer der Fall ist, muss eine Fehlentwicklung konstatiert werden. In der Begründung des ersten Datenaustauschverbesserungsgesetzes wurde dazu 2016 ausgeführt:

*„Die Asylverfahren sind mit einer derzeit durchschnittlichen Dauer von knapp sechs Monaten zu lang. Die betroffenen Personen leben demzufolge entsprechend lange in Unsicherheit über ihr weiteres Schicksal. Jene, deren Anträge letztlich positiv beschieden werden und die deshalb zunächst in Deutschland bleiben dürfen, erhalten so relativ spät Zugang zu Integrationsmaßnahmen und benötigen geraume Zeit, bis sie sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen können. Aber auch für diejenigen, die lange auf einen ablehnenden Bescheid warten müssen, erschwert die Dauer der Verfahren eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer. Insbesondere Kinder, die sich schon wegen der Teilnahme am Schulunterricht im Regelfall schneller integrieren, können dann aus einer ihnen gerade vertraut gewordenen Umgebung gerissen werden. Nicht zuletzt deshalb steigt mit der Verweildauer erfahrungsgemäß auch die Wahrscheinlichkeit von Duldungen nach erfolgten Ablehnungen. Dies wiederum beansprucht Ressourcen, die für anerkannte Schutzbedürftige benötigt werden.“* (BT Dr.18/7203, 06.01.2016).

Auch die Integrationsbeauftragte Staatsministerin Widmann-Maunz beschrieb 2018 die Dringlichkeit schnellen Integrationshandelns: *"Unmittelbar nach dem Ankommen brauchen wir Kurse, die Werte und Erwartungen vermitteln, unabhängig von Aufenthaltsdauer und Status."[[18]](#footnote-18)*

1. **Probleme beim zentral organisierten Spracherwerb**

Als das BAMF für den Spracherwerb zuständig wurde, ging die Zahl der Kursteilnehmer ab 2005 zunächst zurück, von 130.728 im Jahre 2005 auf 88.629 im Jahre 2010. Dabei wurde die zentrale Rolle der Sprache bei der Integration ständig und manchmal einseitig betont.[[19]](#footnote-19) Die Haushaltsansätze wurden gegenüber denen der Vorgängerinstitution „Sprachverband Deutsch“[[20]](#footnote-20) nicht erhöht. In den 1990er Jahren waren weit höhere Beträge eingesetzt worden. Erst mit der Asylkrise gingen die Ansätze wieder nach oben. Schon 2005 wurde kritisiert, dass der Bedarf nicht gedeckt werde.

2003 lief der Vertrag mit dem „Sprachverband Deutsch“ aus, der Verband löste sich auf. Zuständig wurde das BAMF, allerdings nicht als Anbieter, sondern als Auftrags-, Kontroll- und Standardisierungsinstanz. Die Sprachkurse wurden ausgeschrieben, die niedrigsten Angebote kamen zum Zug. Die Sprachlehrer wurden überwiegend als Selbständige beschäftigt, die Kurse von „unterbezahlten und prekär beschäftigten Lehrkräften durchgeführt“ (Klinger et al 2019, S.2). In der Asylkrise geriet dieses System an seine Grenzen, da nun viele Träger Personal suchten und Lehrkräfte ins Schulsystem wechseln konnten, wo sie sehr viel besser bezahlt werden. Das BAMF konnte den Bedarf mit seinen Integrationskursen nicht decken, auch dabei entstand ein Stau. Länder, Kommunen, karitative und andere Verbände und viele Freiwillige sprangen ein. Auch die Bundesanstalt für Arbeit bot ein zusätzliches Programm an. Statt eines rationalen Systems entstand ein Durcheinander an unterschiedlichen Angeboten, dass die Kommunen auf lokaler Eben koordinieren mussten (Ohliger et al. 2017). Zudem wird das einheitliche Curriculum der Unterschiedlichkeit der Teilnehmer nicht gerecht, vom Akademiker bis zu Analphabeten (Schroder/Zakharova 2015; Cindark et al. 2019), Die Erfolgsquoten bei den Prüfungen zum Sprachniveaus B1 liegen bei etwa 50 Prozent. Dabei reicht dieses Niveau nicht aus, um in Arbeit zu kommen. Das Wettbewerbssystem veranlasst die Anbieter, leistungsstarke Migranten zu bevorzugen und die Klassen möglichst voll zu bekommen. 2018 betrug die Wartezeit bis zur Teilnahme an einem kur im Durchschnitt 8,1 Monate, und für Eltern und Frauenintegrationskurse 11,5 Monate. Sie war gegenüber 2017 um 2,4 Monate angestiegen (BT-Dr. 1910344, S. 11). Auch die Zahl der erfolglosen Teilnehmer ist 2018 gestiegen, und zwar auf 197.278 Personen (BT-Dr. 19/10334, S. 14).

Der Bundesrat hat die Kritik an der Qualität der Integrationskurse am 11. September 2019 in einer Entschließung aufgegriffen (Bundesrat Dr. 433/19). Er fordert *„eine grundsätzliche Neugestaltung der Struktur der Deutschkursangebote“ und eine „übersichtliche und bedarfsgerechte Gestaltung eines qualitativ verbesserten umfassenden Sprachprogramms, bei dem die verschiedenen Angebote an Erstorientierungs- und Integrationskursen sowie zur berufsbezogenen Sprachförderung vereinheitlicht, schlüssig aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt sind.“* Er spricht sich auch für die frühzeitige Einbeziehung *„alle(r) Zuwandernden, einschließlich der Geduldeten“* aus. Die Bundesregierung wird aufgefordert, ihre *„Verantwortung für die Vermittlung von Deutschkenntnissen wahrzunehmen und die Angebote der Länder entbehrlich zu machen.“* Insgesamt ist die Entschließung eine höflich formulierte vernichtende Kritik an den Zuständen. Die Länder ziehen allerdings nicht die Konsequenz, dezentrale Zuständigkeiten zu fordern (so Schammann 2018).

