



Facetten und Fakten der Flüchtlingsdebatte

Eine Analyse aus wirtschaftsethischer Perspektive

Autoren:

Prof. Dr. Dominik H. Enste

Telefon: 0221 4981-730

E-Mail: enste@iwkoeln.de

Janaina Drummond Nauck

Telefon: 0221 4981-818

E-Mail: drummond@iwkoeln.de

Regina Schneider

Telefon: 0221 4981-752

E-Mail: regina.schneider@iwkoeln.de

6. Mai 2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Faktengrundlage	7
2.1 Begriffsabgrenzungen	7
2.2 Wie viele Menschen kommen nach Deutschland und wie läuft ein Asylverfahren ab? .	8
2.3 Woher kommen die Flüchtlinge?	11
2.4 Wie vielen Menschen wird Schutz gewährt?	13
3. Analyse	16
3.1 Ordnungsebene	16
3.1.1 Ort der Aufnahme	16
3.1.2 Finanzierung der Flüchtlingskrise	22
3.1.3 Ausgestaltung der Asylverfahren	24
3.2 Institutionenebene	27
3.2.1 Objektive Berichterstattung	27
3.2.2 Integration oder Schwarzarbeit	29
3.2.3 Unsicherheit und Fachkräftemangel	30
3.3 Individualebene	33
3.3.1 Solidarität versus Reziprozität	33
3.3.2 Wie Helfer zu Opfern werden	34
3.3.3 Dilemmata der Flüchtlinge	35
4. Fazit	37
Literatur	39

JEL-Klassifikation:

F22: Internationale Migration

C71: Kooperative Spieltheorie

M14: Unternehmenskultur; Vielfalt; Unternehmensethik und gesellschaftliche
Verantwortung

D64: Altruismus, Uneigennützigkeit; Philanthropie

Zusammenfassung

Im Jahr 2015 wurden in Deutschland über eine Million Flüchtlinge registriert. In demselben Zeitraum wurden etwa 450.000 Asylanträge gestellt, was die höchste Antragszahl seit 1992 darstellt. Von den 450.000 Anträgen sind ungefähr 50 Prozent positiv beschieden worden, sodass nicht nur viele Anträge eingegangen sind, sondern auch viele Menschen längerfristig in Deutschland bleiben werden, die es zu integrieren gilt.

Diese Zuwanderung birgt gleichzeitig Herausforderungen und Chancen. Vor allem stellt sie die Menschen, Gesellschaft und Staaten jedoch vor eine Vielzahl von Dilemmata, die im folgenden Report beleuchtet werden. Dabei werden insbesondere die ethischen Dilemmata betrachtet, die auf den drei Ebenen der Gesellschaft vorliegen. Die Ordnungsebene steht vor Dilemmata hinsichtlich staatlicher Entscheidungen wie der geeignetsten Verteilung von Flüchtlingen über die Länder oder der Ausgestaltung von Asylverfahren. Die Institutionenebene sieht sich vor Entscheidungen wie der Unsicherheit bei der Einstellung von Flüchtlingen. Auf der Individualebene muss jeder Einzelne das Dilemma überwinden, ob und in welchem Ausmaß er eigenen Aufwand betreiben möchte, um eine Integration der Flüchtlinge zu unterstützen.

1. Einleitung

Seit Mitte 2015 beschäftigt der große Flüchtlingszustrom die Menschen in Deutschland und viele Bürger zeigten seit Beginn Zweifel an der Flüchtlingspolitik der Regierung. Die Debatte ist hitzig und vor allem seit Anfang des aktuellen Jahres scheint eine starke Polarisierung in der Bevölkerung zu existieren. Infolgedessen werden Forderungen an die Politik laut, die eher auf Emotionen als auf Fakten begründet sind: Grenzschießung, flächendeckende Kontrollen oder die Aufnahme aller Flüchtlinge. Die Reaktion der Menschen ist verständlich, denn eine sachliche Diskussion ist schwierig. Der vorliegende Report gibt einen Überblick über die wichtigsten Facetten und Fakten in der Flüchtlingsdebatte und zeigt auf, welche Dilemmata in der Debatte existieren. Neben einer sachlicher geführten Diskussion soll so auch eine Auseinandersetzung mit den Entscheidungen der verschiedenen Ebenen gefördert werden.

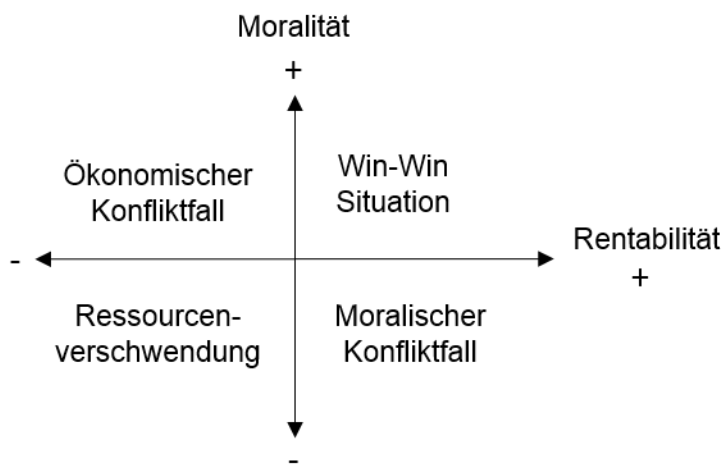
Dass es nicht immer einfach ist, wenn Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen mit teilweise verschiedenen Werten oder Einstellungen aufeinandertreffen, ist keine neue Erkenntnis. Integrationskurse und Mentorenprogramme für Personen, die in neue Länder auswandern – sei es als Flüchtling oder auch beispielsweise in einem beruflichen Rahmen – sind schon seit Jahren gängige Praxis.

Seit 1992 gab es in keinem Jahr in Deutschland ein annähernd so großes Flüchtlingsaufkommen wie im vergangenen Jahr (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2016a, 3). Dies bringt Ängste und Sorgen mit sich, die gehört und aus dem Weg geschafft werden müssen. Insbesondere wenn Straftaten geschehen, wie in der Silvesternacht am Kölner Hauptbahnhof, versucht der Mensch im Normalfall, sehr schnelle Antworten auf Fragen zu finden und ist ständig bestrebt, einen Schuldigen auszumachen.

In diesem Sinne ist es naheliegend, dass Vorwürfe laut werden, in denen Flüchtlinge und deren „nicht-westliche“ Erziehung für den Übergriff in Köln verantwortlich gemacht werden. Andere Stimmen klagen das Vorgehen der Kölner Polizei an, wieder andere fordern einen Richtungswechsel der Bundesregierung in der Flüchtlingspolitik. Eine pauschale Lösung eines so komplexen Problems ist in der Regel nicht möglich, sondern es kann davon ausgegangen werden, dass sich Probleme auf verschiedenen Ebenen gehäuft haben, die den Vorfall erst möglich gemacht haben. Insofern ist eine systematische Darstellung und Analyse erforderlich, die in zwei Schritte erfolgen kann.

Eine erste Systematisierung von Dilemmata ermöglicht die Abwägung zwischen Rentabilität und Moralität einer Handlung. Sobald eine Handlung zwar rentabel, aber nicht moralisch, oder auch moralisch und nicht rentabel ist, kommt es zu moralischen bzw. ökonomischen Konfliktfällen (Homann/Blome-Drees, 1992, 133).

Abbildung 1: Konflikte zwischen Moralität und Rentabilität



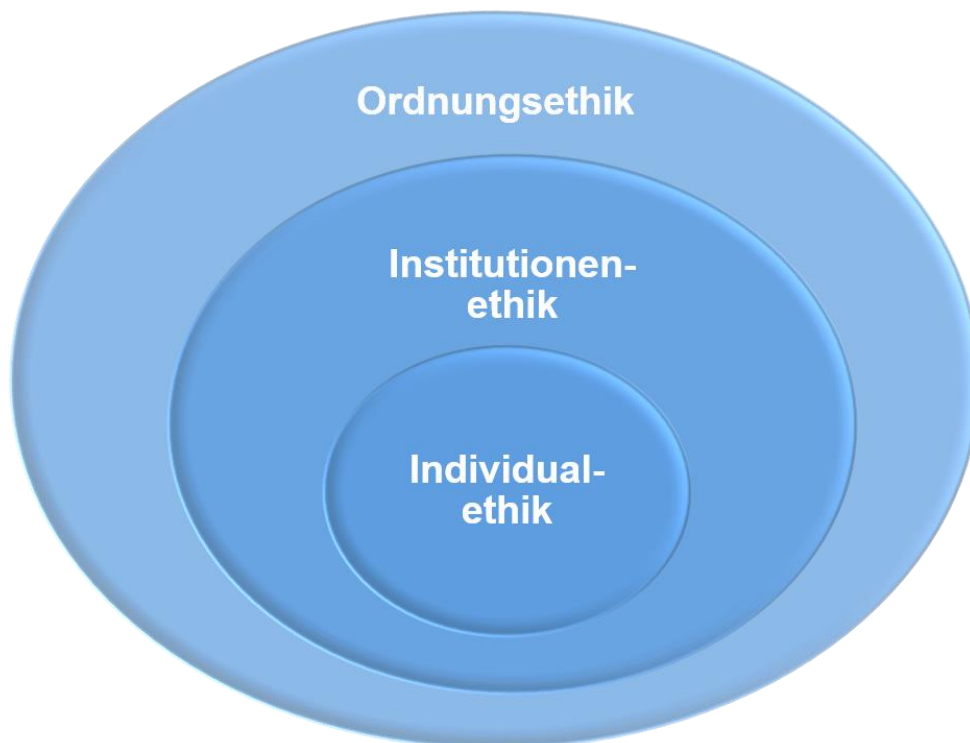
Quelle: Angelehnt an Homann/Blome-Drees, 1992, 133

Ein Beispiel für einen moralischen Konfliktfall ist, wenn Deutschland bei einer begrenzten Aufnahmekapazität lediglich nach dem Bildungshintergrund der Flüchtlinge selektieren würde und nicht nach der Hilfsbedürftigkeit der Menschen. Dies wäre für Deutschland zwar rentabler, aber moralisch fragwürdig. Ein ökonomischer Konfliktfall liegt hingegen vor, wenn eine Entscheidung zwar moralisch, finanziell jedoch nicht realisierbar wäre: Beispielsweise die Aufnahme aller Personen, die in ihrem Herkunftsland schlechtere Lebensbedingungen als in Deutschland haben. Dilemmata können sehr vielfältig sein; gemein ist ihnen, dass nach einer Abwägung beider Seiten eine Entscheidung nie eindeutig zu treffen ist.

Eine zweite Möglichkeit der Systematisierung der Analyse und Bewertung besteht darin, Dilemmata nach den verschiedenen Ebenen der Gesellschaft zu ordnen (Enste/Wildner, 2015a; 2015b; Enste, 2014): Auf der Ordnungsebene muss eine Rahmenordnung geschaffen werden, auf Basis derer Handlungen von Institutionen oder Individuen bewertet werden können. Die Institutionenebene (Unternehmen, Organisationen) wiederum legt fest, wo sich Institutionen innerhalb dieses Rahmens aufstellen. Beispielsweise können Schlupflöcher in der Rahmenordnung von Institutionen ausgenutzt werden, oder aber die staatliche Rahmenordnung wird von ihnen durch institutionelle Beschlüsse ergänzt, um die Nutzung solcher Schlupflöcher

zu vermeiden. Die dritte Ebene, die Individualebene, bestimmt das Handeln eines Einzelnen. Dieser kann sich an die vorgegebenen Regeln und Gesetze halten, sich bei Initiativen von Institutionen engagieren und sich somit kooperativ zeigen. Andererseits kann ein Individuum auch defektieren und sich der Rahmenordnung widersetzen oder jegliche Grauzonen zu seinem persönlichen Vorteil ausnutzen, ohne dabei das Wohl der Gesellschaft im Blick zu behalten.

Abbildung 2: Die drei Ebenen der Ethik



Quelle: Noll, 2013, 44

Grundsätzlich können Dilemmata auf allen drei Ebenen vorkommen und im Optimalfall kann ein Defizit auf einer der Ebenen durch Handeln auf anderen Ebenen ausgeglichen werden. Ein Beispiel dafür ist das Engagement von Unternehmen für Kitaplätze. Der Staat hat es sich zur Aufgabe gemacht, für jedes Kind einen Kitaplatz zur Verfügung zu stellen. Da dies für den Staat jedoch nicht so schnell umsetzbar ist, übernehmen Unternehmen teilweise die Verantwortung des Staates und stellen ihrerseits Kitaplätze für die Kinder ihrer Mitarbeiter zur Verfügung. So kann ein Defizit, das auf Ordnungsebene vorliegt, auf Institutionenebene ausgeglichen werden. Problematisch wird es dann, wenn sich Defizite auf den drei Ebenen nicht gegenseitig ausgleichen, beispielsweise wenn Flüchtlingen eine Einreise gewährt wird, allerdings keine Helfer bereitstehen, um sie in eine Unterkunft einzuweisen.

Der vorliegende IW-Report gibt zunächst eine Einführung in die Flüchtlingsthematik und zeigt einige Daten und Fakten auf. Im Anschluss wird die Systematik der drei Ebenen differenziert auf moralische Dilemmata angewandt. Dabei wird besprochen, welchen Rahmen die Politik als Ordnungsebene setzt, welche Verantwortung von der Institutionenebene übernommen wird und abschließend wird die Individualebene untersucht.

2. Faktengrundlage

2.1 Begriffsabgrenzungen

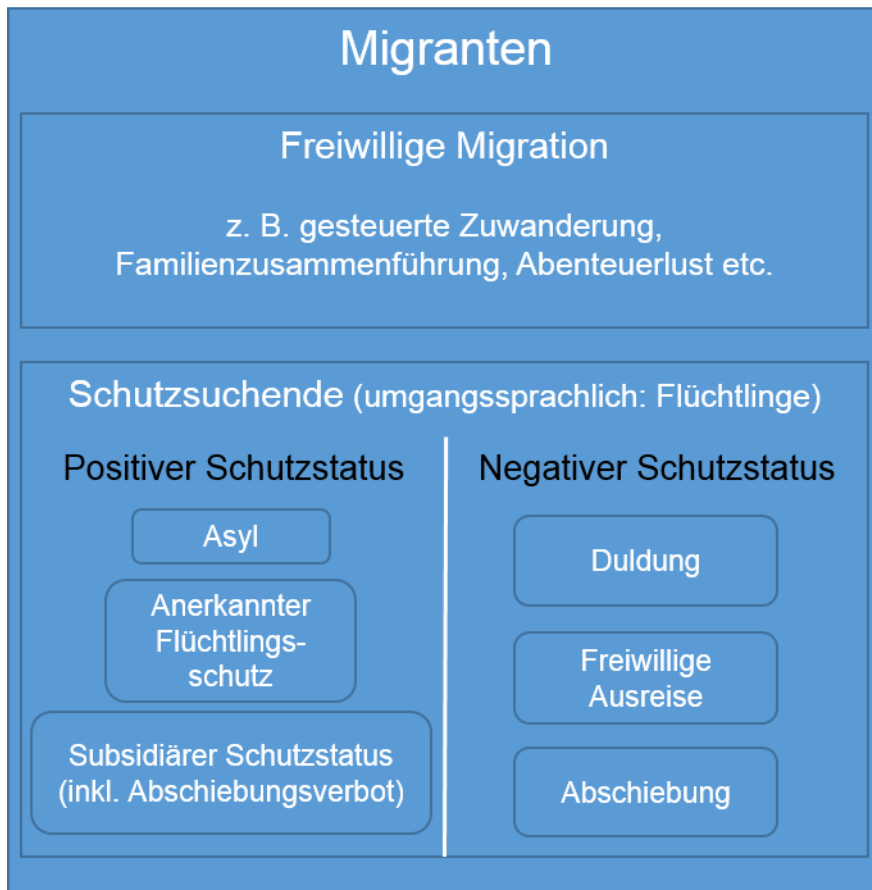
Im Volksmund werden Schutz suchende Personen Flüchtlinge genannt. Rechtlich gesehen sind Flüchtlinge jedoch nur die Menschen, die Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt bekommen (UNHCR, 2016). Dies sind Menschen, die eine begründete Furcht vor Verfolgung haben und daher zur Flucht gezwungen sind. Gründe für die Verfolgung können ihre Ethnie, Religion, Nationalität, politische Überzeugung oder die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sein. Ein Asylantragsteller erhält unter diesen Bedingungen Flüchtlingsschutz in einem anderen Land.

