



**HERAUSFORDERUNGEN
DER MIGRATION,
INTEGRATION UND
EXKLUSION**

**WIR HABEN DAS
GESCHAFFT –
UND UNS VERÄNDERT**

Ausgewählte Ergebnisse aus der Forschung
der Max-Planck-Wissenschaftsinitiative
„Herausforderungen der Migration, Integration
und Exklusion“ zu den Auswirkungen des
„langen Sommers der Migration“

Constantin Hruschka,
Miriam Schader



Wir haben das geschafft – und uns verändert

Ausgewählte Ergebnisse aus der Forschung der
Max-Planck-Wissenschaftsinitiative „Herausforderungen der
Migration, Integration und Exklusion“ zu den Auswirkungen
des „langen Sommers der Migration“

Constantin Hruschka, Miriam Schader*

* Die Autorin und der Autor danken der Max-Planck-Gesellschaft und insbesondere ihrem Präsidenten, Prof. Dr. Martin Stratmann, sowie der Leitung des Forschungsverbundes und allen Forschungsteams des WiMi-Verbundes. Besonderer Dank gilt außerdem allen, die die Erstellung des Berichts eng begleitet haben, zuvörderst Dr. Christina Beck, Dr. Andreas Edel, Prof. Dr. Marie-Claire Foblets, Prof. Dr. Steven Vertovec, Eva Völker und Dr. Zeynep Yanasşmayan.



1. Zusammenfassung

Der sechs Institute verschiedener Fachrichtungen umfassende Forschungsverbund der Max-Planck-Gesellschaft „Herausforderungen der Migration, Integration und Exklusion“ (WiMi) hat Folgen des „langen Sommers der Migration“ wissenschaftlich untersucht. Die Ergebnisse der Forschung zeigen, dass die schnelle Aufnahme einer großen Anzahl Geflüchteter zwar eine Herausforderung darstellte, die aber größtenteils bewältigt wurde und in vielerlei Hinsicht Veränderungen auslöste. Weitgehend gelungen sind die Registrierung, Aufnahme und Unterbringung von rund einer Million Neuankömmlingen in sehr kurzer Zeit. Darüber hinaus haben staatliche Strukturen nicht nur ihre Leistungs-, sondern teilweise auch ihre Reform- und Lernfähigkeit bewiesen. Dem stehen – teils unbeabsichtigte – exkludierende Auswirkungen nationaler und europäischer Migrationspolitiken, rechtlicher Veränderungen sowie rechtlicher und administrativer Bürokratie auf verschiedenen Ebenen gegenüber. Individuelle oder kollektiv wirkende Entscheidungen sind für die Schutzsuchenden zudem oft nicht gut verständlich, wirken dadurch teilweise willkürlich und sorgen für Verunsicherung und fehlende Teilhabe.

Die Gründung des Forschungsverbundes erfolgte auf Initiative des Präsidenten der Max-Planck-Gesellschaft, Prof. Dr. Martin Stratmann, der angeregt hatte, die Expertise der Max-Planck-Gesellschaft in der Migrationsforschung angesichts der großen Bedeutung der Ereignisse der Jahre 2015/2016 zu bündeln und einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Konsolidierung des in Deutschland noch neuen Feldes der Fluchtforschung zu leisten.

Die Leitung des auf drei Jahre (2017–2020) angelegten WiMi-Forschungsverbundes lag bei Prof. Dr. Marie-Claire Foblets (MPI für ethnologische Forschung) und Prof. Dr. Steven Vertovec (MPI zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften) sowie in der Gründungsphase zusätzlich bei Prof. Dr. Ayelet Shachar (MPI zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften) als Mitbegründerin der Initiative. Projektkoordinatorin war Dr. Zeynep Yanasmayan (MPI für ethnologische Forschung). Außerdem waren Max-Planck-Institute in Berlin, Heidelberg, München und Rostock an der Forschung beteiligt.