Der nordrhein-westfälische Integrationsminister Stamp kritisierte gleichzeitig die Einführung eines Stichtags 1. August 2019 im Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz. Damit werden die Integrationskurse zwar für Altfälle geöffnet, in Zukunft entsteht aber ein neues Problem vieler neuer Asylsuchender, die Zeit keine Kurse bekommen. *„Denn es wäre wirklich fahrlässig, wenn wir … Migrantinnen und Migranten, von denen eine erheblicher Teil in Deutschland bleiben wird, vom Erwerb der deutschen Sprache ausschließen.“* (Minister Stamp, Bundesrat, 981. Sitzung, S. 453f.).

1. **Der großkoalitionäre „AnkER“-Plan bricht sich an Landeszuständigkeiten**

Bei den Koalitionsverhandlungen 2018 wurde das Konzept der „AnkER-Zentren entwickelt, es steht für „Ankunft, kommunale Verteilung, Entscheidung bzw. Rückführung“. Erneut war dies ein zentralistischer Lösungsversuch, ursprünglich wurde an eine Trägerschaft des Bundes gedacht. Die Gewerkschaft der Polizei kritisierte dies sofort wegen mangelnder Praktikabilität, sie wandte sich gegen „jahrelange Kasernierung und Isolation von Schutzsuchenden“. Dort könne ein „erhebliches Aggressions- und Gefährdungspotenzial“ entstehen. Die Bundespolizei sei personell nicht in der Lage und auch nicht dazu bestimmt, Flüchtlinge zu bewachen (Die Welt, 25.4.2018). Obwohl die Koalitionsvereinbarung auch von Ländervertretern mitgetragen wurde, brach sich das Konzept an unterschiedlichen Vorstellungen und Realitäten in den Ländern.

Bayern errichtete sieben, Sachsen ein Anker-Zentrum, das Saarland folgte später, gelockt von einem speziellen Bundeszuschuss.[[21]](#footnote-21) Die übrigen Länder beteiligten sich nicht und argumentierten, dass sie Einrichtungen unterhielten, in denen die relevanten Ämter und Behörden zusammenarbeiteten. Im November 2018 einigte sich die Innenministerkonferenz darauf, dass die Länder weiterhin unterschiedlich verfahren würden.[[22]](#footnote-22). Das bayerische Ankerzentrum für Schwaben wird Ende 2019 aufgelöst und durch dezentrale Strukturen ersetzt. Der Augsburger Oberbürgermeister, stellvertretender Vorsitzender der CSU, erklärte es für gescheitert. „Die Dinge funktionieren nicht so in der Lebenswirklichkeit, wie es angedacht ist, weil es auch keine ausreichenden Rückführungsabkommen und solche Gestaltungen gibt." Das bedeute, dass abgewiesene Asylbewerber dann im Ankerzentrum blieben. Und konzentriert an einem Ort so viele Leute, das sei nicht gut, so Gribl.[[23]](#footnote-23)

Die im Koalitionsvertrag angekündigte unabhängige Beratung in den Ankerzentren kam nicht zustande. Vereinbart war worden: *“Eine unabhängige und flächendeckende Asylverfahrensberatung ist zu gewährleisten. Über die Frage von Zuständigkeit und Trägerschaft wird eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen.“* (S.107) Statt dessen wurde in den Anker-Zentren eine Beratung durch das BAMF selbst eingeführt. Unabhängigen Beratern und Rechtsanwälten blieb in einem Anker-Zentrum in Bayern der Zugang verwehrt (Kastner/ Rahmsdorf 9.2.2018).[[24]](#footnote-24) Mit dem „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ wurde dann die Beratung entweder durch das BAMF selbst oder durch Wohlfahrtsverbände gesetzlich normiert (BT-Dr. 19/10706, S.8). Sie umfasst aber keine beratende Beteiligung im Entscheidungsprozess, wie das in der Schweiz, den Niederlanden und in Skandinavien praktiziert wird (Parusel 2016; Thränhardt 2016; 2016a). Im Herbst 2019 ist abzusehen, dass in den Bundesländern unterschiedliche Lösungen zustande kommen werden.

Ein Bund-Länder-Problem gibt es auch beim „Geordneten Rückkehr-Gesetz“. Er wird einerseits wegen offensichtlicher Europarechtswidrigkeit kritisiert und andererseits wegen mangelnder Praktikabilität und Zielerreichung (Amann 19.4.2019; Hermann 17.4.2019; Lohse/ Bubrowski/ Van Linden 16.4.2019; Schuler 17.4.2019). Unter den Kritikern sind 14 von 16 Landesjustizministern mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeit, die das Gesetz ausführen müssten, dies aber wegen seiner Europarechtswidrigkeit nicht tun wollen. Nur Bayern stimmte in der Justizministerkonferenz zu, es gab eine Enthaltung.

1. **Krankenversicherung für Asylbewerber – ein Durcheinander**

Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 bezweckte der Bundesgesetzgeber, Asylbewerber mit Sozialleistungen *„unterhalb der Leistungen für deutsche Staatsbürger“* (Schammann 2015, S. 166) zu versorgen und damit die Attraktivität Deutschlands als Zufluchtsort zu vermindern. Dieses Ziel wurde mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2012 konterkariert. *„Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“,* lautete der Kernsatz. Der Bundestag passte daraufhin 2015 das Asylbewerberleistungsgesetz weitgehend an die Sozialhilfe-Regelungen an und verkürzte seine Geltungszeit auf die ersten 15 Monate. Es blieb aber bei einer separaten gesetzlichen Grundlage, mit der Folge, dass hunderttausende Flüchtlinge nach der Anerkennung von dem durch die Länder organisierten Asylbewerberleistungssystem in das bundesfinanzierte „Hartz IV“-System überwechseln müssen – eine kostenverschlingende Großoperation.