Zur besseren Verständlichkeit werden im vorliegenden Report an einigen Stellen die Begriffe „Flüchtlinge“ und „anerkannte Flüchtlinge“ voneinander abgegrenzt, um den Unterschied zwischen Schutzsuchenden und Flüchtlingen laut Genfer Flüchtlingskonvention zu verdeutlichen. Im Allgemeinen wird aber die gebräuchliche Verwendung des Wortes „Flüchtling“ beibehalten.

Neben dem Flüchtlingsschutz können weitere Schutzformen gewährt werden. Menschen, die in ihrem Herkunftsland politisch verfolgt werden, erhalten laut Artikel 16a des Deutschen Grundgesetzes „Asyl“. Politisch ist eine Verfolgung dann, wenn sie dem Einzelnen aufgrund seiner politischen Überzeugung, seiner religiösen Grundentscheidung oder anderer Merkmale, die sein Anderssein prägen, gezielt Menschenrechtsverletzungen zufügt, die ihn aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen. Weiterhin kann einem Menschen subsidiärer Schutz gewährt werden, wenn ein stichhaltiger Grund für die Annahme eines ernsthaften Schadens in seinem Herkunftsland wie die Todesstrafe, Folter oder ein internationaler oder innerstaatlicher bewaffneter Krieg besteht (BAMF, 2016b). Das Asylrecht dient dem Schutz der Menschenwürde in einem umfassenderen Sinne und ist ein im Grundgesetz verankertes Grundrecht.

Migranten sind dagegen Menschen, die ihren Wohnsitz innerhalb eines Landes oder über Staatsgrenzen hinweg aufgeben und an einen anderen Ort ziehen. Daher sind genau genommen auch Flüchtlinge Migranten. Meist werden jedoch Menschen als Migranten bezeichnet, wenn sie ihr Heimatland freiwillig verlassen, um ihre Lebensbedingungen zu verbessern.

Abbildung 3: Begriffsabgrenzungen Migration



Eigene Darstellung

2.2 Wie viele Menschen kommen nach Deutschland und wie läuft ein Asylverfahren ab?

Im Jahr 2015 wurden in Deutschland 1,09 Millionen Flüchtlinge über das Verfahren der Erstverteilung der Asylbegehrenden (EASY-Verfahren) registriert (BAMF, 2016c). In diesem Verfahren werden alle ankommenden Flüchtlinge erfasst und einer Erstaufnahmeeinrichtung zugeordnet. Im Anschluss stellen Eingereiste einen Asylantrag (Erstantrag) und es folgt die Unterbringung in einer Asylbewerberunterkunft. Die Zuordnung zu einer Unterkunft erfolgt nach dem

Königsteiner Schlüssel, der ursprünglich für die Aufteilung der Zuschüsse für wissenschaftliche Forschungseinrichtungen eingeführt wurde und heute über den Forschungsbereich hinaus weitreichende Anwendung findet. Dieser Schlüssel legt fest, welches Bundesland wie viel Prozent der Flüchtlinge aufnehmen soll. Er berechnet sich nach der Anzahl der Bewohner (zu einem Drittel) sowie der Höhe der Steuereinnahmen (zu zwei Drittel) des Landes (BAMF, 2016d). Die Anforderungen können durch den Schlüssel nicht in Gänze erreicht werden, wie Geis und Orth (2016) zeigen. Dies soll an dieser Stelle jedoch nicht näher ausgeführt werden.

Sollte ein Antrag abgelehnt werden, besteht die Möglichkeit, einen erneuten Antrag zu stellen (Folgeantrag), sofern sich Änderungen ergeben haben, die die Ablehnung in Frage stellen.

Das BAMF hat 2014 insgesamt 202.834 Asylanträge entgegengenommen. Im Jahr 2015 sind insgesamt 441.899 Asylerstanträge und 34.750 Asylfolgeanträge eingereicht worden. Dies entspricht einem Anstieg um 135 Prozent; die Zahl der Erstanträge ist sogar um 155 Prozent angestiegen (BAMF, 2016e, 2). Ob Asylbewerber in Deutschland bleiben dürfen, wird vom BAMF individuell geprüft. In einer Anhörung müssen die Asylbewerber unter Anwesenheit eines Verfahrensbevollmächtigten, eines Dolmetschers und eines Vertreters des BAMF darlegen, wie und warum sie verfolgt werden und warum eine Rückkehr in das Herkunftsland nicht möglich ist. Das BAMF beurteilt daraufhin, ob ein Bewerber asylberechtigt ist, den Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutz erhält oder ihm alles drei verweigert wird. Die Prüfung des Asylverfahrens dauerte im Jahr 2015 durchschnittlich 5,2 Monate (Bundestag, 2016, 14). Dabei ist die Zeit zwischen der Registrierung im EASY-Verfahren und dem Zeitpunkt des Antrages nicht eingerechnet.

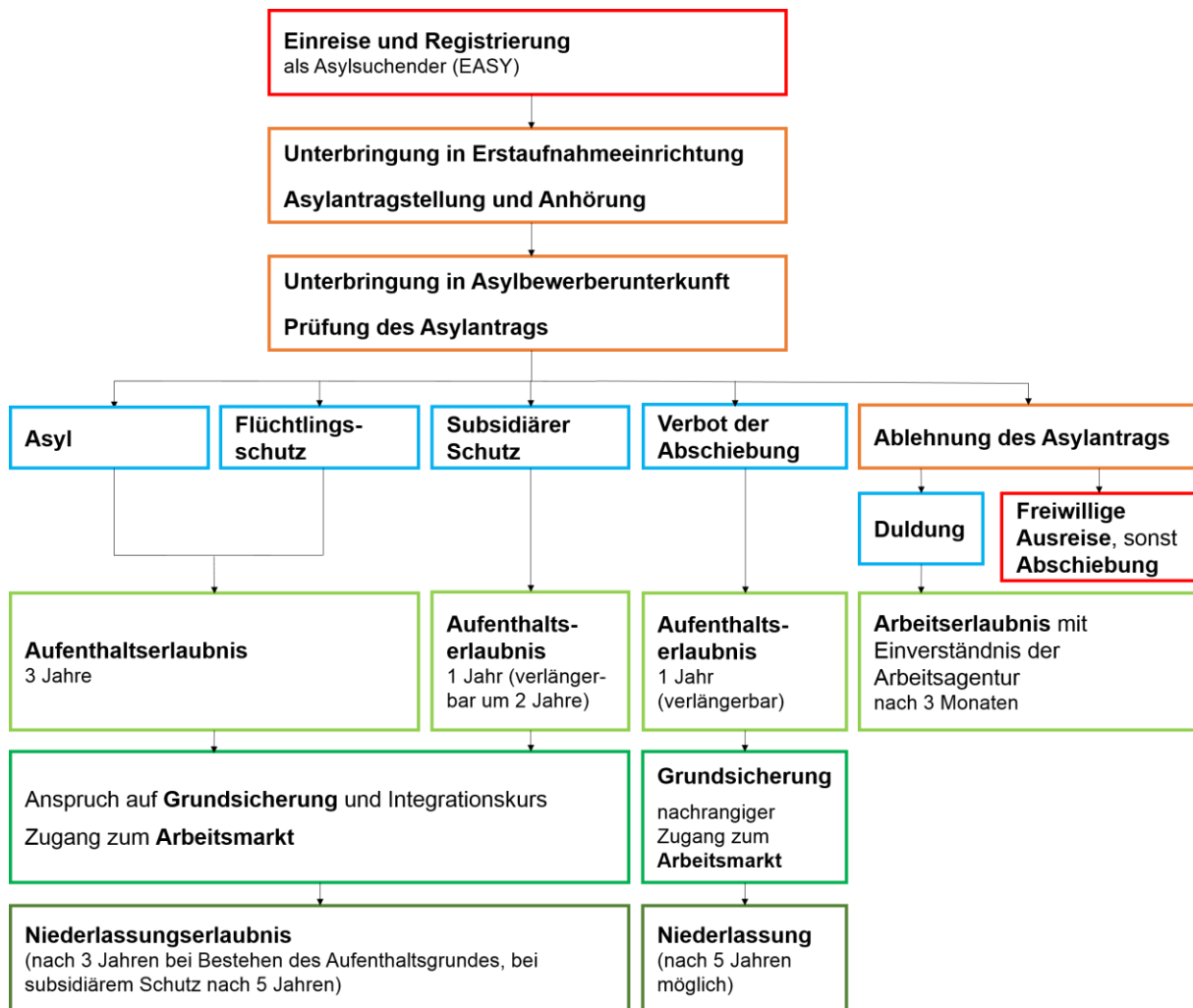
Wenn die Entscheidung positiv ausfällt und entweder Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention oder Asyl nach dem Grundgesetz gewährt werden, erhält sowohl ein anerkannter Flüchtling als auch ein Asylberechtigter zunächst eine Aufenthaltsgestattung für drei Jahre, eine Arbeitserlaubnis und die Möglichkeit, einen Integrationskurs zu absolvieren. Nach dieser Zeit wird geprüft, ob die Gründe für das gewährte Asyl oder den Flüchtlingsschutz weiter bestehen und demgemäß entschieden, ob der anerkannte Flüchtling nach drei Jahren eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhält. Des Weiteren kann, wenn sowohl Flüchtlingsschutz, Asyl als auch subsidiärer Schutz verwehrt werden, ein Abschiebungsverbot in Kraft treten, wenn dem Asylbewerber eine erhebliche konkrete Gefahr für „Leib, Leben oder Freiheit“ (BAMF, 2016f) in seinem Herkunftsland droht. Ein Beispiel dafür ist

eine schwerwiegende Krankheit, die im Herkunftsland nicht behandelbar ist, oder wenn der Flüchtling diese Behandlung nicht finanzieren kann. Sowohl der subsidiäre Schutz als auch das Verbot der Abschiebung werden zunächst für ein Jahr gewährt und sind nach Ablauf dieser Zeit verlängerbar. Nach frühestens fünf Jahren wird eine nochmalige Schutzprüfung durchgeführt und entschieden, ob eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird. Um unter subsidiärem Schutz arbeiten zu dürfen, bedarf der Flüchtling einer Genehmigung der Arbeitsagentur.

Wenn die Entscheidung über den Asylantrag negativ ausfällt, muss der Asylbewerber Deutschland freiwillig verlassen oder wird abgeschoben. Wenn die Ausreise oder Abschiebung nicht möglich ist, erhalten Flüchtlinge in Deutschland so lange eine Duldung, bis sie in ihr Herkunftsland wieder einreisen können. Gründe für Duldung können Reiseunfähigkeit, ein fehlender Pass oder eine fehlende Verkehrsverbindung in ein vom Krieg zerstörtes Land sein. Nach drei Monaten der Duldung dürfen Geduldete mit Erlaubnis der Arbeitsagentur arbeiten.

Daneben gibt es auch Fälle von Asylanträgen, die aufgrund des Dubliner Übereinkommens nicht in Deutschland, sondern in dem EU-Land bearbeitet werden, das der Flüchtling zuerst betreten hat. So soll sichergestellt werden, dass Asylanträge nur von einem Staat inhaltlich geprüft werden. Die Bearbeitung dieser Asylanträge fällt unter die formellen Entscheidungen.

Abbildung 4: Ablauf eines Asylverfahrens



Quelle: BAMF, 2015a

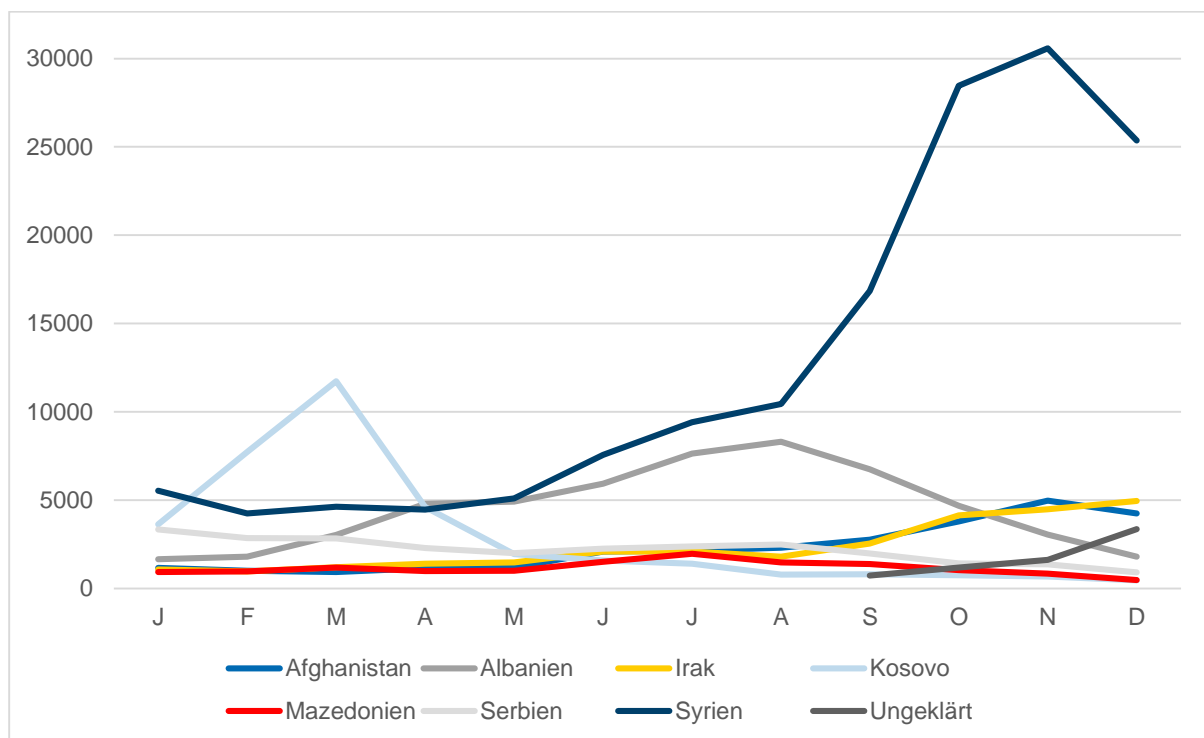
2.3 Woher kommen die Flüchtlinge?

428.468 der 1,09 Millionen Flüchtlinge, die 2015 im EASY-Verfahren registriert wurden, kommen aus Syrien. Sie stellen einen Anteil von 40 Prozent aller eingereisten Flüchtlinge dar. 154.046 Menschen, 14 Prozent, kommen aus Afghanistan und 11 Prozent aus dem Irak. 6 Prozent der registrierten Flüchtlinge sind aus Albanien und 3 Prozent der Menschen kommen aus dem Kosovo (BAMF, 2016c).