Ausgewählte Ergebnisse auf den verschiedenen Ebenen umfassen folgende Erkenntnisse:

- Europäisches Policy-Making setzte seit 2015 verstärkt auf Politikinstrumente wie informelle Vereinbarungen, die Chancen und Risiken bergen, und insbesondere dazu dienen, den Zuzug der Migrant*innen zu begrenzen.
- Die EU-Hotspots im Mittelmeerraum, die als Instrumente der kurzfristigen Hilfe für die Erstzugangsstaaen geschaffen wurden, entwickelten sich zu Orten der Zuzugsbegrenzung und langandauernder Aufenthalte.
- Auf europäischer Ebene ist offen, wie mit Personen umgegangen werden soll, die keinen internationalen Schutz erhalten, aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können. Das europäische Asylrecht hat an dieser Stelle eine intendierte Lücke, die von den nationalen Institutionen gefüllt werden kann bzw. teils muss. Einige Erkenntnisse aus den WiMi-Studien zum Einfluss des aufenthaltsrechtlichen Status bieten hier wichtige Ausgangspunkte für eine vertiefte Recherche.
- Die deutsche Antwort auf diese Frage, die „Duldung“ als „Nicht-Status“, sollte so vermittelt und strukturiert werden, dass die Betroffenen ihre Situation besser verstehen und sich weniger stark von Abschiebung bedroht fühlen, wenn diese aus rechtlichen Gründen gar nicht möglich ist.



- Der deutsche Gesetzgeber reagierte mit „hyperaktiver Gesetzgebung“. Durch die häufigen Gesetzesänderungen seit 2015 hat sich das Aufenthalts- und Asylrecht so verändert, dass eine grundlegende Reform des rechtlichen Rahmens erforderlich ist, wenn einheitlichere und transparentere Vorgaben für die Verwaltung gemacht werden sollen. Zentral wäre außerdem, entstandene Inkohärenzen und nicht intendierte Exklusionseffekte abzubauen. Dabei sollte klar sein, dass sich Widersprüche und subjektive Wertungen, was als Erfolg und Misserfolg gelten kann oder soll, nicht gänzlich vermeiden lassen.
- Während die WiMi-Forschung auf allen Ebenen auch strukturelle Defizite sichtbar macht, erwies sich die Verwaltung insgesamt vielfach in der Lage, auch in dieser Ausnahmesituation zielorientiert zu reagieren, sich gegebenenfalls anzupassen und ihre Aufgaben zu erfüllen.
- Ein wesentlicher Teil der Bearbeitung der schnellen Zuwanderung 2015/16 fand auf der lokalen Ebene statt: Kommunen standen vor erheblichen Herausforderungen, bewiesen in dieser Zeit jedoch häufig ihre Leistungsfähigkeit – setzten teils jedoch auch auf Schließung und Externalisierung im Umgang mit dem schnellen Zuzug Schutzsuchender. Für die Bewältigung der Herausforderungen war auf der lokalen Ebene darüber hinaus die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entscheidend.
- Insbesondere zeigt die WiMi-Forschung, dass Städte in der Lage sind, nicht nur ad hoc auf schnelle Migrationsbewegungen zu reagieren, sondern auch Strategien für den Umgang mit antizipierten Herausforderungen zu entwickeln und Strukturen anzupassen.
- Asylsuchende selbst litten oft in mehrfacher Hinsicht unter administrativen Vorgängen und Entscheidungen, die oft für sie nicht nachvollziehbar waren und ihnen willkürlich erschienen.
- Wohlfahrtsstaatlichen Akteur*innen gelingt es nur bedingt, die Situation der Betroffenen zu erfassen und deren Bedürfnissen gerecht zu werden. Teilhabechancen und -anstrengungen könnten aber durch mehr Flexibilität und interkulturelle Kompetenz in der Verwaltung erhöht werden.