Unterschiedlich ist nach wie vor die Krankenversorgung geregelt. Asylbewerber haben nur Anspruch auf erforderliche Behandlungen akuter Krankheiten. Sie müssen dazu beim zuständigen Sozialamt eine Einzelgenehmigung beantragen - ein extrem umständliches Verfahren (Schammann 2015). In Bayern musste zudem ein Behandlungsschein vorliegen, den der jeweilige Arzt sich vielfach faxen lassen musste (Schammann 2015, 175). Angesichts der großen Zahlen im Jahr 2015 und der Gefahr von Seuchen war dieses Verfahren nicht mehr praktikabel. Gleichzeitig gab es 2015 im Kontext der „Willkommenskultur“ Kritik an den bestehenden restriktiven Regelungen und Verfahren. Deswegen wurde im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz 2015 den Ländern die Möglichkeit eröffnet, eine elektronische Gesundheitskarte einzuführen und die Krankenkassen zu verpflichten, die Abwicklung zu übernehmen (Wächter-Raquet 2016). In Bremen war das schon seit 2005 praktiziert worden („Bremer Modell“), in Hamburg seit 2012. Aber nun wurden die Krankenkassen verpflichtet, sich beauftragen zulassen.[[25]](#footnote-25) Ländern und Kommunen sollte es freigestellt sein, ob sie diese Möglichkeiten nutzen wollten (BT-Dr. 18/ 6158, S. 60). Die Länder Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Berlin, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Brandenburg und Thüringen schlossen entsprechende Vereinbarungen mit den Krankenkassen ab. Bayern und Sachsen lehnten ab, im Saarland, in Sachsen-Anhalt, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern scheiterten die Verhandlungen (Günther/ Kurrek/ Töller 2019, Kap 4.1). In den zustimmenden Ländern verhielten sich die Kommunen sehr unterschiedlich. In Brandenburg beteiligten sich alle Kommunen, in Niedersachsen nur die Stadt Delmenhorst. Trotz der ablehnenden Haltung Sachsens will die Landeshauptstadt Dresden die Gesundheitskarte im Jahr 2020 einführen.[[26]](#footnote-26) Die Entscheidung über die Gesundheitskarte war von unterschiedlichen Erwartungen über die finanziellen Folgen bestimmt, da die Kommunen die Kosten zu tragen hatten. Die Länder griffen ihnen in unterschiedlicher Weise unter die Arme. Insgesamt entstand eine unübersichtliche Landschaft unterschiedlicher Regelungen, obwohl der Bund schließlich mit pauschalen Zahlungen einsprang. Es gibt keine Übersicht darüber, wie stark die einzelnen Länder und Kommunen in der Asylkrise finanziell belastet wurden bzw. eventuell im Einzelfall sogar eine positive Bilanz ziehen konnten. Insgesamt ergibt sich eine Parallele zur partiellen Umsetzung der Anker-Regelungen. Einige Länder schlossen sich an, einige waren dagegen, dazwischen gab es eine große Grauzone, und man lebt mit der Unterschiedlichkeit.

1. **Vernachlässigte Einbürgerung trotz Integrationsrhetorik**

Deutschland ist ein offenes Einwanderungsland, bürgert aber wenig ein. Seit dem Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten Heinz Kühn 1979 haben die Integrationsbeauftragten immer wieder für die Einbürgerung geworben.[[27]](#footnote-27) Auch die Bundeskanzlerin *„hat Zuwanderer aufgerufen, die deutsche Staatsbürgerschaft anzunehmen. Es liege im Interesse der Bundesrepublik, dass sich möglichst viele Migrantinnen und Migranten zu einer Einbürgerung entschlössen“[[28]](#footnote-28)*

Gleichwohl sind die Einbürgerungszahlen im Jahrzehnt zwischen 2008 und 2018 kaum angestiegen, die Einbürgerungsrate ist gleichgeblieben. Mehrfach haben Bundesgesetze die Einbürgerung komplizierter gemacht, die Einbürgerungsgebühren decken die Verwaltungskosten nicht. Mehrstaatigkeit wird für EU-Länder, die Schweiz und für viele Nichtausbürgerungsstaaten zugelassen, für andere nicht.[[29]](#footnote-29) Besonders belastend ist die Praxis, dass die alte Staatsangehörigkeit abgegeben werden muss, bevor der Neubürger die deutsche Staatsangehörigkeit bekommt. Dadurch entsteht zwischenzeitlich eine Situation der Staatenlosigkeit, was völkerrechtlich problematisch ist. Zudem macht es die Einbürgerungswilligen abhängig von der jeweiligen Herkunftsregierung bzw. von deren Amtsträgern. Ist die Ausbürgerung durch den anderen Staat erfolgt, wird anschließend erneut geprüft, ob alle Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit noch gegeben sind. Diese Praxis gibt es nur in Deutschland. Sie beruht nicht auf einem Gesetz, sondern auf den Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht des Bundes, die seit 2000 nicht an die Gesetzlange angepasst worden sind (StAR-VwV. 2000). Obwohl diese Verwaltungsvorschrift explizit erlaubt, in „besonders begründeten Ausnahmefällen“ abzuweichen, halten sich alle Bundesländer an diese Regeln und erschweren damit den kommunalen Behörden ihr Verwaltungshandeln.