Aus den aktuellen Zahlen der Asylbewerberstatistik geht hervor, dass über ein Drittel der Asylerstanträge, die 2015 in Deutschland gestellt wurden, von Syrern eingereicht wurden. Zwölf Prozent der Erstanträge wurden von Albanern gestellt und knapp acht Prozent der Asylbewerber, die einen Erstantrag einreichten, kommen aus dem

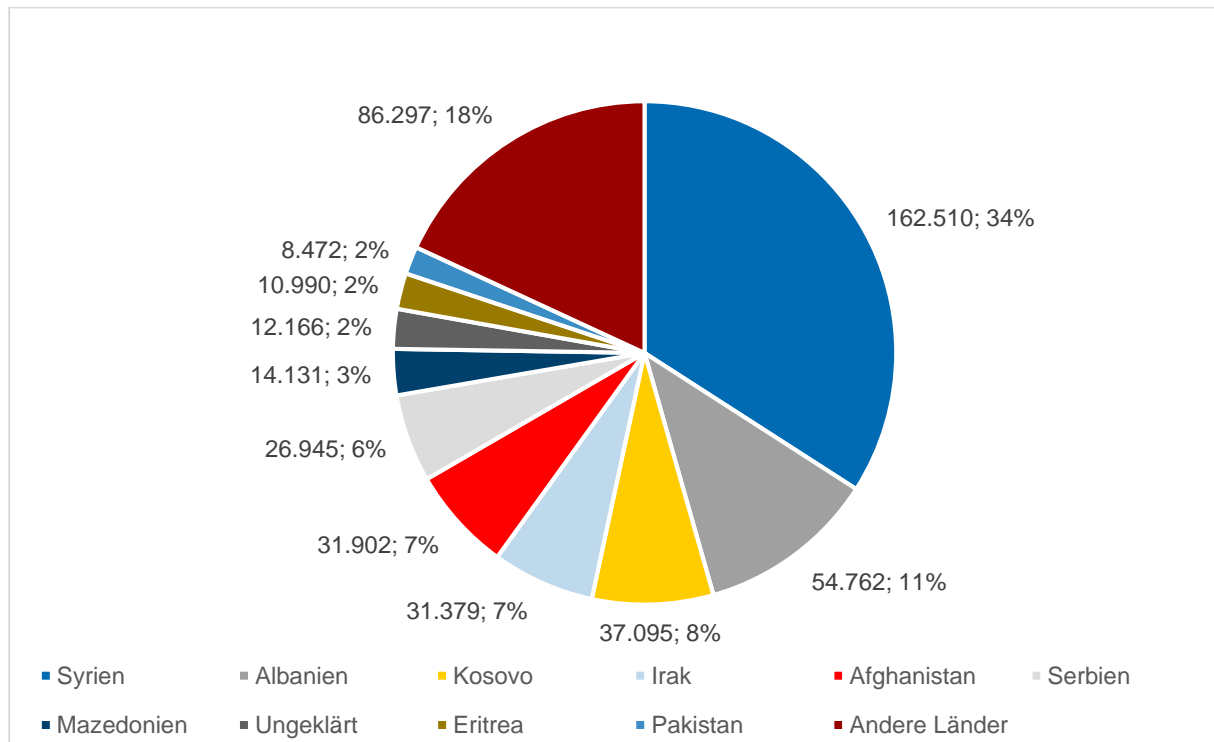
Kosovo (BAMF, 2016e, 2). Demnach kamen 2015 zwar mehr Afghanen und Iraker nach Deutschland, doch anteilig haben mehr Kosovaren und Albaner einen Asylerst- oder Folgeantrag gestellt. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die Anteile der Herkunftsländer im Laufe des Jahres stark variiert haben. Viele der Afghanen und Iraker wurden erst in der zweiten Jahreshälfte im EASY-Verfahren registriert, sodass viele noch keinen Asylantrag gestellt haben. Asylsuchende aus den Westbalkanstaaten sind zum Großteil in der ersten Jahreshälfte nach Deutschland gekommen, sodass sie ihre Anträge schon 2015 stellen konnten. Interessant ist auch, dass die Anzahl der Anträge, bei denen die Herkunft des Antragstellers noch ungeklärt ist, im Verlauf des Jahres angestiegen ist. Bis September wurden diese Fälle noch nicht separat erfasst, da sie nicht unter die „Top-10-Herkunftsländer“ mit den meisten Eingereisten fielen, im letzten Quartal sind die Zahlen jedoch stetig angestiegen.

Abbildung 5: Anzahl der Asylanträge pro Monat im Jahr 2015



1) Abbildung der 7 Herkunftsländer, die 2015 durchgehend unter den „Top-10-Herkunftsländer“ waren; Abbildung der Asylanträge von Antragstellern mit ungeklärtem Herkunftsland.
Quelle: BAMF, 2016g

Abbildung 6: Verteilung der Asylanträge aus den 10 stärksten Herkunftsländern im Jahr 2015



Quelle: BAMF, 2016e, 2

Nachdem die Zahl der registrierten Erstanträge insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 deutlich angestiegen ist, sind die Zahlen von 206.101 Registrierungen im EASY-Verfahren im November 2015 auf 91.671 Registrierungen im Januar 2016, 61.428 Registrierungen im Februar 2016 und 20.608 Registrierungen im März 2016 gesunken (Bundesministerium des Innern (BMI), 2016a, 2016b, 2016c). Inwiefern dieser Trend tatsächlich eine Entwicklung aufgrund der politischen Situation darstellt, kann noch nicht gesagt werden, auch das winterliche Wetter kann die Ursache für die Veränderungen in den Zuzugszahlen darstellen.

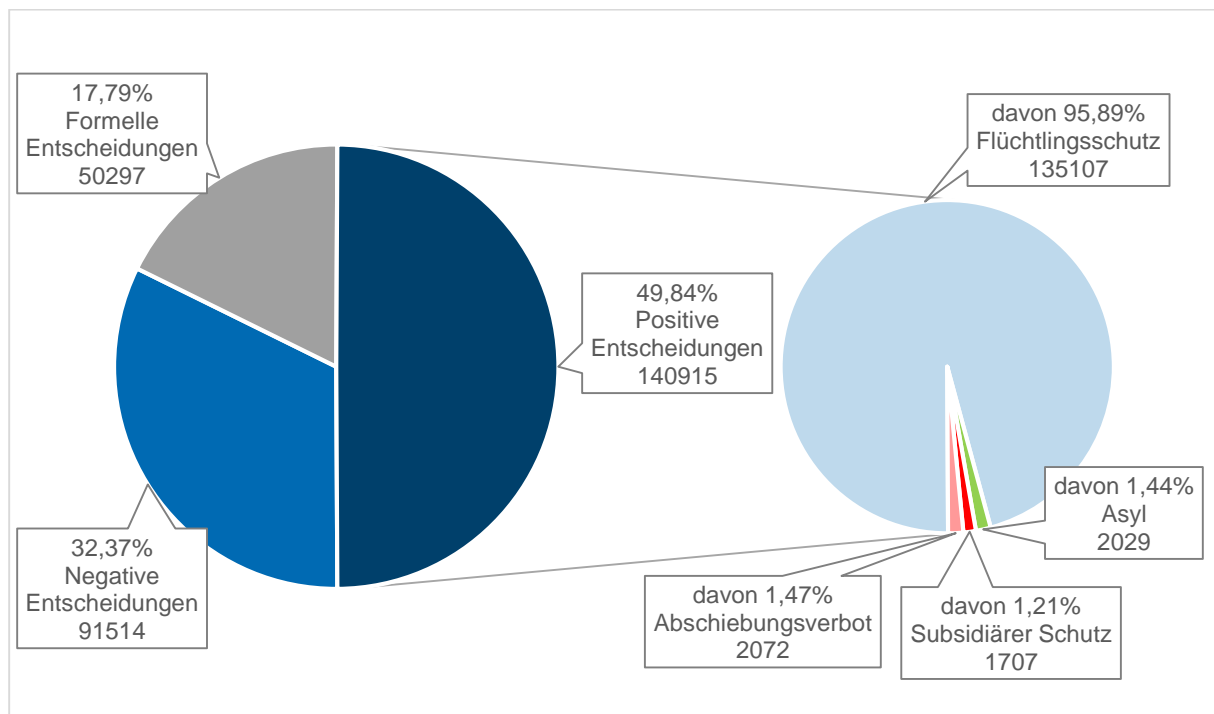
2.4 Wie vielen Menschen wird Schutz gewährt?

Von 476.649 im Jahr 2015 gestellten Asylerst- und Asylfolgeanträgen hat das BAMF über 282.726 Anträge, das heißt 60 Prozent, entschieden. Es ergibt sich eine Schutzquote von knapp 50 Prozent, das heißt, dass 50 Prozent aller bearbeiteten Asylerst- und Asylfolgeanträge vom BAMF bewilligt wurden. Außerdem wurden etwa 32 Prozent der Anträge abgelehnt und in 18 Prozent der Fälle kam es zu formellen

Verfahrensentscheidungen. Dies ist der Fall, wenn der Asylantrag aufgrund des Dublin-Verfahrens einem anderen Land zugewiesen wird und deshalb nicht in Deutschland bearbeitet wird, wenn der Antrag zurückgezogen wird oder sich der Aufenthaltsstatus des Antragstellers durch Heirat ändert.

Innerhalb der positiv entschiedenen Asylanträge wird in den meisten Fällen (95,9 Prozent) Flüchtlingsschutz gewährt. 1,4 Prozent der Antragsteller der positiv entschiedenen Fälle erhalten Asyl und 1,2 Prozent subsidiären Schutz. Ein Abschiebungsverbot ist in 1,5 Prozent der Fälle der Grund für einen positiven Asylbescheid (BAMF, 2016e, 2).

Abbildung 7: Verhältnis der Entscheidungen über Asylanträge 2015

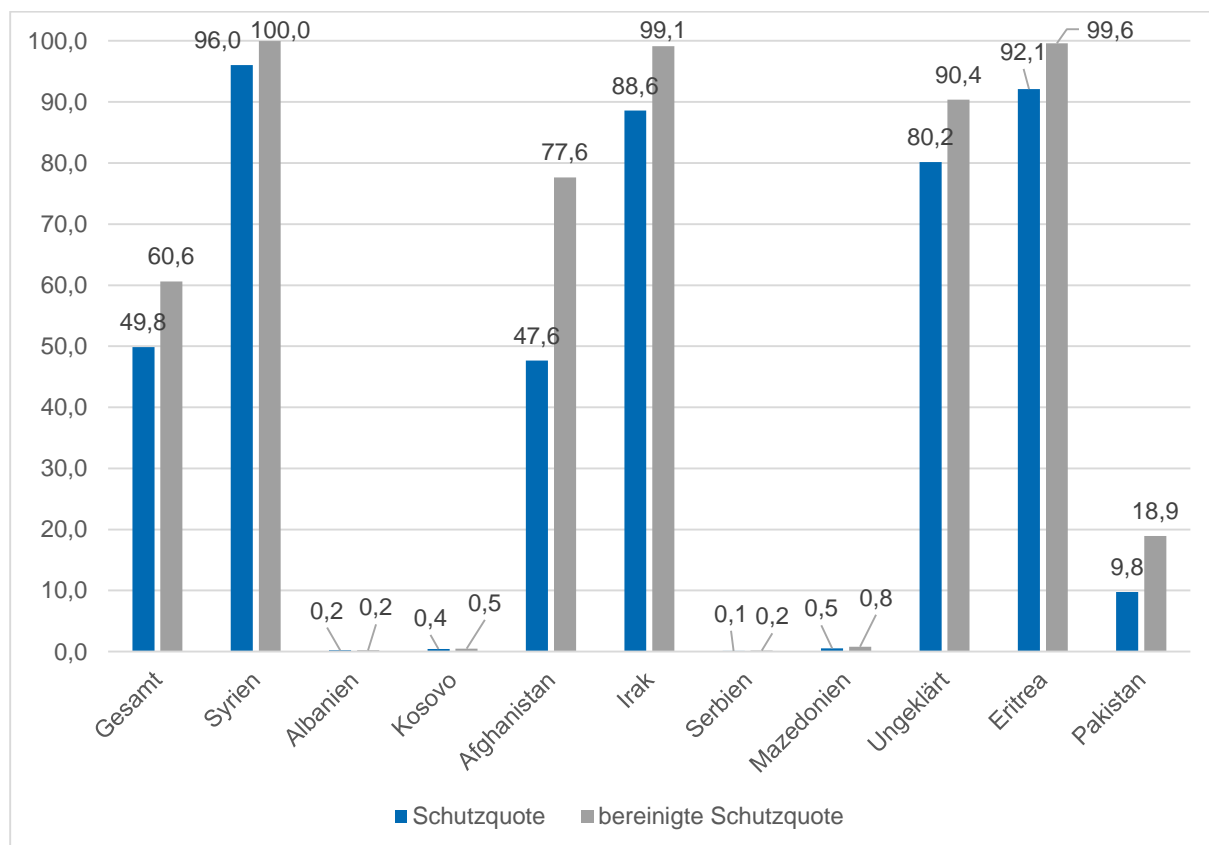


Quelle: BAMF, 2016e, 2

Neben der Gesamtschutzquote, die vom BAMF veröffentlicht wird, kann auch eine bereinigte Schutzquote berechnet werden. In diesem Fall werden die positiven Verfahrensentscheidungen nicht mit allen Verfahrensentscheidungen verglichen, sondern nur mit solchen, die tatsächlich inhaltlich in Deutschland bearbeitet wurden; formelle Entscheidungen werden dabei also rausgerechnet. Im Vergleich zur Schutzquote von 49,8 Prozent im Jahr 2015 lag die bereinigte Schutzquote im Jahr 2015 bei 60,6 Prozent, also etwa zehn Prozentpunkte höher (BAMF, 2016e, 2; eigene Berechnungen).

Je nach Herkunftsland variieren die Schutzquoten sehr stark. Für die Westbalkanstaaten ergeben sich sehr niedrige Schutzquoten (unter ein Prozent); syrische Asylbewerber erhalten hingegen zu über 95 Prozent Schutz in Deutschland. Auch können die bereinigte und unbereinigte Schutzquote weit auseinander liegen: Beispielsweise beträgt die bereinigte Schutzquote für Asylbewerber aus Afghanistan knapp 78 Prozent, sie liegt damit um 60 Prozent über der unbereinigten Schutzquote. Die bereinigte Schutzquote für pakistanische Asylbewerber ist sogar fast doppelt so hoch wie die unbereinigte (10 vs. 19 Prozent) (BAMF, 2016e, 2; eigene Berechnungen).

Abbildung 8: Schutzquote und bereinigte Schutzquote der zehn stärksten Herkunftsländer 2015 im Vergleich
In Prozent



Quelle: BAMF, 2016e, 2; eigene Berechnung

3. Analyse

3.1 Ordnungsebene

Die Flüchtlingspolitik der Regierung steht in der Kritik. Mitte Januar 2016 waren nur 39 Prozent der Befragten des zdf-Politbarometers der Meinung, dass Frau Merkel ihre Arbeit in Bezug auf die Flüchtlings- und Asylthematik eher gut mache. Bis Mitte Februar ist die Zustimmung zwar auf 47 Prozent angestiegen, jedoch sind immer noch auch 50 Prozent der Meinung, dass sie ihre Arbeit eher schlecht mache. Auch gaben nur 43 Prozent der Befragten Mitte Februar an, dass Deutschland die vielen Flüchtlinge verkraften könne. 54 Prozent sprachen sich dagegen aus (zdf, 2016a).

Die Entscheidungen des Staates haben weitreichende Folgen und werden daher schnell von der Bevölkerung kritisiert und als gut oder schlecht kategorisiert. Was selten erfolgt, ist eine konkrete Auseinandersetzung mit den Dilemmata, vor denen der Staat steht, und den schwierigen Entscheidungen, die diese Dilemma-Situationen erfordern. Einige davon sollen im folgenden Teil diskutiert werden.