Insgesamt wird eine Beschreibung der Situation nach 2015 als „Krise“ nicht gerecht, vielmehr war der Staat in der Lage, im Zusammenspiel mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen die gestellten Aufgaben zu lösen. Einher ging das Überwinden der Herausforderungen jedoch mit noch deutlicher sichtbaren gesellschaftlichen Konfliktlinien in Bezug auf Migration und Vielfalt sowie mit den skizzierten Exklusionsprozessen. Der „lange Sommer der Migration“ und seine Konsequenzen sind nicht nur als gesellschaftliche und politische Öffnung und auch nicht nur als Teil einer Schließung, sondern auf allen Ebenen als ein komplexes Geflecht aus beidem.

Mit Blick auf die Zukunft erscheint es zentral, dass Politiken im Bereich Migration, Flucht und Aufnahme die Komplexität von Migrations- und Aufnahmeprozessen ebenso reflektieren wie die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen und deren mögliche Veränderungen. Klare, informative und lösungsorientierte Kommunikation mit dem Ziel, Vertrauen in staatliche Institutionen zu erhalten und zu fördern, sollte ebenso Teil staatlichen Handelns sein wie eine enge Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in der Arbeit mit oder für Geflüchtete sowie die Berücksichtigung der Agency und der individuellen Bedürfnisse der Schutzsuchenden selbst.



2. Einleitung

Berlin, 31. August 2015, Bundespressekonferenz: Bundeskanzlerin Angela Merkel äußert sich zu den steigenden Zahlen Schutzsuchender in vielen Teilen der EU, auch in Deutschland. Kurz zuvor hat bereits das Bundesinnenministerium bekannt gegeben, dass bis Ende des Jahres mit rund 800.000 neu angekommenen Asylbewerber*innen zu rechnen sei. „Deutschland ist ein starkes Land“, sagt Merkel, „Das Motiv, mit dem wir an diese Dinge herangehen, muss sein: Wir haben so vieles geschafft wir schaffen das!“

So vage und offen für Interpretationen diese Aussage ist, so wichtig ist es, die Konsequenzen der Aufnahme hunderttausender Schutzsuchender und zugleich der zunehmenden Abschottung durch immer umfassender kontrollierte Migrationsbewegungen zu analysieren.

Auf Initiative ihres Präsidenten hat die Max-Planck-Gesellschaft in einem interdisziplinären Projekt die Entwicklungen untersucht, die sich an diesen ebenso vielzitierten wie unbestimmten Satz anschlossen. Ein Forschungsverbund aus sechs Max-Planck-Instituten, die über umfassende Erfahrung in der Migrationsforschung verfügen, hat zwischen 2017 und 2020 beleuchtet, wie die Schutzsuchenden aufgenommen wurden, wie die europäische Politik und die europäischen Institutionen reagiert haben, wie sich auch Asylrecht und Verwaltung in Deutschland in der Folge verändert haben und wie die Menschen selbst ihr Leben in Deutschland und den Umgang des Staates mit ihnen erleben.

Genau fünf Jahre nach dem „langen Sommer der Migration“ und Merkels „Wir schaffen das“ zeigt die Forschung des WiMi-Forschungsverbundes: Wir haben das geschafft. Weder ist der Rechtsstaat zusammengebrochen noch waren die staatlichen Strukturen den Anforderungen nicht gewachsen. Vielmehr waren diese Strukturen flexibel und veränderbar genug, um Herausforderungen anzunehmen. Staat, Zivilgesellschaft, Freiwillige, Aktivist*innen und nicht zuletzt die Geflüchteten selbst haben viel geleistet, um die sich seit 2015 stellenden Herausforderungen zu meistern.