Vergleicht man die Bundesländer, so ist die Einbürgerungspraxis extrem unterschiedlich, ebenso wie im europäischen Vergleich (Thränhardt 2017, S. 9-11; Eurostat 2019). Hamburg hat in den letzten Jahren eine Einbürgerungskampagne durchgeführt und gleichzeitig die Kapazitäten seiner Einbürgerungsbehörde ausgebaut. Zwischen 2008 und 2018 hat es seine Einbürgerungsrate fast verdoppelt, von zwei von Hundert auf fast vier von Hundert. Auf sehr viel niedrigerem Niveau ist die Einbürgerungsrate auch in Bayern gestiegen, das früher meist den letzten Platz in der Skala belegte. Bayern ist jetzt etwa da angekommen, wo Hamburg 2008 stand.[[30]](#footnote-30)

**Tab. 8: Einbürgerungszahlen und Einbürgerungsraten 2008 und 2018 pro Tausend Ausländer mit mehr als zehnjähriger Ansässigkeit (ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial aEP)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Bundesland | Einbürgerungsraten aEP 2018 | aEP 2008 | Einbürgerungen  2018 | 2008 |
| Hamburg  *Thüringen*  *Sachsen* | 3,71  *3,38*  *3,26* | 2,01  *3,29*  *2,51* | 5.778  *640*  *1.645* | 2.799  *345*  *743* |
| Bremen  Schleswig-H.  *Brandenburg* | 2,96  2,90  *2,86* | 3,21  4,02  *2,29* | 1.580  2.700  *800* | 1.574  3.131  *407* |
| Rheinland-Pfalz  *Sachsen-Anhalt*  *Mecklenburg-Vorp.* | 2,78  *2,77*  *2,66* | 2,91  *3,46*  *2,68* | 5.655  *655*  *440* | 5.159  *484*  *297* |
| Niedersachsen  Hessen | 2,65  2,40 | 2,84  2,78 | 8.470  12.520 | 7.704  13.323 |
| Bayern  NRW  Saarland | 2,21  2,06  2,02 | 1,44  2,14  2,52 | 16.060  27.650  1.105 | 9.988  26.106  1.267 |
| Baden-Württemberg  Berlin | 1,82  1,43 | 1,35  2,57 | 16.285  6.500 | 11.277  6.866 |
| Deutschland | 2,19 | 2,11 | 112.340 | 94.470 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 2.1., 2012 und 2018. Neue Länder kursiv.[[31]](#footnote-31)

In früheren Jahrzehnten spiegelten die Einbürgerungsraten deutlich eine Links-Rechts-Spannung wider (Henkes 2008, 124; Thränhardt 2017). Bayern und Baden-Württemberg mit ihren stabilen CSU- bzw. CDU-Mehrheiten belegten immer die letzten Plätze und vertraten die Ansicht, Einbürgerung sei der Abschluss der Integration. In den letzten Jahren ist das Bild komplexer geworden. Berlin ist 2018 deutlich abgehängt, obwohl der Senat für Einbürgerung geworben hat. Anscheinend ist in Berlin die Diskrepanz zwischen politischen Erklärungen und Umsetzungskapazität besonders ausgeprägt. Baden-Württemberg steht mit seiner grün geführten Regierung an zweitletzter Stelle.[[32]](#footnote-32)

Analysiert man die Einbürgerungspraxis, so fallen deutliche Unterschiede in der Implementation auf. In Berlin dauert es Monate, bis man überhaupt einen Termin bekommt. Während Städte wie Koblenz das Antragsformular ins Netz stellen und Hinweise zu den weiteren erforderlichen Unterlagen geben, fordern andere nur zu einem Behördenbesuch auf, was angesichts der Terminprobleme zu einer Verzögerung führen muss. Ein Beispiel für diese Art wenig ermutigender Information ist die Website Baden-Württembergs, in der es heißt: *„Das Staatsangehörigkeitsrecht ist so komplex, dass hier nur dessen Grundzüge dargestellt werden können. Da auch jeder Fall anders ist, lassen Sie sich von der zuständigen Behörde beraten.[[33]](#footnote-33)*

Die meisten Bundesländer veröffentlichen keine Statistiken über die Einbürgerungswerte in ihren Kommunen, obwohl die Werte nach $ 36 Staatsangehörigkeitsgesetz erfasst und auf Landes- und Bundesebene veröffentlicht werden.Den besten Vergleich zwischen Kommunen bietet die Stadt Koblenz, die in Rheinland-Pfalz mit Abstand an der Spitze steht.[[34]](#footnote-34)

**Tab. 9: Städte und Kreise mit den höchsten und niedrigsten Einbürgerungswerten 2018 in Rheinland-Pfalz**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Stadt/Landkreis | % Einbürgerungen | Stadt/Landkreis | % Einbürgerungen |
| Koblenz  Ahrweiler | 2,51  2,02 | Rhein-Hunsrück-Kreis  Südliche Weinstraße | 0,76  0,75 |
| Birkenfeld  Landau | 1,86  1,64 | Primasens  Bitburg-Prümm | 0,73  0,60 |

Einbürgerungen je 100 ausländische Einwohner. https://www.koblenz.de/downloads/aemter-und-eigenbetriebe/statistikstelle/bevoelkerung/einbuergerungen/einbuergerungen-2018.pdf?cid=wl9

Insgesamt muss man konstatieren, dass es ein fundamentales Implementationsdefizit bi der Einbürgerung gibt, wenige Städte wie Hamburg und Koblenz ausgenommen. Auch die erfolgreichsten deutschen Kommunen liegen im internationalen Vergleich nur auf einem mittleren Niveau (Thränhardt 2017). Deutschland läuft in eine Situation hinein, in der immer größere Teile der Bevölkerung Nichtstaatsbürger sind und keine politischen Mitwirkungsrechte haben. Ein Blick auf die Website von Luxemburg zeigt, wie einfach und effektiv man Einbürgerung organisieren kann.[[35]](#footnote-35) Dort ist zwar der Problemdruck größer, aber man arbeitet an einer Lösung.