3.1.1 Ort der Aufnahme

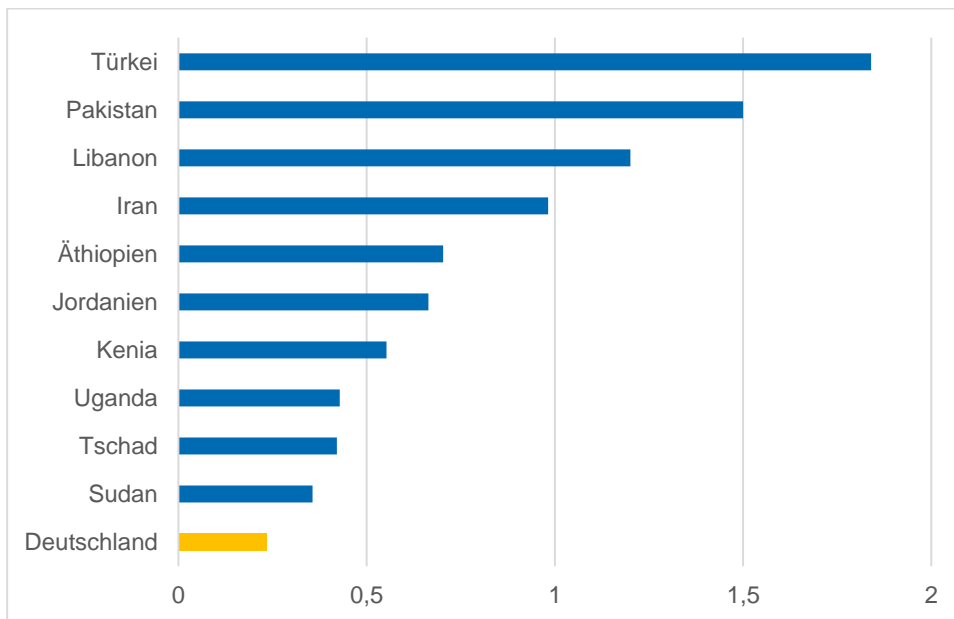
Eine der zentralen Fragen der Flüchtlingspolitik ist diejenige nach dem geeignetsten Aufnahmeland für die Flüchtlinge. Im ARD-Deutschlandtrend vom 03.02.2016 (ARD, 2016) geben 94 Prozent der Befragten an, es richtig zu finden, Menschen, die vor Krieg geflohen sind, aufzunehmen. Trotzdem werden immer wieder Forderungen nach Obergrenzen oder Kontingenten laut. Diese liegen darin begründet, dass Deutschland im vergangenen Jahr deutlich mehr Flüchtlinge aufgenommen hat als viele andere Länder. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr 441.800 erstmalige Asylanträge in Deutschland gestellt. Im europäischen Vergleich stellt Deutschland damit das Land dar, in dem mit Abstand am meisten Anträge eingegangen sind. (Eurostat, 2016a) Außerdem wurden in Deutschland 2015 1,09 Millionen Menschen im EASY-Verfahren registriert. Da sich alle Flüchtlinge vor der Asylantragstellung zunächst im EASY-Verfahren registrieren lassen müssen, ist davon auszugehen, dass diese Menschen noch in diesem Jahr einen Antrag auf Asyl stellen werden.

Auch wenn Deutschland in Europa die meisten Flüchtlinge aufnimmt, so entspricht dies weltweit betrachtet nur einer geringen Quote. Von etwa 22 Millionen Einwohnern Syriens ist laut Schätzungen des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) etwa die Hälfte auf der Flucht. Den Großteil stellen mit circa 7,6 Millionen

die Binnenflüchtlinge dar. In die umliegenden Länder Libanon, Jordanien, Irak und Ägypten sind bis Mitte 2015 circa 4 Millionen Menschen geflüchtet. Alleine der Libanon hat schon über eine Million Flüchtlinge aus Syrien aufgenommen, sodass syrische Flüchtlinge unterdessen etwa ein Fünftel der libanesischen Bevölkerung ausmachen (UNHCR, 2015a; 2015b).

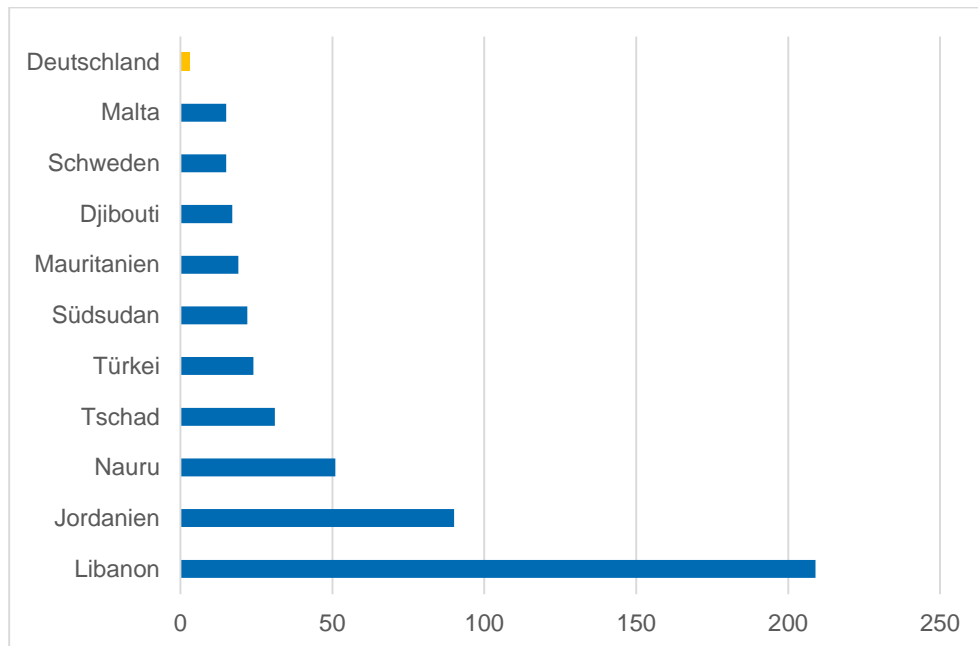
Abbildung 9: Anzahl aufgenommener Flüchtlinge

In Millionen, bis Mitte 2015



1) Anzahl der Flüchtlinge in Deutschland auf Basis der Zahlen für Schutzbedürftige nach Asyl, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzbedürftige sowie Flüchtlinge mit Abschiebungsverbot.
Quellen: UNHCR, 2015b, 7; Bundestag, 2015; eigene Berechnungen

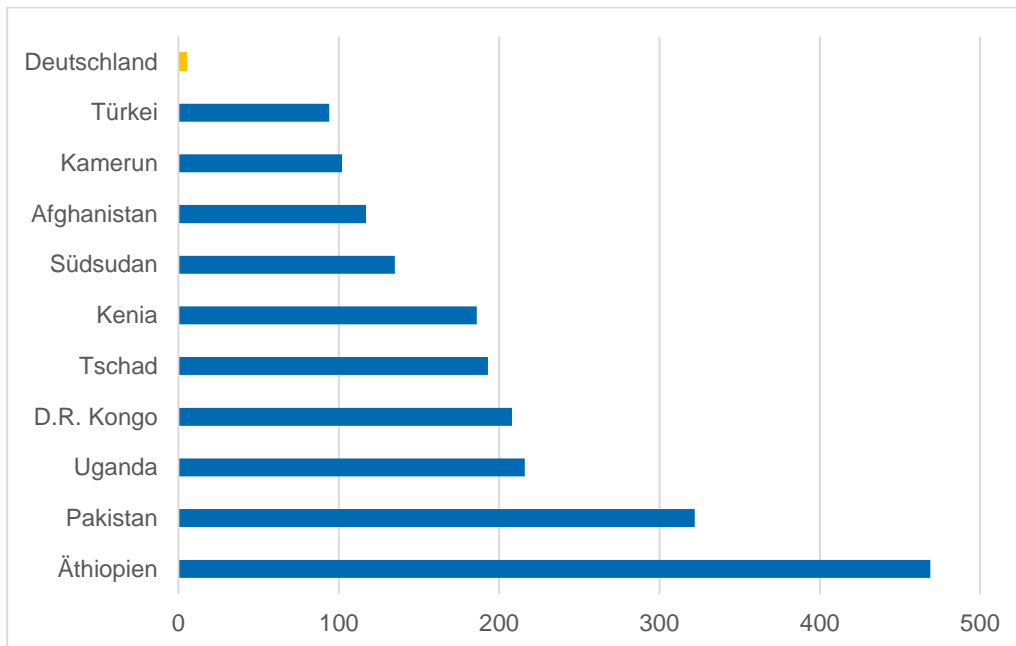
Abbildung 10: Anzahl aufgenommenen Flüchtlinge
Gemessen pro 1000 Einwohner



1) Anzahl der Flüchtlinge in Deutschland auf Basis der Zahlen für Schutzbedürftige nach Asyl, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzbedürftige sowie Flüchtlinge mit Abschiebungsverbot.
Quellen: UNHCR, 2015b, 8; Bundestag, 2015; Statistisches Bundesamt, 2016a; eigene Berechnungen

Die ähnliche Kultur, die die Anrainerstaaten im Vergleich zur syrischen Kultur haben, vereinfacht eine Integration der Flüchtlinge deutlich. Andererseits sind in diesen Ländern die Flüchtlingsheime durch den hohen Andrang deutlich überfüllt, die Lebensbedingungen genügen vielfach in keiner Weise den europäischen Standards und den Flüchtlingen wird weder finanzielle Unterstützung vonseiten des Staates noch eine Perspektive geboten. Insbesondere wenn man die Flüchtlingszahlen im Verhältnis zur heimischen Bevölkerung oder aber dem Bruttoinlandsprodukt betrachtet, wird die Belastung der Staaten deutlich: Bei einem zugrunde liegenden Bruttoinlandsprodukt zu Kaufkraftparitäten von 45.802 Dollar (Weltbank, 2016) in Deutschland und circa 233.579 in Deutschland lebenden Flüchtlingen Mitte des Jahres 2015 (Bundestag, 2015) ergibt sich eine Quote von fünf Flüchtlingen pro Dollar Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftparität. Im Vergleich dazu kamen in Äthiopien etwa 469 Flüchtlinge auf einen Dollar des Bruttoinlandsproduktes in Kaufkraftparität.

Abbildung 11: Anzahl aufgenommener Flüchtlinge
Gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro US-Dollar in Kaufkraftparitäten

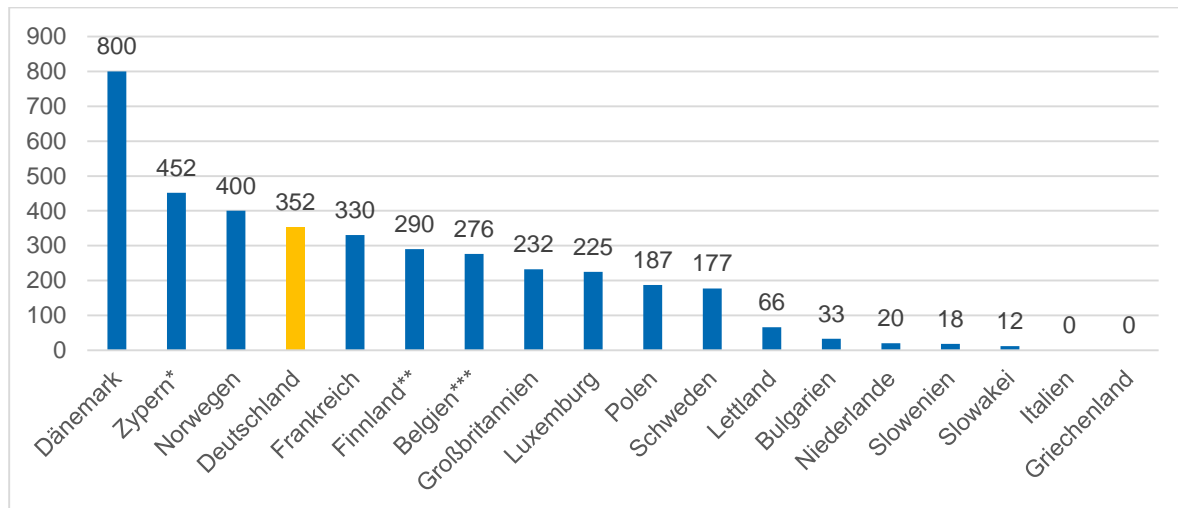


1) Anzahl der Flüchtlinge in Deutschland auf Basis der Zahlen für Schutzbedürftige nach Asyl, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzbedürftige sowie Flüchtlinge mit Abschiebungsverbot.
Quellen: UNHCR, 2015b, 8; Bundestag, 2015; Weltbank, 2016; eigene Berechnungen

Die finanzielle Unterstützung, die ein Flüchtling in seinem Aufnahmeland erhält, spielt jedoch auch eine wichtige Rolle: Die Höhe dieser Unterstützung unterscheidet sich schon innerhalb Europas stark – und damit die Kosten für die Aufnahme eines Flüchtlings in den jeweiligen Ländern.

Abbildung 12: Finanzielle Unterstützung pro Flüchtling im europäischen Vergleich

Monatlich, in Euro



1) *Spanne zwischen 85 Euro und 452 Euro, **Spanne zwischen 85 Euro und 290 Euro, ***Spanne zwischen 176 Euro und 276 Euro (variiert je nach Unterkunft und Verpflegung).

Quelle: Schnaas, 2016

Die absoluten Ausgaben sind entsprechend deutlich geringer, wenn ein Flüchtling in einem Land wie Italien oder Griechenland aufgenommen wird, als wenn er in Dänemark Zuflucht findet. Eine mögliche Diskussion besteht deshalb darin, ob es nicht sinnvoller wäre, Flüchtlinge in den Ländern unterzubringen, in denen eine Unterbringung die geringsten Kosten mit sich bringen würde, um so die Aufnahme von mehr Flüchtlingen finanzieren zu können. Die Situation in den Ländern wie Dänemark oder Deutschland stellt entsprechend einen ökonomischen Konfliktfall dar, da es zwar moralisch ist, die Flüchtlinge aufzunehmen, jedoch die Kosten bei der Aufnahme in einem anderen Land deutlich geringer ausfallen würden, sodass die Dimension Rentabilität negativ zu bewerten ist.

Es bleibt jedoch das Phänomen, dass manche Staaten sowohl in absoluten Zahlen als auch gemessen an der eigenen Bevölkerungszahl deutlich mehr Flüchtlinge aufnehmen als andere Staaten. Immer wieder wird daher die Forderung nach einem Verteilungsschlüssel innerhalb Europas laut, der analog zum Königsteiner Schlüssel aufgebaut sein könnte. Auch in diesem Fall liegt ein Dilemma vor, das nicht ohne Weiteres zu überbrücken ist. Zum einen könnten Sonderfälle (beispielsweise spezifische Sprachkenntnisse oder Familienangehörige in einem bestimmten EU-Land) bei der Einführung einer solchen Verteilungsquote schlechter beachtet werden. Zum anderen liegt bei der Verteilung der Flüchtlinge die Situation eines klassischen Gefangenendilemmas vor:

Abbildung 13: Aufnahme von Flüchtlingen: Ein Gefangenendilemma

		Deutschland	
		Aufnahme von Flüchtlingen	Keine Aufnahme
Andere Staaten	Aufnahme von Flüchtlingen	3 , 3	1 , 4
	Keine Aufnahme	4 , 1	2 , 2

Eigene Darstellung

Würden sich alle Staaten kooperativ zeigen und Flüchtlinge aufnehmen, könnten viele schutzbedürftige Flüchtlinge integriert werden und kein Aufnahmeland wäre von der Masse der ankommenden Flüchtlinge überlastet. In der Summe ist dieser Zustand derjenige, der für alle Beteiligten zusammen am wünschenswertesten ist. In der Grafik zeigt sich dies durch die beiden Outputs 3 und 3 sowohl für Deutschland als auch für andere Staaten. Die Summe dieser Outputs ergibt 6 und ist damit der bestmögliche Output, der in der Summe erzielt werden kann.

Sobald sich jedoch ein Land aus dieser Abmachung lösen und als einziges Land keine Flüchtlinge aufnehmen würde, wäre die neue Situation für die übrigen Länder schlechter (Output 1), für das Land, welches nicht mehr kooperiert, jedoch am besten (Output 4). In diesem Fall könnte davon ausgegangen werden, dass die anderen Länder die Flüchtlinge versorgen könnten, und nur das eigene Land keine Verantwortung in der Debatte um Flüchtlinge trüge und keine Ressourcen für die Integration aufwenden müsste. Dieser Zustand würde den unkooperativen Staat demnach besser stellen, als wenn er sich an der Aufnahme beteiligen würde. Die anderen Staaten wären jedoch besser gestellt, wenn sich alle Länder kooperativ zeigen, da damit die Last der Aufnahme aufgeteilt würde. Das Kollektiv aller Länder hat demnach ein Interesse daran, dass sich alle beteiligen, die Einzelstaaten haben jedoch ein größeres Interesse, sich nicht zu beteiligen, sodass eine Dilemma-Situation entsteht.