Einher gegangen ist dieser Erfolg jedoch mit signifikanten Ausschlussprozessen, die nicht zu übersehen sind. Zeitgleich mit der Entscheidung, die Menschen als Asylbewerber*innen aufzunehmen, die im August 2015 insbesondere in Ungarn ohne Aussicht auf nachhaltigen Schutz in einer verzweiferten Lage waren, arbeitete die Bundesregierung mit Hochdruck daran, dass weniger Menschen über die zentralen Flucht- und Migrationsrouten in die EU und insbesondere nach Deutschland kommen. Auf der europäischen Ebene arbeiten die Mitgliedstaaten teilweise gegeneinander, rechtliche Reformen des Asylsystems sind langfristig blockiert, die Verantwortung ist unklar. Die EU-Türkei-Erklärung, die zu weniger Migration über die Ägäis führen soll, die Einrichtung von sogenannten EU-Hotspots auf den griechischen Inseln oder die finanzielle Unterstützung der libyschen „Küstenwache“ durch die EU sind nur einige Beispiele für die europäische Politik des „Draußenhaltens“, die gerade Deutschland vorangetrieben hat. Auf der nationalen Ebene haben über fünfunddreißig Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht seit 2015 dieses komplexer und widersprüchlicher gemacht und in vieler Hinsicht verschärft. Auf kommunaler Ebene ging die Aufnahme und Unterstützung hunderttausender Schutzsuchender einher mit Formen der Kategorisierung, die auch zur Disziplinierung¹ oder Ausgrenzung vieler führten.

Das ist das zweite große Ergebnis dieser Studie: Wir haben das geschafft und zugleich wurden viele Türen geschlossen.

¹ Zum Begriff der Disziplinierung in der sozialen Arbeit und im Wohlfahrtsstaat, vgl. u.a. Johannes Stehr (2007). Vgl. auch Schader (im Erscheinen) zu Disziplinierung in der kommunalen Aufnahme Geflüchteter.



Die Max-Planck-Wissenschaftsinitiative *Herausforderungen von Migration, Integration und Exklusion (WiMi)* bringt auf einzigartige Weise die Analyse beider Aspekte des „Wir schaffen das“ zusammen und bietet sozial-, rechts- und geschichtswissenschaftliche Perspektiven auf die Folgen des Migrationsjahres 2015.

Dieser Bericht stellt ausgewählte Ergebnisse der WiMi-Forschung, insbesondere aus juristischer und sozialwissenschaftlicher Sicht vor. Er zielt darauf ab, anhand einer gezielten Auswahl wissenschaftlicher Befunde zu zeigen, wie sich die Aufnahme Geflüchteter seit 2015 in Deutschland und auch auf europäischer Ebene verändert hat. Ob und wie Schutzsuchende aufgenommen werden, ist zu einem großen Teil abhängig von rechtlichen, politischen und administrativen Faktoren. Daneben spielen soziale, zivilgesellschaftliche, demographische, historische und viele weitere Faktoren eine Rolle, wie eine Gesellschaft mit neu ankommenden Schutzsuchenden umgeht.

Während der WiMi-Forschungsverbund einen großen Teil der Faktoren untersucht hat, die in unterschiedlichen historischen, nationalen und lokalen Kontexten zu Inklusion und Exklusion von Migrant*innen und insbesondere Schutzsuchenden beitragen, liegt der Schwerpunkt dieses Berichts explizit auf den Jahren nach 2015/2016 und auf den Entwicklungen in Europa und insbesondere in Deutschland aus einer juristischen und sozialwissenschaftlichen Perspektive, die sich einerseits auf den Staat als Akteur im Umgang mit Geflüchteten konzentriert und andererseits andere Akteur*innen, insbesondere die Geflüchteten selbst, in den Blick nimmt, die mit staatlichen Strukturen und Entscheidungen umgehen müssen. Dabei schlägt die WiMi-Forschung einen Bogen von der europäischen über die nationalstaatliche zur kommunalen Ebene und beleuchtet ebenfalls die Perspektive der Geflüchteten selbst. Damit bietet dieser Bericht, wie der WiMi-Forschungsverbund überhaupt, einen so umfassenden Blick auf die Entwicklungen, wie er nur selten möglich ist: Aus einer interdisziplinären Perspektive analysiert der WiMi-Forschungsverbund die Mikro-, Meso- und Makroebene.