1. **Resümee**

1. Die 2005 mit großen Erwartungen an mehr Rationalität und Effizienz gestartete Zentralisierung der Integrationszuständigkeiten hat sich in der Asylkrise nicht bewährt. Während Länder und Kommunen ihre Aufgaben effizient und kooperativ erfüllten und vielfach phantasievoll mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiteten, behinderte der Entscheidungsstau beim BAMF die Integration, konterkarierte die Bemühungen von Flüchtlingen, Freiwilligen, Wirtschaft und Kommunalbehörden und erzeugte unnötige Kosten. Die Qualitätskrise dauert an. Auch die Zentralisierung der Integrationskurse hat keine positiven Ergebnisse erbracht. Die Länder werden durch die Probleme beim BAMF in vielfacher Weise belastet, insbesondere in Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Justizsystem.

2. Großkoalitionäre Absprachen in der Asylpolitik brechen sich an der Zuständigkeit der Länder, dabei zeigen sich Unterschiede mit Bezügen zur politischen Richtung und zur administrativen Effektivität.

3. Trotz ihrer zentralen Bedeutung für Zugehörigkeit und Demokratie stagniert die Einbürgerung. Die komplexe Rechtslage erschwert das Verwaltungshandeln. Vergleicht man die Bundesländer und Kommune, so hat sich die Links-Rechts-Differenz der vergangenen Jahrzehnte weitgehend aufgelöst. Stattdessen wird die unterschiedliche Effizienz der öffentlichen Verwaltung sichtbarer. Nur wenige Länder und Kommunen bemühen sich um stringente Abläufe bei der Einbürgerung.

4. Die vielfachen Bekundungen, dass Integrationspolitik heute besser voran funktioniere als in der Vergangenheit, finden keine Bestätigung in den administrativen Abläufen und den statistischen Kennzahlen. Die Einbürgerung kommt nicht voran, die Sprachkurse bedürfen einer „Qualitätsoffensive“. Die Qualitätsprobleme beim BAMF verzögern und behindern nach wie vor die Integration.

**Literatur:**

Ahrend, Petra-Angela. 2017. *Wie blickt Deutschland auf Flüchtlinge? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen zwischen November 2015 und April 2017.* Hannover: Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Alexander, Robin 2017. D*ie Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München. Siedler.

Amann, Melanie. 19.4.2019. Unionspolitiker gegen Abschiebegesetz "Ich bin nicht glücklich mit dem Ergebnis", <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-hubertus-heil-unionspolitiker-gegen-abschiebegesetz-der-bundesregierung-a-1263672.html>

Bade, Klaus J. 2007. *Leviten lesen. Migration und Integration in Deutschland*, Osnabrück: V&R unipress.

Bendel, Petra, Johanna Scholz, Andrea Wegler und Nora Hahn-Hoheck. 2015. *Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt : Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen*, Erlangen: FAU University Press.

BMFSFJ. 2017*. Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach*, Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Bundesrat. Drucksache 433/19, 11.10.19: Entschließung des Bundesrates „Deutschkurse für Migrantinnen und Migranten erneuern“.

Bundesrat, Stenographischer Bericht, 981. Sitzung, 11.10.2019.

Bundesverfassungsgericht. 2012. *Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verfassungswidrig*, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/bvg12-056.html>

Christ, Simone, Meininghaus, Esther und Röing, Tim. 2017. *“All Day Waiting”. Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW*, Bicc Working Paper 3, Bonn.

Cindark, Ibrahim, Arnulf Deppermann, David Hünlich, Christian Lang, Michaela Perlmann-Balme und Ingo Schöningh. 2019. Perspektive Beruf. Mündliche Kompetenzen von Teilnehmenden an Integrationskursen und Vorschläge für die Praxis, Mannheim: : IDS.

Deutscher Bundestag. Drucksache 18/7203.

Deutscher Bundestag. Drucksache 18/ 6158.

Deutscher Bundestag. Drucksache 19/7338.

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/10706.

Deutscher Bundestag. Drucksache 19/12797.

Deutscher Bundestag. Drucksache 19/10344.

[Dummer](https://www.wiwo.de/niklas-dummer/10643434.html), Niklas. 8. 8. 2017. *Schlamperei des Bamf verursacht Kostenexplosion. Asylprozesse fluten die Verwaltungsgerichte. Die Richter bemängeln die Qualität der Entscheide des Flüchtlingsamtes und dessen fehlende Mitwirkung an den Prozessen. Den Fiskus kostet das Millionen,* <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundesamt-fuer-migration-und-fluechtlinge-schlamperei-des-bamf-verursacht-kostenexplosion/20155256.html>

El-Mafaalani, Aladin. 2018. *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*, Köln.: Kiepenheuer

Eurostat 2019: *First instance decisions by outcome and recognition rates*, 4th quarter 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table\_5\_-\_First\_instance\_decisions\_by\_outcome\_and\_recognition\_rates,\_4th\_quarter\_2018\_.png

Focus Online 27.3.2019: *Bamf-Chef bemängelt viele aussichtslose Asylanträge - Statistik zeichnet anderes Bild*, https://www.focus.de/politik/deutschland/focus-online-exklusiv-bamf-chef-bemaengelt-zu-viele-aussichtslose-asylantraege-doch-statistiken-zeichnen-anderes-bild\_id\_10510910.html.

GMF 2013, *Transatlantic Trends*, file:///C:/Users/Dietrich%20Thraenhardt/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/1376944979TT2013\_complete\_web%20(1).pdf

GMF 2014, *Transatlantic Trends*, file:///C:/Users/Dietrich%20Thraenhardt/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/1408726801Trends\_2014\_complete%20(1).pdf

Grote, Janne. 2018. *Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland*, Nürnberg: BAMF.

Günther, Wolfgang, Dennis Kurrek und Annette Elisabeth Töller. 2919. Ein starker Fall für die Parteiendifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern, In *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Online September.

Hagedorn, Heike. 2001. *Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich*, Opladen: Leske und Budrich.

Henkes, Christian. 2008. Integrationspolitik in den Bundesländern? In Die Politik der Bundesländer, Hrsg. Achim Hildebrandt, Frieder Wolf, 113–135. Wiesbaden: VS.