Im Fall der Flüchtlingskrise wird dieser Mechanismus noch dadurch gestärkt, dass Deutschland als sogenannter Olson'scher Großer (Olson, 1968, 32) im Spiel wahrgenommen wird. Der Olson'sche Große hat ein so großes Interesse daran, dass durch Kooperation etwas entsteht – in diesem Fall die Aufnahme der Flüchtlinge –, dass er das Gut notfalls auch alleine bereitstellen würde. Beispielsweise hat

Deutschland durch das faktische Aussetzen des Dublin-Verfahrens für Syrer im August 2015 ein solches Signal an die anderen Staaten gesendet. Die anderen Staaten können nun darauf spekulieren, dass Deutschland der Verantwortung für die Flüchtlinge auch dann nachkäme, wenn sie sich nicht oder nur in geringerem Maße beteiligen und sich deshalb bewusst aus der Flüchtlingsaufnahme zurückhalten. Ein Beispiel dafür könnte Polen sein, das bisher nur relativ wenige Flüchtlinge aufgenommen hat und deutlich gegen einen Lastenausgleich innerhalb Europas ist (de Vries/Hoffmann, 2016, 9). Dass trotz des vorliegenden Dilemmas eine gleichmäßigere Verteilung der Flüchtlinge erzielt werden könnte, wird von den Deutschen sehr kritisch gesehen: Nur 10 Prozent der Befragten des zdf-Politbarometers von Mitte Februar 2016 gehen davon aus, dass es zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Flüchtlinge in der EU kommen wird, 88 Prozent erwarten dies nicht (zdf, 2016a).

Auch außerhalb Europas kommt das Phänomen der Verantwortungsdiffusion zum Tragen. Aufgrund ihrer Lage, Kultur und finanziellen Situation wären beispielsweise die reichen Golfstaaten prädestiniert dafür, syrischen Flüchtlingen eine Bleibemöglichkeit zu bieten. Sie sehen sich dazu jedoch nicht in der Verantwortung, unter anderem, da sie die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben.

3.1.2 Finanzierung der Flüchtlingskrise

Ein weiteres Dilemma auf der Ordnungsebene stellt die Finanzierung der Flüchtlingsunterbringung und -integration dar. Insbesondere stellt sich die Frage, aus welchem Topf des Bundeshaushalts die zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden sollen. Die Bevölkerung ängstigt dabei vor allem, dass die Bereitstellung nur durch Kürzungen in anderen Bereichen zu bewerkstelligen ist. Im zdf-Politbarometer vom 15. Januar 2016 waren 74 Prozent der Ansicht, dass solche Einsparungen nötig würden (zdf, 2016b). Bundesfinanzminister Schäuble geht davon aus, dass der Staatshaushalt 2016 auch trotz der Flüchtlingskrise ausgeglichen bleibt, in 2015 ist dies geglückt (Bundesfinanzministerium (BMF), 2015; 2016).

Die Migranten können gleichzeitig einen großen Zugewinn für Deutschland und perspektivisch vielleicht sogar eine finanzielle Entlastung darstellen. Die Bertelsmann Stiftung hat in einer Studie aus dem Jahr 2012 (Bonin, 2012, 1) herausgefunden, dass Migranten den deutschen Bundeshaushalt auf kurzfristige Sicht im Schnitt um jährlich 3.300 Euro entlasten. Die vermehrten Ausgaben zu Beginn fangen demnach nach einigen Jahren an, sich zu rechnen, da die Menschen in das deutsche Bildungs- und Arbeitssystem integriert werden und zu Nettozahlern werden. Andere

Berechnungen gehen hingegen davon aus, dass durch den Zuzug der Flüchtlinge große Kosten auf Deutschland zukommen, die sich nicht ohne weiteres durch ihre Steuerzahlungen ausgleichen lassen. So kommt das IW Köln beispielsweise zu geschätzten Kosten von 22,1 Milliarden Euro in 2016 bzw. 27,6 Milliarden Euro in 2017 (Hentze/Schäfer, 2016), das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW) rechnet mit langfristigen Kosten zwischen 25 Milliarden Euro und 55 Milliarden Euro (Boyson-Hogrefe, et al., 2015, 11), das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hingegen geht in einem optimistischen Szenario davon aus, dass schon ab 2020 positive Änderungen im Pro-Kopf-Einkommen der bereits in Deutschland lebenden Personen zu verzeichnen sein wird, in einem negativen Szenario würde diese Situation etwa ab 2027 eintreten (Fratzcher/Junker, 2015, 1087). Eine exakte Angabe über Kosten oder Überschüsse, die aufgrund der Flüchtlinge eintreten können, ist schwierig, da alle Berechnungen auf einer Vielzahl von Annahmen (beispielsweise über die Anzahl der ankommenden Flüchtlinge, ihre Vorbildung, ihr Alter etc.) basieren. Da sich diese Annahmen teilweise deutlich unterscheiden, kommt es zu sehr verschiedenen Endergebnissen.

Gerade in der Debatte hinsichtlich des Fachkräftemangels erhoffen sich jedoch viele Wirtschaftsvertreter (beispielsweise Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)) Vorteile, da die ankommenden Menschen oftmals auch für einfachere Aufgaben in Bereichen ausgebildet werden können, die derzeit in Deutschland unbesetzt bleiben (BDA, 2015; BDI, 2015). So nehmen beispielsweise rund 5 Prozent der Unternehmen an, dass die Potenziale des Flüchtlingszustroms zur mittelfristigen (die nächsten drei bis fünf Jahre) Fachkräftesicherung groß sind. 17 Prozent rechnen mit mittleren und rund 44 Prozent mit zumindest geringen Potenzialen (Hüther/Geis, 2016, 13). Der demografische Wandel, der den Fachkräftemangel verstärkt, könnte ebenfalls durch die Flüchtlinge abgemildert werden, da der Großteil der Flüchtlinge sehr jung ist. Allerdings ist dieser Effekt lediglich kurzfristig zu betrachten, da auf lange Sicht weitere Aspekte relevant werden, beispielsweise inwiefern die Flüchtlinge integriert werden und ob sie auch auf längere Sicht in Deutschland bleiben (Deschermeier, 2015).

Ein weiterer interessanter Aspekt, der im Zuge der Finanzierung der Flüchtlinge beleuchtet werden kann, sind die Heimatüberweisungen von Migranten: Im Jahr 2013 lagen die Überweisungen von Migranten in ihre Heimat bei etwa 418 Milliarden Dollar. Im gleichen Zeitraum haben alle OECD-Staaten zusammen 135 Milliarden Dollar für Entwicklungshilfe ausgegeben. Die Differenz der Werte ist gewaltig: Etwa die dreifache Summe der Entwicklungshilfe wurde durch Migranten selbst

aufgebracht (Djanhan, 2015). Aus psychologischer Sicht ist diese Verteilung nicht besonders erstaunlich: Der Identifiable-Victim-Bias (Jenni/Loewenstein, 1997) besagt, dass Menschen eine größere Hilfsbereitschaft zeigen, wenn es sich um eine konkrete Person handelt, als wenn es nur eine vage definierte Gruppe Opfer ist. So wurde beispielsweise für die Opfer des Terroranschlags vom 11. September 2001 deutlich mehr gespendet als für die Bekämpfung von Malaria (Schneider, 2016). Dieser Bias ist auf die Heimatüberweisungen übertragbar: Ein Flüchtling oder Migrant kann sich deutlich besser in die Situation der Menschen aus den Entwicklungsländern hineinversetzen, da er dieselbe oder eine ähnliche Situation erlebt hat. Damit stellen seine Hinterbliebenen „identifiable victims“, also klar identifizierbare Opfer dar. In ihrem Alltag werden die Migranten in Deutschland deshalb vermutlich sehr häufig darüber nachdenken, welche Auswirkungen eine finanzielle Unterstützung für ihre Hinterbliebenen haben könnte und sind deshalb eher bereit, zu teilen, als wenn sie keinen direkten Bezug in die fremden Länder hätten.

Oftmals wird diskutiert, inwiefern statt der Finanzierung der Flüchtlinge lieber in die Bekämpfung der Fluchtursachen investiert werden sollte. Die vorliegenden Zahlen geben zumindest zu bedenken, dass die Aufnahme von Flüchtlingen durch die hohen zu erwartenden Heimatüberweisungen auch gleichzeitig zur Förderung der Heimatstaaten beitragen kann. In diesem Fall wäre die vorliegende Situation als Win-Win-Situation zu klassifizieren, da eine finanzielle Unterstützung der Flüchtlinge nicht einer Förderung der Heimatstaaten entgegensteht, sondern die Unterstützung durch die Heimatüberweisungen begünstigt. Damit können sowohl die Flüchtlinge als auch die Hinterbliebenen profitieren.

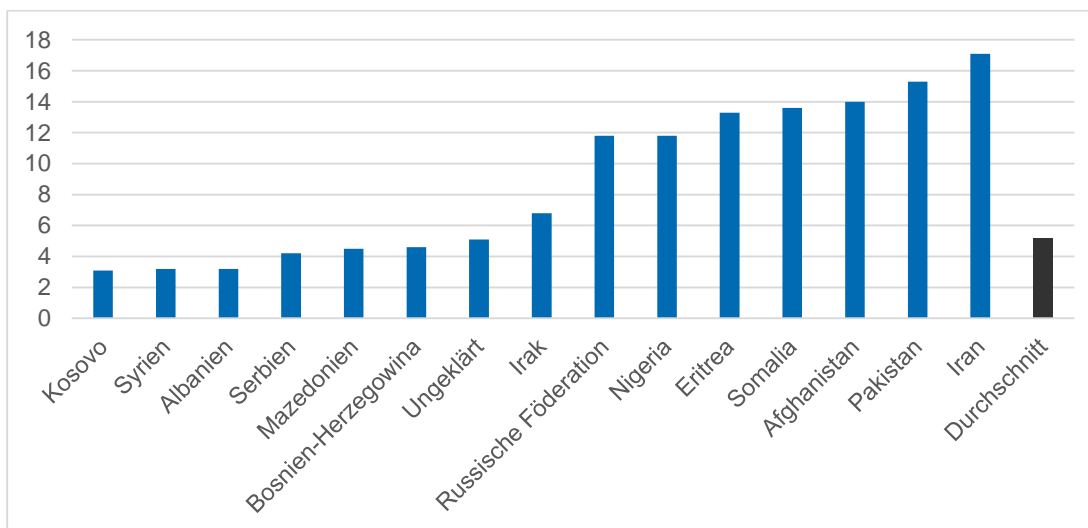
3.1.3 Ausgestaltung der Asylverfahren

Als drittes wichtiges Dilemma auf der Ordnungsebene kann die Ausgestaltung der Asylverfahren genannt werden. Dabei stellen sich insbesondere zwei zentrale Fragen: Ist ein schnelles Verfahren einem langsamen vorzuziehen, wenn dadurch eine individuelle Prüfung teilweise unterbleibt und ist eine Aufnahme von möglichst vielen Flüchtlingen auch dann vorzuziehen, wenn dadurch die Integration derjenigen Flüchtlinge erschwert wird, die in Deutschland einen Schutzstatus erhalten? Beide Fragen lassen sich nicht ohne Weiteres beantworten und im Folgenden sollen einige Hintergrundinformationen zur Verfügung gestellt werden, die eine Einschätzung erleichtern sollen.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer für Asylanträge lag im vergangenen Jahr bei 5,2 Monaten (Bundestag, 2016, 14). In dieser Zeit ist die Dauer zwischen Registrierung im EASY-Verfahren und der tatsächlichen Antragsstellung nicht eingerechnet. Professor Tränhardt, Migrationsforscher der Universität Münster, geht davon aus, dass die reale Dauer bei etwa einem Jahr liegt (Leubecher, 2015). Je nachdem aus welchem Herkunftsland die Asylbewerber stammen, können sehr unterschiedliche Verfahrensdauern zustande kommen. Die folgende Grafik gibt darüber einen Überblick.

Abbildung 14: Durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Asylanträge der 15 wichtigsten Herkunftsländer in 2015

In Monaten



Quelle: Bundestag, 2016, 14

Auffällig ist, dass Anträge aus den Westbalkanstaaten oder auch Syrien deutlich schneller bearbeitet werden als beispielsweise die Anträge aus Pakistan oder dem Iran. Dies liegt daran, dass eine Entscheidung für einige Herkunftsländer leichter gefällt werden kann; beispielsweise erhalten syrische Flüchtlinge zu großen Teilen Asyl, die meisten Anträge aus den Westbalkanstaaten werden abgelehnt. Sobald eine genauere Prüfung notwendig ist, steigt die Dauer der Asylverfahren deutlich an. Insbesondere diejenigen Flüchtlinge, die eine tiefere Prüfung benötigen, wären auf eine schnelle Entscheidung angewiesen, um Planungssicherheit zu haben. Syrische Flüchtlinge können auch ohne die Bewilligung des Antrages davon ausgehen, dass ihnen der Schutzstatus anerkannt wird, da dies schließlich in fast 100 Prozent der Fälle geschieht. Beispielsweise pakistanische oder afghanische Flüchtlinge können sich dessen jedoch nicht sicher sein, sodass die Entscheidung über den Asylantrag für sie eine besonders große Bedeutung hat.

Problematisch an der langen Dauer ist vor allem, dass die Asylbewerber in dieser Zeit kaum Integrationsmöglichkeiten haben. Während des Asylverfahrens muss ein Antragsteller in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen. Nach maximal sechs Monaten sollen die Bewerber dann in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden oder eine eigene Wohnung zugewiesen bekommen. In den ersten drei Monaten ist das Arbeiten in allen Fällen untersagt. Diese Regelung kann jedoch auch länger gelten, wenn der Bewerber sich in dieser Zeit noch in einer Erstaufnahmeeinrichtung befindet. Erst nach Ablauf der Dreimonatsfrist können sich Asylbewerber eine Arbeit suchen, wobei dann zunächst eine Vorrangprüfung erfolgen muss. Diese Regelung besagt, dass Asylbewerber nur dann auf eine Stelle zugelassen werden können, wenn kein gleichqualifizierter Deutscher oder Europäer für die Stelle in Frage kommt. Die Vorrangprüfung gilt in den ersten 15 Monaten, sodass faktisch in diesem Zeitraum nur selten der Einstieg in den Arbeitsmarkt möglich ist. Personen aus sicheren Herkunftsstaaten haben während des Asylverfahrens in jedem Fall keinen Arbeitsmarktzugang.

Das zweite Dilemma, welches in Bezug auf die Ausgestaltung des Asylverfahrens existiert, ist die Frage bezüglich der Einreisebedingungen. Soll eher vielen Bewerbern die Chance gegeben werden, ein Asylgesuch zu stellen, oder sollen die Voraussetzungen möglichst restriktiv gehalten werden, sodass weniger Menschen den Antrag stellen, diese dafür aber höhere Chancen auf eine gelungene Integration haben? Zurzeit gilt die Regelung, dass ein Asylgesuch immer nur für das Land gestellt werden kann, in dem der Flüchtling sich zu dem Zeitpunkt der Antragstellung befindet. Um von diesem Recht Gebrauch zu machen, wird meist eine illegale Einreise in das Zielland vorgenommen. Alternativ könnte daher die Regelung eingeführt werden, dass auch in den Krisenländern selbst, wie zum Beispiel in Syrien, Asylzentren errichtet werden. In diesen könnten Flüchtlinge dann einen Antrag auf Asyl stellen, ohne die illegale und oftmals sehr gefährliche Reise auf sich nehmen zu müssen. Alleine im Januar 2016 sind in der Ägäis jeden Tag acht Flüchtlinge auf ihrer Reise nach Europa gestorben (Pro Asyl, 2016). Diese Tode könnten durch ein verändertes Verfahren bzw. die Möglichkeit, auch aus dem Ausland einen Asylantrag zu stellen, verhindert werden.