Ergänzt wird die skizzierte Auswahl durch kürzere Zusammenfassungen (graphisch abgehoben in Textboxen) weiterer WiMi-Befunde², die einen noch breiteren Bogen spannen über den hier gewählten Fokus hinaus. Während es im Rahmen dieses auf den „Sommer der Migration“ und dessen Folgen in Deutschland fokussierten Berichts kaum möglich ist, der Fülle an Ergebnissen, die durch die umfangreiche Forschung des WiMi-Forschungsverbundes entstanden sind, gerecht zu werden, ermöglichen diese Ergänzungen es doch, einen Blick auf historische, demographische und vor allem auch nicht-europäische Perspektiven zu werfen.

Die Autorin und der Autor des Berichts waren selbst als Forscher*in an WiMi beteiligt. Für diese Zusammenschau der Ergebnisse beziehen sie ganz wesentlich die Ergebnisse der Kolleg*innen und auch ihre eigenen Forschungsergebnisse mit ein, um einen umfassenderen Blick auf die Situation nach 2015 und einen integrierten Blick auf die diesbezüglichen Forschungsergebnisse der Wissenschaftsinitiative zu ermöglichen. Die Auswahl der Ergebnisse der Kolleg*innen beruht auf der von den Autor*innen gewählten Schwerpunktsetzung, deren inhaltliche Darstellung von den einzelnen Teilprojekten jeweils gegengelesen und genehmigt wurde.

Durch den inter- und multidisziplinären Ansatz und den Einbezug verschiedener Perspektiven leistet WiMi einen wichtigen Beitrag zu einer Verbindung bisher oft nebeneinanderstehender Forschung und zur Etablierung und Verstetigung eines im deutschsprachigen Raum noch neuen Forschungsfeldes sowie zu einem besseren Verständnis von Fluchtmigration und Asyl.

² Der abschließende Aktivitätsbericht des WiMi-Forschungsverbundes und insbesondere die Publikationen aus den einzelnen Projekten liefern eine umfassende Darstellung der gesamten WiMi-Forschung.



2a. Kurzdarstellung WiMi

Die Leitung der auf drei Jahre (2017–2020) angelegten Forschungsinitiative Herausforderungen von Migration, Integration und Exklusion (WiMi) der Max-Planck-Gesellschaft lag bei Prof. Dr. Marie-Claire Foblets (MPI für ethnologische Forschung) und Prof. Dr. Steven Vertovec (MPI zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften) sowie in der Gründungsphase zusätzlich bei Prof. Dr. Ayelet Shachar (MPI zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften) als Mitbegründerin der Initiative. Projektkoordinatorin war Dr. Zeynep Yanasmayan (MPI für ethnologische Forschung). Beteiligt an diesem Gemeinschaftsprojekt waren Forscherinnen und Forscher aus sechs Max-Planck-Instituten:

- Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg),
- Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Berlin),
- Max-Planck-Institut für demografische Forschung (Rostock),
- Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften (Göttingen)
- Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung (Halle/Saale) und
- Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik (München).

2b. Fragestellung des WiMi-Forschungsverbundes im Kontext der aktuellen Forschung zu Flucht und Geflüchteten in Deutschland seit 2015

Schwerpunkte der Forschung zu Flucht und Asyl, und speziell der sozialwissenschaftlichen Forschung, sind im deutschsprachigen Raum insbesondere die Aufnahme und die Integration Geflüchteter in Europa (vgl. Kleist 2018). Neben Forschung, die über eine auf Europa begrenzte Perspektive hinaus den globalen Süden stärker in den Blick nimmt, sind bislang in der wissenschaftlichen Literatur u. a. die Themenbereiche Umwelt und Klima, aber auch Lebenserwartung und Gesundheit sowie Gender und Rassismus besonders schwach vertreten. Außerdem fehlen noch weitgehend systematische sozialwissenschaftliche Untersuchungen lokaler Exklusionsprozesse, die insbesondere mit der Aufnahme und Integration Geflüchteter verbunden sind.³