Hoerisch, Felix und Stefan Wurster. 2019. The Policies of the First Green-Red Government in the German Federal State of Baden-Württemberg, 2011-2016, In *Politische Vierteljahresschrift* 60, 513-538.

Koalitionsvertrag. 2011. *Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg*. Stuttgart.

Koalitionsvertrag. 2018. *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\_2018.pdf

Kastner, Bernd. 14.5.2018. Hinter der Fassade. Das Asyl-Bundesamt will einen kritischen Personalrat abstrafen – und entblößt sich dabei selbst In *Süddeutsche Zeitung* 109.

Kastner, Bernd und Rahmsdorf, Inga. 9.2.2018. Ausgesperrt. Rechtsberater dürfen oberbayerische Asylheime nicht mehr betreten. Kritiker befürchten: Das könnte bald überall gelten In *Süddeutsche Zeitung* 33.

Kastner, Bernd. 23.2.2019. Helfer in Wut. Millionen Ehrenamtliche kümmern sich in Deutschland um Flüchtlinge, vor allem als Vermittler gegenüber der Bürokratie. Doch diese Rolle, in der sie sich gebraucht fühlen, wandelt sich: In Zeiten vermehrter Abschiebungen sehen sie sich durch eine Gesetzesvorlage eingeschüchtert und in die Ecke von Staatsgegnern gedrängt, in: *Süddeutsche Zeitung* 46, S. 6.

Klinger, Ansgar, Josef Mikschl und Barbara Simoleit. 2019. In Integration investieren! Für eine Reform der Deutschförderung des Bundes, *WISO* 16/2019.

Kostner, Sandra. 2017. Asyl und Integration: Aufbrüche in stürmischen Zeiten, in: Felix Hörisch und Stefan Wurster Hg, *Das grün-roten Experiment in Baden-Württemberg. Eine Blanz der Landesregierung Kretschmann*, Wiesbaden: Springer, S. 185-222.

Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.* 3. Auflage, Wiesbaden; Westdeutscher Verlag.

Loer, Wigbert. 2018. Sündenböcke vom Dienst. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist überfordert. Gerichte kassieren Entscheidungen. Union und SPD fordern Qualität. Recherchen in einer Behörde, die sich politisch benutzt fühlt, in: *Stern*, 18.1.2018, S. 92-95.

Lohse, Eckart/ Bubrowski, Helene/ Van Linden, Constantin 16.4.2019: „Völlig Unakzeptabel“. Unmut in der Union über Seehofers Ausreisegesetz**,** https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/unmut-in-der-union-ueber-horst-seehofers-ausreisegesetz-16144413.html

Mediendienst Integration. 17.10.2019. *Fragen und Antworten zu Integrationskursen*, <https://mediendienst-integration.de/artikel/fragen-und-antworten-zu-integrationskursen.html>

Michalowski, Ines 2007: *Integration als Staatsprogramm*, Münster: Lit.

Muschter Sebastian. 2018. *Gestalten statt Verwalten. Lernen aus der LaGeSo-Krise*, Selbstverlag.

Münch, Ursula. 1993. Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen: Leske und Budrich, 2. Aufl.

Münch, Ursula. 2017. Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik. In *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, S. 252–264. Baden-Baden: Nomos.

Ohliger, Rainer, [Filiz Polat](https://heimatkunde.boell.de/person/filiz-polat) , [Hannes Schammann](https://heimatkunde.boell.de/person/prof-dr-hannes-schammann) und [Dietrich Thränhardt](https://heimatkunde.boell.de/person/prof-em-dr-dietrich-thraenhardt) 2017: *Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Parusel, Bernd. 2016. *Das Asylsystem Schwedens*, Gütersloh: Bertelmann-Stiftung.

Puskeppeleit, Jürgen und Thränhardt, Dietrich. 1990. *Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger*, Freiburg: Lambertus.

# Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 21. März 2018 in Berlin, *Bulletin* 32-2.

Riedel, Lisa und Gerald Schneider. 2017. Dezentraler Asylvollzug diskriminiert. Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015 In *Politische Vierteljahresschrift, 58. Jg., S. 23-50.*

Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel. 2018. *Bulletin der Bundesregierung* Nr. 32-2 vom 21. März 2018. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/859002/54d50d7487e43920973a3709d4748e93/32-2-bkin-regerkl-data.pdf?download=1

Schammann, Hannes. 4.6.2018. Eine Revolution für das BAMF. Das Asylbundesamt ist eine Fehlkonstruktion. Es sollte Zuständigkeiten abgeben, um seiner Aufgabe gerecht zu werden In *Süddeutsche Zeitung*125.

Schammann, Hannes. 2015. *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland.* Bonn: FES.

Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt: Campus.

Schröder, Christoph/ Zakharova, Natalia 2015: Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 35, S.. 257-262.

Sehl, Markus 19.9.2019. Deutscher werden, Israeli bleiben? In *Der Tagesspiegel* Nr. 23950.

StAR-VwV. 2000. *Die Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeitsrecht*, http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\_13122000\_V612400513.htm

SVR 2014: *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland, Jahresgutachten mit Integrationsmonitor*, Berlin.

Der Spiegel 26.5.2018: Bayern blockiert Reform der Asylprozesse. Hamburger Senator kritisiert machtpolitische Spielchen der Union, in: *Der Spiegel* 22.

Thränhardt, Dietrich 2014: Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma? In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 34. Jg., S. 177-181,

Thränhardt, Dietrich. 2016. *Schnelligkeit und Qualität. Impulse aus der Schweiz für faire Asylverfahren in Deutschland*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Thränhardt, Dietrich. 2016. *Asylverfahren in den Niederlanden*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Thränhardt, Dietrich. 2017. *Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Thränhardt, Dietrich. 2019.: *Ein funktionierendes Asylverfahrenssystem schafft Vertrauen Was Deutschland von der Schweiz für die Lösung der Qualitätsprobleme beim Asyl lernen kann*, <https://www.boell.de/sites/default/files/e-paper_funktionierendes_asylverfahren_20190604.pdf>

Thränhardt, Dietrich und Karin Weiss. 2017. *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Bonn: FES.