Schwierig wären dann jedoch zwei Dinge: Einerseits basiert das Asylrecht nicht nur auf nationalen, sondern auch auf europäischen und internationalen Regelungen. Deutschland würde sich durch eine Änderung in der Handhabung des Asylrechts über diese hinwegsetzen. Insbesondere wenn Deutschland eine solche Entscheidung alleine trafe, würden vermutlich auch viele Flüchtlinge, die ursprünglich

in ein anderes Land reisen wollten, ihren Asylantrag auf Deutschland umlegen, da das Risiko der Reise somit eliminiert wäre. Die Folge wäre, dass Deutschland einen enormen Zuwachs an Asylanträgen erleben würde. In diesem Fall bestünden die Möglichkeiten darin, entweder die Kriterien so zu verschärfen, dass deutlich weniger Menschen als bisher ihre Anträge bewilligt bekämen, oder deutlich mehr Menschen aufzunehmen. Eine erhöhte Aufnahme scheint unter den aktuellen Umständen kaum möglich, da Deutschland schon jetzt an vielen Stellen an seiner Belastungsgrenze steht. Die Alternative, also striktere Kriterien zugrunde zu legen, scheint ebenfalls wenig menschlich und moralisch, da Flüchtlingsschutz schon heute nur einer sehr begrenzten Personengruppe gewährt wird, die beispielsweise unter (politischer) Verfolgung in ihrem Heimatland leidet. In diesem Fall handelt es sich also nicht nur um eine Abwägung zwischen Moralität und Rentabilität, sondern es muss zwischen zwei moralischen Aspekten abgewogen werden. Die Möglichkeit in seinem Herkunftsland einen Asylantrag zu stellen, könnte zwar Tode verhindern, würde jedoch gleichzeitig auch durch den enormen Anstieg an Flüchtlingen eine Integration, die für das Wohlbefinden der Flüchtlinge in Deutschland besonders wichtig ist, erschweren.

3.2 Institutionenebene

Neben den Dilemmata, die auf Ordnungsebene auftreten können, kommt es auch auf institutioneller Ebene zu Situationen, die schwierige Entscheidungen erfordern, da moralische oder finanzielle Konfliktfälle vorliegen. Die institutionelle Ebene umfasst dabei alles, das weder durch staatliche Regelungen organisiert ist, noch lediglich die Entscheidungsmacht von einzelnen Individuen umfasst. Beispielsweise sind Unternehmen oder Vereine auf der institutionellen Ebene angesiedelt, aber auch Interessengemeinschaften oder informelle Gruppierungen gehören dazu (Enste/Wildner, 2015b).

3.2.1 Objektive Berichterstattung

Vor einem großen Dilemma stehen derzeit die deutschen Medien. Die Berichterstattung im Zuge des Flüchtlingszustroms ist vielfältig: Es existieren Berichte zur Anzahl der Flüchtlinge, über ihre Herkunft, ihre persönlichen Hintergründe und Geschichten, aber auch Geschichten über Straftaten, die von Flüchtlingen begangen wurden, sowie solche, die sich gegen Flüchtlinge richten. Übergreifende Schwierigkeit dabei ist die Frage, inwiefern die Berichterstattung objektiv genug ist, welche Tendenzen sie verstärkt und ob sie ausgeglichen ist. So

liegt beispielsweise ein ökonomischer Konfliktfall vor, wenn eine Zeitung entscheiden muss, ob sie lieber einen neutralen Bericht über Flüchtlinge veröffentlichen will, oder stattdessen einen Artikel, der polarisiert und deshalb eine höhere Verkaufsquote vorweist.

Einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach (IfD Allensbach) vom Dezember 2015 zufolge empfinden circa 41 Prozent der Deutschen die Berichterstattung über die Flüchtlingssituation als zu einseitig (Köcher, 2015a). Noch wenige Monate vorher waren noch 47 Prozent (Köcher, 2015b) dieser Meinung. Die Situation verbessert sich also, doch weiterhin sind viele Leser sehr skeptisch. Der Begriff „Lügenpresse“ wurde zum Unwort des Jahres 2014 erklärt und beschreibt die Auffassung eines Teils der Bevölkerung, dass die Deutschen Medien unreflektiert und zu enthusiastisch über das Thema Flüchtlinge berichtet haben, ohne dabei eine objektive Berichterstattung sowie die Anerkennung von Ängsten und Skepsis im Blick zu behalten. Insbesondere die sprachgeschichtliche Herkunft des Wortes – schon zu Zeiten des ersten und zweiten Weltkrieges wurde das Wort gebraucht – zeigt die Dimension, die der Unmut der Bevölkerung hat. Besonders in der Kritik stand die Berichterstattung über die Vorfälle am Kölner Hauptbahnhof. In den ersten Mitteilungen der Polizei und der Medien war von einer friedlichen Silvesternacht die Rede, erst später kamen die Vorfälle am Hauptbahnhof ans Licht. Auch dann war noch sehr unklar, ob in der Berichterstattung auf die Herkunft der Täter verwiesen werden sollte, oder ob genau dies zu vermeiden sei, um einer Pauschalanklage vorzubeugen.

Genau in dieser Situation spielt sich ein weiteres Dilemma ab: Die Preisgabe von Informationen über Straftaten spielt sich auf dem schmalen Grat zwischen der Verschleierung von Information einerseits und dem Zurückhalten relevanter Nachrichten andererseits ab. Vor allem die Frage, ob die Polizei die Nationalität und den Aufenthaltsstatus von Straftätern bekannt geben soll, steht permanent im Raum. Die Regierung gibt darauf keine pauschale Antwort, die Bundesländer können selbst entscheiden. Nordrhein-Westfalen orientiert sich beispielsweise am Pressekodex des Deutschen Presserates, der besagt, dass nur dann über die Zugehörigkeit eines Verdächtigen oder Täters zu einer Minderheit berichtet werden soll, wenn ein Sachbezug für das Verständnis des Berichteten bestehe. Damit wird die Verantwortung im Grunde an die Polizei weitergegeben, die dann nach eigenem Ermessen entscheiden soll (Burfeind, 2016).

Gerade in Ostdeutschland, wo die Bevölkerung zum großen Teil angibt, Angst vor Flüchtlingen zu haben, erfahren rechte Parteien einen großen Zulauf (ARD, 2015,

16). Berichte über die Herkunft von Straftätern können diese Angst noch verstärken, da sich der Mensch Informationen immer dann besonders gut merken kann, wenn sie zu seiner eigenen Meinung passen. Die Verfügbarkeitsheuristik beschreibt das Phänomen, dass Menschen einen Tathergang dann als wahrscheinlich einschätzen, wenn sie in der Lage sind, sich an einen solchen Vorfall zu erinnern (Kahnemann/Tversky, 1974). Sofern sich Leser also an Berichte über straffällige Flüchtlinge erinnern können, nehmen sie an, dass viele Flüchtlinge straffällig werden. Bundesinnenminister de Maizière sagte im November 2015 im Zuge eines Lageberichts des Bundeskriminalamtes (BKA), dass es durch Asylbewerber und Flüchtlinge keinen überproportionalen Anstieg der Kriminalität gibt, sondern sie „genauso wenig oder oft straffällig werden wie Vergleichsgruppen der hiesigen Bevölkerung“ (BMI, 2015). Eine Veränderung konnte jedoch in der Anschlagstatistik gegen Flüchtlinge verzeichnet werden: 2015 wurden insgesamt 924 Straftaten gegen Flüchtlingsheime verzeichnet, wovon 825 als rechts motiviert eingestuft wurden. Im Vorjahr lag die Zahl bei 199, sie hat sich also mehr als vervierfacht (Heißler, 2016).

3.2.2 Integration oder Schwarzarbeit

Auf Institutionenebene geht es in der Flüchtlingsthematik im Kern hauptsächlich um die Frage, ob und wie Deutschland die vielen Flüchtlinge integrieren kann. Laut zdf-Politbarometer vom Oktober 2015 haben die Deutschen mehr Angst vor erhöhter Kriminalität (62 Prozent) oder Einsparungen in anderen Bereichen (74 Prozent) als vor der Bedrohung unserer kulturellen Werte (33 Prozent) (zdf, 2015).

Die Frage der Integration beinhaltet meist hauptsächlich die Integration in den Arbeitsmarkt sowie eine kulturelle und religiöse Integration. 2014 waren über 63 Prozent der Flüchtlinge Muslime, für das Jahr 2015 wird der Anteil der muslimischen Flüchtlinge teilweise noch höher geschätzt (BAMF, 2015b, 25; Monath, 2015). Neben der Angst vor Überfremdung, die durch den Zuzug vieler muslimischer Menschen entstehen könnte, kann der Zuzug auch eine Chance darstellen. Jan Felix Engelhardt (2015) sieht die Chance darin, dass durch den Zuzug ein „deutscher Islam“ gefördert werden kann. Seiner Meinung nach werden die Flüchtlinge, die nach Deutschland kommen, hier Deutsch lernen und auch das religiöse Angebot auf Deutsch wahrnehmen wollen. Viele Moscheen, die bisher lediglich ein türkisches Angebot bieten, müssten sich auf diese neue Situation einstellen und böten in der Folge mehr Treffen und Gebetsrunden in deutscher Sprache an, da diese Sprache die Verbindung aller Muslime in Deutschland darstellen wird.

Die zweite wichtige Form der Integration ist die in den Arbeitsmarkt. Diese stellt deutsche Unternehmen und die deutsche Regierung gleichermaßen vor Schwierigkeiten: Der Großteil der Flüchtlinge ist verhältnismäßig schlecht ausgebildet – laut IW Köln (Bußmann/Orth, 2016) haben circa 23 Prozent der syrischen Flüchtlinge gar nicht oder weniger als fünf Jahre die Schule besucht. 46 Prozent der Syrer waren zehn Jahre in der Schule. Auf welchem Niveau der Unterricht erfolgte, ist jedoch nicht erfasst und dadurch nicht in die Auswertung eingeflossen. Etwas besser ausgebildet sind afghanische Flüchtlinge, die zu 52 Prozent mindestens zehn Jahre eine Schule besucht haben, irakische Flüchtlinge haben in ihrem Heimatland nur zu 29 Prozent für mindestens zehn Jahre die Schule besucht.¹ Trotz der eher schlechten Vorbildung sehen Unternehmen eine Chance in den Flüchtlingen, da diese im Durchschnitt sehr jung sind. Im Jahr 2014 waren 31,7 Prozent der Asylbeantragsteller unter 18 Jahre, weitere 23,3 Prozent unter 25 Jahre. Über 50 Prozent der Asylbewerber waren demnach in einem Alter, in dem es sich besonders lohnt, in die (Aus-)Bildung zu investieren. Nur 4,5 Prozent der Asylbeantragsteller waren im selben Jahr über 50 Jahre alt (BAMF, 2015b, 21).

Die Kosten für die Integration werden vom IW Köln auf etwa 5 Milliarden Euro für das Jahr 2016 geschätzt. Diese umfassen neben Integrationskursen auch Deutschkurse, die für eine Integration unabdingbar sind (Hentze, 2016). Zugleich rechnet Friedrich Schneider, Experte für Schattenwirtschaft der Universität Linz, damit, dass ungefähr 400.000 Flüchtlinge einen Anreiz haben, Schwarzarbeit zu verrichten, und diese ein Volumen von circa 1,9 Milliarden Euro jährlich umfassen kann. Nicht nur das Geld sei dabei ein Anreiz, sondern auch die Beschäftigung an sich (Dowideit, 2016). Eine Kurzanalyse des BAMF zeigt außerdem, dass die Integration in den Arbeitsmarkt den größten Wunsch der Flüchtlinge darstellt. 47,4 Prozent der Befragten, die überhaupt einen Wunsch geäußert haben, haben berufliche Integration bzw. spezifische Berufswünsche angegeben (BAMF, 2016h).

3.2.3 Unsicherheit und Fachkräftemangel

Aufgrund der wichtigen beruflichen Integration der Flüchtlinge sind Unternehmen dazu angehalten, verstärkt auch Flüchtlingen Möglichkeiten aufzuzeigen, Praktikumsstellen und Ausbildungsplätze zu schaffen bzw. vorhandene gezielt zu besetzen. Die Wirtschaft steht jedoch bei der Anstellung von Flüchtlingen vor einem Dilemma: Einerseits ist es erwünscht, möglichst schnell mit der Integration der

¹ Bezogen auf in Deutschland zwischen 2008 und 2012 anerkannte Flüchtlinge über 18 Jahre.

Asylsuchenden zu beginnen, andererseits herrscht dabei eine große Unsicherheit für Unternehmen. Nachdem einem Flüchtling ein Schutzstatus zuerkannt wurde, erhält dieser für ein (subsidiärer Schutz) oder drei Jahre (Asyl oder Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention) eine Aufenthaltserlaubnis. Diese berechtigt zur uneingeschränkten Beschäftigung, sodass Flüchtlinge damit eine Ausbildung beginnen, eine Festanstellung eingehen oder sich selbstständig machen können. Eine Unsicherheit stellt hingegen die Zeit dar, bevor eine Entscheidung über den Antrag gefällt wurde. Für Asylbewerber gilt zunächst drei Monate lang eine Wartefrist, während der keine Arbeit aufgenommen werden darf. Nach Ablauf dieser Frist, kann ein Antrag auf eine Arbeitserlaubnis für eine konkrete Tätigkeit gestellt werden. Dieser wird bei der Ausländerbehörde gestellt, die dann eine Zustimmung der Arbeitsagentur einholt. Diese Zustimmung erfolgt immer in einer Einzelfallprüfung, die beispielsweise die Vorrangprüfung umfasst. Dabei wird geprüft, ob für die konkrete Stelle ein EU- oder EWR-Bürger in Frage kommt, dem dann vorrangig die Stelle angeboten werden müsste. Nach insgesamt 15 Monaten entfällt die Vorrangprüfung. In diesen ersten 15 Monaten ist es demnach sehr schwierig für einen Flüchtling, eine Festanstellung einzugehen. Für Praktika bis zu drei Monaten oder Ausbildungsstellen gilt diese Einschränkung nicht, sodass diese schon nach Ablauf der dreimonatigen Sperrfrist begonnen werden könnten.

Im Ausbildungsjahr 2013/2014 blieben laut Berufsbildungsbericht insgesamt 37.100 Ausbildungsstellen unbesetzt (Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2015, 124), die beispielsweise Flüchtlingen eine neue Perspektive schaffen könnten. Problematisch ist dabei jedoch, dass für den Betrieb unklar bleibt, ob ein Flüchtling, der seine Ausbildung vor Erhalt eines positiven Asylantrags beginnt, diese auch abschließen kann. Falls er einen positiven Bescheid während seiner Ausbildungszeit erhält, ist dies gegeben; sollte einem Flüchtling jedoch kein Schutzstatus zugesprochen werden, muss er das Land im Normalfall verlassen. Wenn ein Flüchtling unter 21 Jahre alt ist, wird auch im Fall einer Ablehnung des Asylverfahrens eine Ermessensduldung für ein Jahr erteilt. Bei bestehendem Ausbildungsverhältnis soll diese Duldung dann verlängert werden. Auch aus einer Duldung heraus kann eine Abschiebung erfolgen, sofern sich die Gründe für eine Duldung verändert haben. Für einen Unternehmer ist also keine umfassende Sicherheit gegeben, dass ein Flüchtling, dem eine Ausbildungsmöglichkeit gegeben wurde, auch tatsächlich seine Ausbildung beenden kann.