Zwar gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Studien zu lokaler Flüchtlings- und Integrationspolitik, lokaler Unterbringung und Aufnahme (Schammann 2018; Schammann et al. im Erscheinen; Doornik/Glorius 2016; Dick/Schraven 2017; Bygnes 2019; Baumgärtel/Oomen 2019; Caponio et al. 2019; Kühn/Münch 2019). Forschungsdesiderate bestehen jedoch unter anderem im Bereich der Verwaltung, wo bis auf wenige Ausnahmen die Auswirkungen des schnellen Zuzugs Schutzsuchender 2015/2016 auf Verwaltungsstrukturen und -praxis und der Einfluss lokaler Verwaltungen und deren Mitarbeiter*innen auf das Leben von Migrant*innen (Ellermann 2006; Eule 2014; Dahlvik 2017) und dabei insbesondere die Schnittstelle Verwaltung/Schutzsuchende nur wenig untersucht sind. Darüber hinaus sind, wie bereits oben dargestellt, in der Migrationsforschung explizit exklusionsbezogene Ansätze zwar besonders fruchtbar, jedoch in der Minderzahl. Gerade diese Fragen nach der lokalen und individuellen Ebene in Verbindung mit einem Exklusionsansatz sind jedoch, wie weiter unten noch ausgeführt wird, zentral.

³ Teil der umfangreichen Vorarbeiten zum WiMi-Forschungsverbund war eine umfassende Übersicht über mehr als 600 Forschungsprojekte, im Wesentlichen durchgeführt von Dr. Anne Menzel, die die Grundlage für den theoretischen und empirischen Fokus auf Ausschluss- und Ausgrenzungsprozesse, auf Exklusion, bildete (vgl. hierzu Foblets et al. 2018).



Die juristische Forschung nimmt in diesem dynamischen Bereich oft die Herausforderungen des Mehrebenensystems zwischen Völker-, Europa- und nationalem Recht in den Blick, es fehlen hier jedoch regelmäßig Studien zu den praktischen Auswirkungen der Rechtsänderungen und zu den Entstehungsbedingungen des Rechtsetzungsprozesses. Eine Gesamtanalyse des Systems ist aufgrund der vielen juristischen Subsysteme (bspw. Asylrecht, Asylverfahrensrecht, Schengen-Recht, Arbeitsrecht und Sozialrecht) nur schwer möglich und wird nur selten umfassend untersucht. Auch der Reformbedarf wird häufig eher punktuell oder bereichsspezifisch konstruiert. Es fehlt an Studien, die die Exklusionsprozesse, die durch die Rechtsetzung im Mehrebenensystem entstehen, in den Blick nehmen.

Umso wichtiger ist es, in der Forschung den Bogen von der europäischen über die nationale und die lokale bis zur individuellen Ebene zu schlagen. Hierzu bedarf es interdisziplinärer und multi-methodischer Forschung, die unterschiedliche Dimensionen der Fluchtforschung zusammenbringen und synthetisieren kann. Mikro-, Meso- und Makroebene im Bereich der Aufnahme oder Exklusion Geflüchteter zusammenzudenken ist eine Herausforderung, die nicht nur verspricht, neue Einsichten zu ermöglichen, sondern vor allem den Dialog zwischen unterschiedlichen Forschungssträngen zu ermöglichen, die viel zu oft nebeneinanderstehen statt sich gegenseitig zu befruchten.

In den hier skizzierten Bereichen leistet der WiMi-Forschungsverbund einen wichtigen Beitrag: Während die im Projekt geleistete juristische Forschung den Schwerpunkt auf die europäische und die nationale Ebene legt, weil die rechtlichen Vorgaben auf diesen Ebenen verhandelt und beschlossen werden, fokussieren die sozialwissenschaftlichen Teilstudien eher auf die lokale und die individuelle Ebene. Dem jeweiligen Forschungsgegenstand folgt auch die Methodologie, wie im Folgenden noch ausführlicher dargestellt wird.

Der WiMi-Forschungsverbund analysiert die rechtlichen und politischen Bedingungen in Deutschland und Europa sowie die lokale Umsetzung der Aufnahme Geflüchteter in Deutschland und erfasst auch deren eigene Perspektive. So wirft die Forschung der Initiative, ausgehend von der Situation 2015/2016, verschiedene Blicke auf unterschiedliche Aspekte der Fluchtmigration und der Aufnahme Geflüchteter.