Wächter-Raquet. 2016. *Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Die Welt 25.4.2018: Polizei kritisiert geplante Abschiebe-Zentren. Die Abschiebung soll künftig einfacher werden – dafür möchte die Bundesregierung alle Abläufe bündeln und die Asylbewerber in sogenannten Ankerzentren unterbringen – die Polizei sieht darin aber eher Gefahr als Besserung, <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Polizei-kritisiert-geplante-Abschiebe-Zentren>

Wernicke, Christian. 2019. In Düsseldorf ist noch 2015. Am Verwaltungsgericht türmen sich als Asylklagen. Die Richter attackieren das BAMF In *Süddeutsche Zeitung* 58, 9.3.2019

1. <https://www.sueddeutsche.de/bildung/schule-digitalpakt-winfried-kretschmann-1.4246541> [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/mediathek/die-kanzlerin-direkt/video-podcast-zur-integrationspolitik-1148490!mediathek?query= [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.welt.de/print-welt/article213411/Koehler-Deutschland-hat-die-Integration-verschlafen.html [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/SchriftenreiheAsyl/series-of-publications-vol-11\_asyl-reihe-band-11.pdf?\_\_blob=publicationFile [↑](#footnote-ref-4)
5. Für die Asylkrise 1992/93 war noch konstatiert worden, dass die Bereitschaft zur Einschränkung des Asylrechts und der Flüchtlingsaufnahme „mit der Nähe zu der föderativen Ebene, die die Aufnahme, Versorgung und Unterbringung von Immigranten leistet, wächst“ (Münch 1993, S. 11; Münch 2017, S. 252). [↑](#footnote-ref-5)
6. Eine Darstellung der lokalen Aktivierung für die Stadt Erlangen bei Bendel et al 2015; Schammann 2017; Thränhardt/Weiss 2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. Für Baden-Württemberg vgl. Kostner 2017, S. 206 ff. Probleme sowohl bei der Erstversorgung wie bei der Zusammenarbeit mit den Freiwilligen gab es in Berlin. Zeitweise übernahmen dort Freiwillige kommunale Funktionen. Vgl. Muschter 2017; https://de.wikipedia.org/wiki/Moabit\_hilft [↑](#footnote-ref-7)
8. Das BAMF hatte diese Unterschiede traditionell nach Bundesländern ausgewiesen. Erst wegen der Anfragen der Abgeordneten Jelpke sind die lokalen Zahlen bekannt, die auch innerhalb der Bundesländer streuen, wie am Beispiel Bayern sichtbar wird. Anträge von Afghanen wurden 2018 in München mit 63,7 % positiv entschieden, in mit Augsburg 58,0 %, in mit Schweinfurt 46,4 % und in Zirndorf mit 32,9 % (BT-Dr. 8701) Hypothesen, die Einflüsse von Bundesländern auf die Entscheidungspraxis vermutet hatten (Riedel/Scheider 2017), sind mit den neuen Daten obsolet geworden. Da die Bundesländer keinen Einfluss auf das Verfahren haben, war die Hypothese von Vornherein problematisch. Der Ansatz zeigt aber, wie tief die Idee von zentralistischer Effizienz und föderalistischer Unterschiedlichkeit kulturell verankert ist. [↑](#footnote-ref-8)
9. Im Jahr 2018 kamen 3526 positive Entscheidungen infolge von Folgeanträgen und 163 Anerkennungen aus sonstigen Gründen hinzu (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/7338, S.57). [↑](#footnote-ref-9)
10. BT-Dr. 19/12797, S. 31; 1 eigene Berechnung. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vgl. exemplarisch dazu eine Reportage des Bayerischen Rundfunks, in der die Fehleistungen in einem Einzelfall und die problematischen Begleitumstände in einem AnkER-Zentrum geschildert werden: https://www.ardaudiothek.de/der-funkstreifzug/kein-rechtsanwalt-weit-und-breit-sind-asylverfahren-in-anker-zentren-gerecht/66088662 [↑](#footnote-ref-11)
12. Entscheiderbrief 10/2019, S. 4, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180824-gerichtsstatistik.html>.. [↑](#footnote-ref-12)
13. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2019/entscheiderbrief-10-2019.pdf;jsessionid=5E71E6107134A34E905052D745536D2D.1_cid294?__blob=publicationFile> sind im, [↑](#footnote-ref-13)
14. Dafür wurden im September 2019 allein 727,7 Stellen eingesetzt, weitere 313,75 für Dublin-Fälle, 203,5 für Qualitätssicherung, 358,3 für „Prozess insgesamt“ und 2193 für Asylverfahren (<https://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2019/09/KA-19_12455-Ergänzende-Informationen-Asylstatistik-I-und-II-2019-Widerspruchsprüfungen.pdf>, S. 21) [↑](#footnote-ref-14)
15. So BAMF-Präsident Sommer in einem Interview mit der „Welt“ am 24. März 2019, das das BAMF noch im Oktober 2019 auf seiner Website wiedergab (<http://www.bamf.de/DE/Service/Top/Presse/Interviews/20190329-interview-sommer-welt/interview-sommer-welt-node.html>). Vgl. auch Focus-Online 2019. [↑](#footnote-ref-15)
16. Eigene Berechnung. Im ersten Halbjahr 2019 wurden von den Gerichten 56 Widerrufe bestätigt und 10 aufgehoben. Dazu kamen 77 „sonstige Verfahrenserledigungen“ (BT-Dr. 19/12797, S. 33;). [↑](#footnote-ref-16)
17. Statist. Bundesamt, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-09/statistisches-bundesamt-asylbewerberleistungen-rueckgang-fluechtlinge>). [↑](#footnote-ref-17)
18. https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fuer-ein-weltoffenes-und-vielfaeltiges-deutschland-1140042 [↑](#footnote-ref-18)