Hauptsächlich interessieren sich Unternehmen jedoch für die Ausbildung von zukünftigen Mitarbeitern, da sie sich davon erhoffen, für die Zeit nach der Ausbildung kompetente Mitarbeiter zu haben. Nicht die Ausbildungszeit als solche ist demnach

entscheidend, sondern vielmehr stellt die Ausbildung eine Investition in die Zukunft des Menschen als potenziellen festangestellten Mitarbeiter für das Unternehmen dar. 83 Prozent der befragten Betriebe empfinden laut einer Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) die Aussage „Der Betrieb bildet aus, um Fachkräfte zu qualifizieren, die langfristig im Betrieb eingesetzt werden sollen.“ als wichtig oder sehr wichtig (Jansen et al., 2015, 14).

In dem Fall, dass ein Flüchtling während seiner Ausbildungszeit einen Schutzstatus zugesprochen bekommt, kann er seine Ausbildung bis zum Ende fortsetzen und gegebenenfalls auch nach der Ausbildung in dem Betrieb arbeiten, sodass das Unternehmen von einem fertig ausgebildeten Arbeiter profitieren kann. Insbesondere bei Flüchtlingen aus Syrien stehen die Chancen dafür sehr gut, doch es besteht hier auch eine Unsicherheit für Unternehmen: Laut Lothar Semper, dem Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer München und Oberbayern, brechen etwa 70 Prozent der Auszubildenden aus Syrien, Afghanistan und dem Irak ihre Ausbildung ab (Vetter, 2015). Vergleicht man die Zahl aller vorzeitig gelösten Ausbildungsverträge des Jahres 2014 mit der Zahl aller neuen Ausbildungsverträge ergibt sich eine Quote von etwa 27,6 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2016b; 2016c; eigene Berechnung). Im Jahr 2007 berechnete das BiBB Kosten für die frühzeitige Auflösung von Ausbildungsverträgen von etwa 580 Millionen Euro bei einer Auflösungsquote von 20,5 Prozent (Wenzelmann/Lemmermann, 2012). Unter der Annahme von sonst gleichen Bedingungen würde die höhere Auflösungsquote nach eigenen Berechnungen 2014 zu Kosten von etwa 781 Millionen Euro führen. Dass die Quote unter Flüchtlingen noch deutlich höher ist, treibt die Kosten für Unternehmen weiter in die Höhe. Gesamtwirtschaftlich liegen die Kosten allerdings niedriger, da nicht alle frühzeitigen Auflösungen von Ausbildungsverträgen in einem vollständigen Abbruch der Ausbildung enden, sondern oftmals auch ein neues Unternehmen gesucht wird, in dem die Ausbildung fortgeführt werden kann.

Die Einstellung von Flüchtlingen – insbesondere im Laufe ihres Asylverfahrens – stellt für Unternehmen einen moralischen Konfliktfall dar, da die Kosten eines Abbruches der Ausbildung sehr hoch sind, die Einstellung von Flüchtlingen als solche jedoch einen moralischen Akt darstellt, da die Flüchtlinge für eine gelungene Integration darauf angewiesen sind, von Unternehmen eingestellt zu werden.

3.3 Individualebene

Neben den Dilemmata, vor denen sowohl der Staat als auch Institutionen stehen, finden auch Individuen immer wieder Dilemma-Situationen vor, die die Flüchtlingsthematik betreffen. Diese können beispielsweise dadurch entstehen, dass der Staat oder sonstige Institutionen ihrer Verantwortung durch vorliegende Dilemmata nicht vollständig gerecht werden, und deshalb der Einzelne gefordert wird (Enste/Wildner, 2015a)

3.3.1 Solidarität versus Reziprozität

Das Hauptdilemma, vor dem ein Individuum steht, ist die Frage, inwiefern der Einzelne sich für Vorkommnisse verantwortlich sieht, die er gar nicht oder nur in Teilen selbst zu verantworten hat. Die Flüchtlingskrise ist ein solcher Fall: Der Einzelne kann nicht beeinflussen, dass es beispielsweise in Syrien zu einem Krieg gekommen ist und die Menschen dort die Notwendigkeit sehen, ihr Land zu verlassen. Laut einer Studie des Meinungsforschungsinstituts TNS Emnid im Auftrag von Greenpeace aus dem Jahr 2014 sind 74 Prozent der Deutschen gegen Rüstungsexporte, weitere 13 Prozent sind gegen Rüstungsexporte in Krisengebiete (Greenpeace, 2014). Dass in Deutschland im ersten Halbjahr 2015 trotzdem Einzelausfuhren im Wert von 3,5 Milliarden Euro sowie Sammelausfuhren in Höhe von 3 Milliarden Euro genehmigt wurden (im Vergleich dazu wurden im gesamten Jahr 2014 Rüstungsgüter in Höhe von 6,5 Milliarden Euro exportiert), gibt vielen Bürgern den Anlass, die Verantwortung für Kriege von sich zu weisen und deshalb auch für die Flüchtlinge – als Folge von Kriegen – keine Verantwortung zu übernehmen.

Die Situation kann als moralischer Konfliktfall eingeordnet werden, da das Engagement für Flüchtlinge – welches als solches als moralisch einzustufen ist – einen Aufwand erfordert (finanziell oder zeitlich), der damit der Rentabilität entgegensteht. Trotzdem ist die Gesellschaft auf das Engagement von deutschen Bürgern für Flüchtlinge angewiesen. Um die Dilemma-Situation abzumildern, versuchen sowohl der Staat als auch Unternehmen, Maßnahmen zu schaffen oder zu ergreifen, die das Engagement für den Einzelnen attraktiver machen. Beispielsweise gibt das Land NRW als Zeichen der Anerkennung die sogenannte Ehrenamtskarte heraus, mit der ehrenamtlich besonders engagierte Bürger unter anderem vergünstigte Eintritte ins Kino etc. erhalten. Auch Unternehmen setzen sich dafür ein, dass Engagement betrieben wird, indem sie interne Hilfsaktionen

organisieren oder Mitarbeiter für einen gewissen Zeitraum unter Fortzahlung des Lohns freistellen, damit diese einem Engagement ihrer Wahl nachgehen können. Die Maßnahmen haben Wirkung gezeigt: Aus einer Umfrage im Rahmen des Sozioökonomischen Panels geht hervor, dass etwa 30 Prozent der Befragten im letzten Jahr Geld- oder Sachspenden aufgebracht haben und 26 Prozent dies auch in Zukunft beibehalten wollten. Etwa zehn Prozent der Menschen engagierten sich direkt vor Ort, fünf Prozent engagierten sich politisch, beispielsweise durch ihre Teilnahme an Demonstrationen (DIW, 2016).

Doch die Maßnahmen von Staat und Unternehmen können das Dilemma des Einzelnen nicht vollständig beseitigen, sondern lediglich Anreize für das Engagement schaffen. Psychologische Befunde zeigen weitere Anreize auf: Schenken, und damit auch spenden, macht laut einer Studie der Psychologin Lara Aknin gemeinsam mit weiteren Wissenschaftlern (2013, 12) nachweislich glücklicher. Durchschnittlich waren Menschen, die Geld gespendet hatten, ungefähr in gleichem Ausmaß zufriedener wie nach einer Verdopplung ihres Einkommens. Da glückliche Menschen produktiver arbeiten, kann eine Freistellung von Mitarbeitern für ehrenamtliches Engagement am Ende auch wieder Unternehmen zugutekommen. Letztlich muss jedoch jeder Mensch für sich entscheiden, ob und in welchem Ausmaß er sich engagieren möchte, und dazu im Zweifel das Dilemma aus Eigennutz und Altruismus überwinden.

3.3.2 Wie Helfer zu Opfern werden

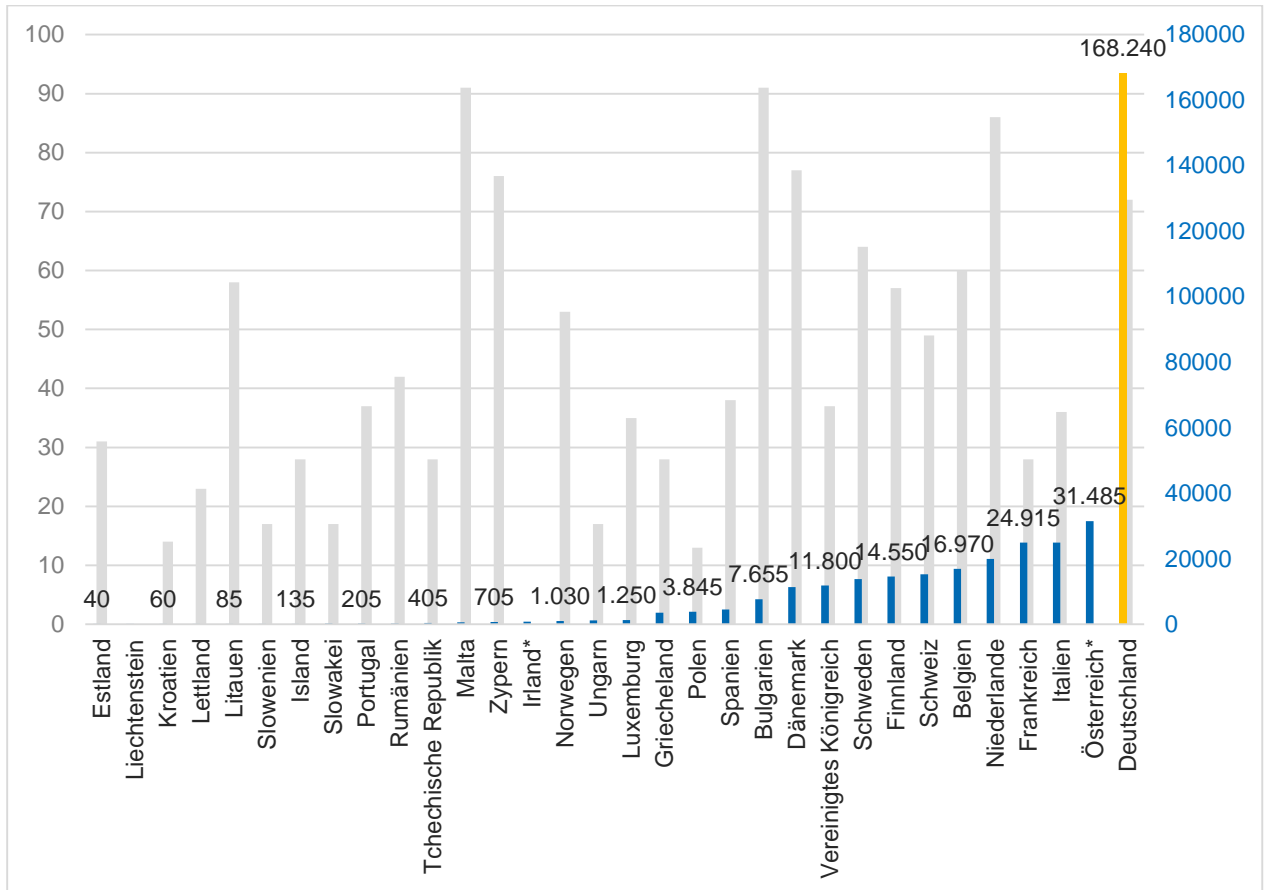
Neben dem Dilemma der Art und des Ausmaßes des Engagements kann auch das „Wie“ des Engagements zu einem Dilemma führen. Im Januar 2015 erhielt ein Fall viel mediale Aufmerksamkeit, der um fünf Rettungsschwimmer der NGO „Team Humanity“ handelte, die auf der Insel Lesbos wegen Menschenschmuggels angeklagt wurden. Die jungen Männer aus Dänemark und Spanien hatten ein ankommendes Flüchtlingsboot aus dem Meer gerettet und waren anschließend von der Küstenwache angezeigt worden (Buchen, 2016). In diesem Fall bestand das Dilemma der Helfer nicht nur darin, zu entscheiden, inwiefern sie ihre eigene Zeit und ihr eigenes Geld für die Hilfe von Flüchtlingen aufbringen wollten, sondern dem eigenen Engagement stand eine konkrete Bedrohung gegenüber. Ähnlich verhält es sich mit Vorfällen, in denen Flüchtlingshelfer davon berichten, angegriffen zu werden. Dies kann einerseits durch die Flüchtlinge selbst geschehen – beispielsweise in Form von sexuellen Übergriffen – oder aber durch rechtsextreme Deutsche, die durch den Angriff an einem Flüchtlingshelfer ein Exempel gegen die

Willkommenskultur in Deutschland statuieren wollen. In welchem Umfang Straftaten gegen Flüchtlingshelfer existieren, wird nicht flächendeckend erfasst, doch Medienberichten zufolge (mdr, 2015) gab es in einem vertraulichen Lagebericht des Bundeskriminalamtes aufgrund des hohen Aufkommens solcher Taten eine Warnung, dass auch Flüchtlingshelfer Opfer rechtsmotivierter Angriffe werden könnten, sodass verständlich ist, dass sich einige Menschen davor sorgen, sich zu engagieren.

3.3.3 Dilemmata der Flüchtlinge

Ein weiterer entscheidender Aspekt zu Dilemmata auf der Individualebene sind die Dilemmata, vor denen die Flüchtlinge selbst stehen. Beispielsweise ergibt sich für sie bei der Wahl ihres Ziellandes ein relevantes Dilemma: Neben der finanziellen Unterstützung, die von Land zu Land stark variiert, unterscheiden sich auch die Schutzquoten der verschiedenen Aufnahmeländer stark. Es liegt deshalb nahe, dass ein Flüchtling in einem Land einen Antrag stellen möchte, von dem er erwartet, eine möglichst hohe Chance zur Aufnahme zu erhalten. Dieser Effekt führt jedoch dazu, dass die Länder, die sowieso schon viele Flüchtlinge aufnehmen, noch weiter beansprucht werden und die Sozialsysteme der Staaten, die viele Menschen ablehnen, weniger in Anspruch genommen werden. Unter den EU28-Ländern weist Polen mit 13 Prozent die geringste Schutzquote auf; Bulgarien hingegen hat 91 Prozent der dort Asylsuchenden Schutz gewährt (Eurostat, 2016b). Dabei ist natürlich zu beachten, dass die Hintergründe und Heimatstaaten der Flüchtlinge nicht bei allen Asylbewerbern gleich sind. Es kann vorkommen, dass in einem Land hauptsächlich Anträge von syrischen Flüchtlingen gestellt werden, in einem anderen Land hingegen hauptsächlich Menschen aus den Westbalkanstaaten ihr Glück auf Asyl versuchen und dadurch die unterschiedliche Höhe der Schutzquoten jedenfalls zu Teilen erklärt werden kann.

Abbildung 15: Schutzquoten und Anzahl gestellter Asylanträge im Vergleich
Schutzquoten in Prozent, Werte für das vierte Quartal 2015



1) *Keine Angaben über die Schutzquoten für Österreich und Irland.
Quelle: Eurostat, 2016b

Auch die unterschiedlich hohe finanzielle Unterstützung, die die Flüchtlinge in den europäischen Aufnahmeländern erhalten, setzt Anreize, sodass Flüchtlinge eher bestrebt sind, in dem Land einen Asylantrag zu stellen, in dem sie eine größere Unterstützung und bessere Lebensbedingungen erwarten.

Neben der Wahl des Ziellandes stehen die Flüchtlinge vor einem weiteren Dilemma: Eine Integration und Anpassung an eine neue Umgebung und Kultur stellt immer auch einen Aufwand dar. Die Flüchtlinge müssen die Sprache des Aufnahmelandes lernen, sich an die kulturellen Begebenheiten anpassen und viele bürokratische Prozesse durchlaufen, ohne zu wissen, ob sie auch langfristig in dem Land bleiben können. So kann es sein, dass ein pakistanischer Flüchtling – nach der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer des Asylantrags von 15 Monaten in Deutschland – erfährt, dass er aufgrund des Dublin-Verfahrens Italien zugeordnet

wird, und seine Bemühungen, 15 Monate lang Deutsch zu lernen, entsprechend umsonst waren.

4. Fazit

Bei der genaueren Betrachtung der Dilemmata, vor denen die verschiedenen Ebenen der Gesellschaft stehen, wird deutlich, dass eine Pauschalantwort auf viele Fragen in der Flüchtlingsdebatte nicht gegeben werden kann. Es existieren Dilemmata, in denen Entscheidungen, aufgrund der Charakteristik einer Dilemma-Situation nicht nur richtig oder nur falsch, sondern immer eine Mischung aus beidem sind. Der Staat kann Regeln in der Flüchtlingsdebatte aufstellen, doch auch diese werden nie für alle nur positiv sein können. Auch gibt es immer Grauzonen und Spielräume, die von Institutionen und Individuen entweder ausgenutzt oder im Sinne des Gesamtwohls ausgefüllt werden können.

Wichtig ist vor allem, dass die Ebenen sich untereinander unterstützen und nicht gegeneinander arbeiten. Das Aufzeigen von Missständen ist wichtig und kann der Verbesserung dienen, doch ein reines Anklagen der Anderen, wie im Fall der „Lügenpresse“ zu beobachten ist, bringt nicht weiter. Jeder Einzelne, jedes Unternehmen und jede Organisation trägt einen Teil der Verantwortung, nämlich das zu tun, was in der eigenen Macht steht.

In über 2.000 Jahren der Moralphilosophie wurde noch kein einziger Satz geschrieben, dem alle Moralphilosophen zustimmen würden, sodass es nicht verwunderlich ist, dass auch auf die Fragen in der Flüchtlingsdebatte oftmals keine eindeutigen Antworten gegeben werden können. Es existieren allerdings Hilfsmittel, durch die Missstände im eigenen Verhalten aufgedeckt, Dilemmata abgeschwächt oder sogar überwunden werden können. Beispielsweise kann dazu der sogenannte intuitive Imperativ dienen. Dieser beschreibt eine Heuristik, nach der man eigene Entscheidungen auf ihre moralische Richtigkeit hin überprüfen kann. Dazu kann man sich selbst die drei Fragen nach der Selbsteinschätzung (Kann ich auch nach der Entscheidung guten Gewissens in den Spiegel schauen?), der Fremdeinschätzung (Können mir nahestehende Personen nachvollziehen, weshalb ich mich so verhalten habe?) und der Betroffeneneneinschätzung (Dürfen die von meinem Verhalten betroffenen Menschen meine wahren Motive erfahren?) stellen. Alle drei Fragen mit ja beantworten zu können, ist ein Indiz dafür, dass man sich moralisch richtig verhält (Enste/Wildner, 2015a, 18).

Bjørnskov und Méon (2013) zeigen, dass eine Gesellschaft, in der Vertrauen herrscht, produktiver ist. Es existiert eine effizientere Ressourcennutzung und das Wachstum wird angekurbelt. Insbesondere jetzt, wo für das große Flüchtlingsaufkommen eine effiziente Ressourcenallokation benötigt wird, muss dieses Vertrauen gestärkt und wiederhergestellt werden.

Die Integration der Flüchtlinge ist eine Gemeinschaftsaufgabe und kann dann erfolgen, wenn die unterschiedlichen Ebenen in einer „konzertierten Aktion“ (Heinze et al., 2016) zusammenarbeiten. Dabei sollen durch langfristige Regelungen die schon existierenden Handlungen aller beteiligten Ebenen aufeinander abgestimmt werden, damit gemeinsame Interessen erreicht werden können, und die Einzelinteressen in den Hintergrund rücken.

Literatur

Aknin, Lara B. et al., 2013, Prosocial Spending and Well-Being: Cross-Cultural Evidence for a Psychological Universal, in: Journal of Personality and Social Psychology, 104. Jg., Nr. 4, S. 635–652

ARD, 2015, ARD-DeutschlandTrend vom September 2015,
<http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-399.pdf> [9.3.2016]

ARD, 2016, ARD-DeutschlandTrend vom Februar 2016,
<http://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke-259.html> [8.3.2016]

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), 2016a, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg

BAMF, 2015a, Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens,
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/schema-ablauf-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile [8.3.2016]

BAMF (Hrsg.), 2015b, Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg

BAMF, 2016b, Asyl und Flüchtlingsschutz,
<http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/asylfluechtlinge-node.html> [8.3.2016]

BAMF, 2016c, 476.649 Asylanträge im Jahr 2015,
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html> [8.3.2016]

BAMF, 2016d, Königsteiner Schlüssel,
[https://www.bamf.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/K/koenigsteiner-schluessel.html?view=renderHelp\[CatalogHelp\]&nn=1363258](https://www.bamf.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/K/koenigsteiner-schluessel.html?view=renderHelp[CatalogHelp]&nn=1363258) [8.3.2016]

BAMF (Hrsg.), 2016e, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg

BAMF, 2016f, Abschiebungsverbote,
https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?lv3=1637778&lv2=5831810 [8.3.2016]

BAMF (Hrsg.), 2016g, Asylzahlen. Asylgeschäftsstatistiken der Monate Januar 2015 bis Dezember 2015,

<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html>

[8.3.2016]

BAMF (Hrsg.), 2016h, BAMF-Kurzanalyse, Ausgabe 1|2016, Nürnberg

BDA – Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, 2015, BDA: Flüchtlinge schnellstmöglich in Arbeitsmarkt integrieren,

http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de_pi04615 [10.3.2016]

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie, 2015, „Zuwanderung als Chance, um Fachkräfte zu finden“, <http://bdi.eu/artikel/news/zuwanderung-als-chance-um-fachkraefte-zu-finden/> [10.3.2016]

Bjørnskov, Christian / Méon, Pierre-Guillaume, 2013, Is trust the missing root of institutions, education, and development? in: Public Choice, Nr. 157 , S. 641–669

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), 2015, Berufsbildungsbericht 2015, Bonn

BMF – Bundesfinanzministerium, 2015, Bundestag beschließt Bundeshaushalt 2016,

BMF, 2016, Vorläufiger Haushaltsabschluss des Bundes für das Jahr 2015, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Bilderstrecken/Mediathek/Infografiken/bundeshaushalt-2015-abschluss.html?notFirst=true&docId=433044&countIx=0> [8.3.2016]

BMI – Bundesministerium des Innern, 2016a, 52.103 Asylbewerber im Januar 2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/02/asylantraege-januar-2016.html> [8.3.2016]

BMI, 2016b, 67.797 Asylanträge im Februar 2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/03/asylantraege-februar-2016.html> [10.3.2016]

BMI, 2016c, 181.405 Asylanträge im ersten Quartal 2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/04/asylantraege-m%C3%A4rz-2016.html> [8.4.2016]

BMI, 2015, Erstes Lagebild im Kontext von Zuwanderung,
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/11/lagebild1-im-kontext-zuwanderung-2015.html> [9.3.2016]

Bonin, Holger, 2012, Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt, Gütersloh

Boysen-Hogrefe, Jens et al., 2015, Deutsche Konjunktur im Winter 2015, in: Kieler Konjunkturberichte Nr. 14, Kiel

Buchen, Stefan, 2016, Panorama Nr. 807. Rettungsschwimmer im griechischen Knast: EU macht Außengrenze dicht,
<https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2016/panorama6058.pdf> [9.3.2016]

Bundestag, 2015, Drucksache 18/5862. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2015, Berlin

Bundestag, 2016, Drucksache 18/7625. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015, Berlin

Burfeind, 2016, Warum die Polizei nicht alles verrät, Süddeutsche Zeitung Online, 15.1.2016, <http://www.sueddeutsche.de/panorama/persoenlichkeitsrechte-warum-die-polizei-nicht-alles-verraet-1.2819269> [9.3.2016]

Bußmann, Sebastian / Orth, Anja Katrin, 2016, Ausbildung kostet viel Geld,
<http://www.iwkoeln.de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/fluechtlinge-ausbildung-kostet-viel-geld-263605> [9.3.2016]

de Vries, Catherine / Hoffmann, Isabell, 2016, Grenzsicherung und Reisefreiheit. Was die Bürger von einer europäischen Asyl- und Migrationspolitik erwarten, Gütersloh

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2016, Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland: Große Hilfsbereitschaft, obwohl die Skepsis überwiegt,
https://www.diw.de/de/diw_01.c.527852.de/themen_nachrichten/fluechtlingszuwanderung_nach_deutschland_grosse_hilfsbereitschaft_obwohl_die_skepsis_ueberwiegt.html [9.3.2016]

Deschermeier, Philipp, 2015, Die Entwicklung der Bevölkerung Deutschlands bis 2030 – Ein Methodenvergleich, Köln

Djanhan, Jean-Marc, 2015, Heimatüberweisungen von Migranten. Die private Entwicklungshilfe,
<http://www.iwkoeln.de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/heimatueberweisungen-von-migranten-die-private-entwicklungshilfe-246046> [9.3.2016]

Dowideit, Anette, 2016, Mit Flüchtlingsansturm nimmt Schwarzarbeit zu, Welt Online, 24.1.2016, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article151378108/Mit-Fluechtlingsansturm-nimmt-Schwarzarbeit-zu.html> [9.3.2016]

Engelhardt, Jan Felix, 2015, Eine Chance für den deutschen Islam, Zeit Online, 2.10.2015, <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-10/islam-deutschland-muslimische-fluechtlinge-chancen> [9.3.2016]

Enste, Dominik H. / Wildner, Julia, 2015a, Mensch und Moral. Eine individualethische Reflexion, IW-Position, Nr. 70, Köln

Enste, Dominik H. / Wildner, Julia, 2015b, Mitverantwortung und Moral. Eine unternehmensethische Reflexion, IW-Position, Nr. 63, Köln

Enste, Dominik H., 2014, Markt und Moral. Eine ordnungsethische Reflexion, IW-Position, Nr. 69, Köln

Eurostat, 2016a, Asyl in den EU-Mitgliedstaaten. Rekordzahl von über 1,2 Millionen registrierten erstmaligen Asylbewerbern im Jahr 2015,
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203837/3-04032016-AP-DE.pdf/9fcd72ad-c249-4f85-8c6d-e9fc2614af1b> [8.3.2016]

Eurostat, 2016b, Asylum quarterly report, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report [9.3.2016]

Fratzscher, Marcel / Junker, Simon, 2015, Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, in: DIW Wochenbericht Nr.45.2015, Berlin

Geis, Wido / Orth, Anja Katrin, 2016, Flüchtlinge regional besser verteilen. Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus, Köln

Greenpeace, 2014, Deutsche gegen Waffenexporte, <https://www.greenpeace-magazin.de/deutsche-gegen-waffenexporte> [10.3.2016]

Heinze, Rolf / Klie, Thomas / Naegele, Gerhard / Hüther, Michael, 2016, Die Flüchtlinge kommen nicht, um unsere Probleme zu lösen, Zeit Online, 1.3.2016,

<http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-03/integration-fluechtlinge-eu-strategie-engagement> [9.3.2016]

Heißler, Julian, 2016, Gewalt gegen Flüchtlinge. Deutlich mehr Anschläge auf Asylbewerberheime, <https://www.tagesschau.de/inland/anschlaege-asylunterkuenfte-bka-101.html> [9.3.2016]

Hentze, Tobias / Schäfer, Holger, 2016, Flüchtlinge. Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, Köln

Hentze, Tobias, 2016, Was kostet die Flüchtlingshilfe?, <https://www.iwkoeln.de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/asylbewerber-was-kostet-die-fluechtlingshilfe-256373> [9.3.2016]

Homann, Karl / Blome-Drees, Franz, 1992, Wirtschafts- und Unternehmensethik https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/2015-11-27-bhh2016.html [8.3.2016]

Hüther, Michael / Geis, Wido, 2016, Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration. Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie, Köln

Jansen, Anika et al., 2015, BIBB Report. Forschungs- und Arbeitsergebnisse aus dem Bundesinstitut für Berufsbildung 1|2015, Bonn

Jenni, Karen E. / Loewenstein, George, 1997, Explaining the “Identifiable Victim Effect”, in: Journal of Risk and Uncertainty, 14. Jg., Nr. 3, S.235–257

Kahnemann, Daniel / Tversky, Amos, 1974 Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases, in: Science, 185. Jg., Nr. 4157, S. 1124–1131

Köcher, Renate, 2015a, Allensbach-Studie. Mehrheit fühlt sich über Flüchtlinge einseitig informiert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 292, 16.12.2015

Köcher, Renate, 2015b, Allensbach-Studie. Kontrollverlust – die Besorgnis der Bürger wächst, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 244, 21.10.2015

Leubecher, Marcel, 2015, So wird die Dauer von Asylverfahren verschleiert, in: Die Welt, 25.8.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article145595071/So-wird-die-Dauer-von-Asylverfahren-verschleiert.html> [9.3.2016]

mdr – Mitteldeutscher Rundfunk, 2015, BKA rechnet mit mehr fremdenfeindlichen Angriffen, <http://www.mdr.de/nachrichten/bka-analyse100.html> [9.3.2016]

Monath, Hans, 2015, Flüchtlinge und Religion. „Die Zahl der Muslime wird signifikant wachsen“, Tagesspiegel Online, 27.8.2015, <http://www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlinge-und-religion-die-zahl-der-muslime-wird-signifikant-wachsen/12242898.html> [9.3.2016]

Noll, Bernd, 2013, Wirtschafts- und Unternehmensethik in der Marktwirtschaft, Stuttgart

Olson, Mancur, 1968, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen

Pro Asyl, 2016, Januar 2016: Täglich acht tote Flüchtlinge in der Ägäis, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/januar_2016_taeglich_acht_tote_fluechtlige_in_der_aegaeis/ [9.3.2016]

Schnaas, Dieter, 2016, Der Kontrollverlust, Wirtschaftswoche Online, 17.1.2016, <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/tauchsieder-der-kontrollverlust/12836724-all.html> [8.3.2016]

Schneider, Regina, 2016, Spendenverhalten. Warum einer manchmal mehr zählt als viele, Köln

Statistisches Bundesamt, 2016a, Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html;jsessionid=5730EDBB58BE4A372C720AE5CF333EDD.cae2 [8.3.2016]

Statistisches Bundesamt, 2016b, Berufliche Bildung. Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge nach Ausbildungsbereichen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/AzubiAusbildungsvertrag.html#Link> [9.3.2016]

Statistisches Bundesamt, 2016c, Berufliche Bildung. Vorzeitig gelöste Ausbildungsverträge nach Ausbildungsbereichen, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/GeloesteAusbildungsvertraege.html#Link> [9.3.2016]

UNHCR – Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, 2016, Genfer Flüchtlingskonvention, <http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html> [8.3.2016]

UNHCR (Hrsg.), 2015a, UNHCR Global Trends 2014, Genf

UNHCR (Hrsg.), 2015b, Mid-Year Trends 2015, Genf

Vetter, Philipp, 2015, Sieben von zehn Flüchtlingen brechen Ausbildung ab, Welt Online, 14.10.2015, <http://www.welt.de/wirtschaft/article147608982/Sieben-von-zehn-Fluechtlingen-brechen-Ausbildung-ab.html> [9.3.2016]

Weltbank, 2016, GDP per capita, PPP (current international \$), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD> [8.3.2016]

Wenzelmann, Felix / Lemmermann, Heike, 2012, Berufsbildung in Zahlen. Betriebliche Kosten von Vertragslösungen, Bonn

zdf, 2015, Politbarometer. Mehrheit hält Flüchtlingszahl nicht mehr für verkraftbar, <http://www.heute.de/mehrheit-haelt-die-zahl-der-fluechtlinge-inzwischen-nicht-mehr-fuer-verkraftbar-merkels-image-leidet-unter-der-fluechtlingskrise-spd-und-gruene-im-minus-afd-im-plus-40466248.html> [9.3.2016]

zdf, 2016a, Politbarometer. Mehrheit für Wiedereinführung von Grenzkontrollen, <http://www.heute.de/mehrheit-fuer-wiedereinfuehrung-von-grenzkontrollen-42342742.html> [8.3.2016]

zdf, 2016b, Politbarometer. Flüchtlingskrise: Merkel stürzt ab, <http://www.heute.de/fluechtlingskrise-merkel-stuerzt-ab-mehrheit-haelt-obergrenze-von-200.000-nicht-fuer-machbar-41820126.html> [8.3.2016]