19. Vgl. beispielsweise https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/sprache-der-schluessel-zur-integration-391682 [↑](#footnote-ref-19)
20. Nicht nur in politischen Reden, sondern sogar in der Literatur wird neuerdings immer wieder behauptet, die „Gastarbeiter“ hätten keine Sprachkurse bekommen. Dabei genügt schon ein Blick in Wikipedia, um eine ausführliche Darstellung über die umfangreichen Angebote des Sprachverbands Deutsch 1974-2003 zu finden (<https://de.wikipedia.org/wiki/Sprachverband_Deutsch).> Der Sprachverband war ein Zusammenschluss von Volkshochschulen und anderen Trägern. El-Mafalaani (2018, S. 33) behauptet sogar, es habe auch keine Beratungs- und Orientierungsangebote gegeben. Dabei ging die Zahl der Sozialberater bei Caritas, Diakonie und Arbeiterwohlfahrt in die Tausende. Vgl. Puskeppeleit/ Thränhardt 1990. [↑](#footnote-ref-20)
21. „<Wir haben nichts verändert, sondern nur optimiert>, zieht der saarländische Innenminister Klaus Bouillon (CDU) Bilanz. Tatsächlich ist fast alles beim Alten geblieben….Mit der Umbenennung in Anker-Zentrum bekam das Saarland vom Bund eine halbe Million Euro für die sozialen Träger, 100 Bundespolizisten und zwölf neue Mitarbeiter beim BAMF.“ (https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik\_wirtschaft/bilanz\_ankerzentrum\_lebach\_saarland100.html). [↑](#footnote-ref-21)
22. Bund und Ländern wollen bei großen Asylzentren kooperieren (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article184709458/Innenministerkonferenz-Bund-und-Laender-wollen-bei-grossen-Asylzentren-kooperieren.html>) [↑](#footnote-ref-22)
23. BR24 2019, Kurt Gribl: Ankerzentrum Donauwörth hat nicht funktioniert (<https://www.br.de/nachrichten/bayern/kurt-gribl-ankerzentrum-donauwoerth-hat-nicht-funktioniert,RUbaiAk>) [↑](#footnote-ref-23)
24. Vgl. auch den Bericht des European Council on Refugees: ECRE, The AnkER centres. Implications for asylum, reception and return, p.6, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/anker\_centres\_report.pdf [↑](#footnote-ref-24)
25. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, Art. 11, <https://enev-online.com/enev_2014_volltext/asylverfahrensbeschleunigungsgesetz_2015_verkuendung_bundesgesetzblatt_23.10.2015_leseversion.pdf>. [↑](#footnote-ref-25)
26. <https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/2019/09/pm_043.php> [↑](#footnote-ref-26)
27. <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/mein-erstes-mal-esra-19-wird-von-angela-merkel-eingebuergert-a-633461.html>; Einleitung von Staatsministerin Maria Böhmer – Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtling und Integration, <https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/MFFJIV/Integration/1__Fortschrittsbericht_zum_Nationalen_Integrationsplan__NIP__2008.pdf>. [↑](#footnote-ref-27)
28. [www.n-tv.de/politik/Merkel-ruft-zur-Einbuergerung-auf-article69869.html](http://www.n-tv.de/politik/Merkel-ruft-zur-Einbuergerung-auf-article69869.html) [↑](#footnote-ref-28)
29. Im Fall von Israelis lehnt die Bundesregierung zwar eine Änderung des Gesetzes ab, geht aber davon aus, dass das Gesetz „großzügig“ gehandhabt wird, d. h. sie mutet den Ländern zu, in diesen Fällen außerhalb des Gesetzes zu handeln (Sehl 2019). Zu anderen Diskrepanzen im Verwaltungsvollzug vgl. Thränhardt 2017, S. 17. [↑](#footnote-ref-29)
30. Zur Messung der Einbürgerungsraten werden seit 2007 speziell die Einbürgerungsraten der Ausländer erhoben, die zehn Jahre und länger in Deutschland leben. Wir vergleichen zwischen 2008 und 2018, weil seitdem die aEP-Daten vorliegen. [↑](#footnote-ref-30)
31. Die Einbürgerungsraten in den neuen Ländern sind höher als in den alten, weil dort anteilsmäßig mehr Einwanderer aus Fluchtländern und EU-Beitrittsländern leben, die sich stärker einbürgern lassen als Menschen aus den alten EU-Ländern und anderen OECD-Ländern. Vgl. Thränhardt 2017, S. 13-14. [↑](#footnote-ref-31)
32. Die grün-rote Koalition 2011-2016 beseitigte eine Reihe von Hürden in der Einbürgerungspraxis, die aus der CDU-Regierungszeit stammten. Die Einbürgerungszahlen stiegen daraufhin an, die Einbürgerungsraten blieben aber bescheiden. Die grün-schwarze Regierungskoalition machte in ihrem Koalitinsvertrag 2016 keine klaren Aussagen zur Einbürgerung. Vgl. Kostner 2017, S. 193-196; <https://www.gruene-bw.de/wp-content/uploads/2016/06/Gruen-Schwarzer-Koalitionsvertrag-Baden-Wuerttemberg-gestalten.pdf>, S. 130. [↑](#footnote-ref-32)
33. <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/migration/einbuergerung-und-staatsangehoerigkeit/> [↑](#footnote-ref-33)
34. Vgl. die aussagekräftigen Schaubilder in der Website: https://www.koblenz.de/downloads/aemter-und-eigenbetriebe/statistikstelle/bevoelkerung/einbuergerungen/einbuergerungen-2018.pdf?cid=wl9 [↑](#footnote-ref-34)
35. https://guichet.public.lu/de/citoyens/citoyennete/nationalite-luxembourgeoise/acquisition-recouvrement/naturalisation.html [↑](#footnote-ref-35)