Forschungsleitendes Konzept: Die Multi-Dimensionalität der Exklusion

Mit dem expliziten Fokus auf Exklusion setzt sich der WiMi-Forschungsverbund bewusst ab von der Vielzahl von Publikationen, die „Integration“ und „Inklusion“ in den Mittelpunkt rücken. Integration ist ein besonders häufig benutzter sowie zugleich schillernder und umstrittener Begriff in der Migrationsforschung.⁴

Während in Deutschland „Inklusion“ weitgehend reserviert ist für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen oder mit anderen Einschränkungen am gesellschaftlichen Leben, hat er in anderen Kontexten „Integration“ abgelöst oder zumindest einen ebenfalls prominenten Platz in der Migrationsforschung eingenommen. Zwar werden einige der negativen Konnotationen, die dem Begriff „Integration“ anhaften, damit umgangen, doch übersieht eine Forschung, die allein auf Inklusion abhebt, wesentliche Aspekte der komplexen Prozesse in (auch) von Migration geprägten und sich diversifizierenden Gesellschaften. Auch die inklusionsbezogene Forschung betrachtet Migrant*innen vielfach als Menschen, die in eine bestehende Gesellschaft aufzunehmen sind, und ihre Inklusion in diese Gesellschaft in diesem Sinne als normatives Ziel oder als Produkt einer darauf ausgerichteten Entwicklung, die gelingen oder auch fehlschlagen kann.

⁴ Zu den mit dem Begriff der Integration verbundenen Schwierigkeiten und der gleichzeitigen Wirksamkeit des Begriffs außerhalb wissenschaftlicher Kontexte, vgl. u.a. Vertovec (2020): https://www.mmg.mpg.de/565490/WP_20-04_Vertovec_Integration.pdf



Oft gehen jedoch Nuancen und Komplexität dieser Prozesse unter, wenn Inklusion und Exklusion nicht als sich nicht ausschließende, sondern häufig zeitgleich stattfindende Dimensionen der Diversifizierung von Gesellschaften betrachtet werden. Teilhabe an und Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen, Chancen und Entscheidungen sowie wesentlichen Bereichen sozialen und politischen Lebens sind in allen Gesellschaften hochkomplex und – unabhängig von Migration – kein eindimensionales, monokausales Konstrukt. Die erfolgreiche Aufnahme einer so großen Anzahl von Personen in kurzer Zeit ist gerade in einem demokratischen Wohlfahrtsstaat eine große Herausforderung und Leistung.

Während der wesentliche Teil der deutschsprachigen Forschung zu Flucht und Geflüchteten und insbesondere zu der schnellen Einwanderung Schutzsuchender um 2015 auf Integration und Inklusion fokussiert (vgl. hierzu Kleist 2018), setzt WiMi auf einen innovativen Zugang, der die Mehrdimensionalität gesellschaftlicher Prozesse ernstnimmt und die (fehlende) Teilhabe und den (fehlenden) Zugang von Migrant*innen in und zu der Gesellschaft, in der sie leben, nicht als Endprodukt einer unidirektionalen, teleologischen Entwicklung konzeptualisiert.

Dabei wählt der WiMi-Forschungsverbund explizit keinen wesentlich auf Parsons und Luhmann rekurrierenden modernisierungs- oder systemtheoretischen Ansatz, der die Inklusion in oder die Exklusion von gesellschaftlichen Subsystemen in den Fokus rückt, sondern schlägt ein eigenes Exklusionsmodell vor, das innerhalb eines gesellschaftlichen Bereichs die unterschiedlichen Dimensionen der Exklusion und die möglichen Gleichzeitigkeiten von Inklusion und Exklusion selbst erfasst.

Aufbauend auf Erkenntnissen aus der Literatur über die soziale, politische und rechtliche Ausgrenzung von Migrant*innen hat die WiMi-Forschungsinitiative Exklusion als das Ergebnis von Praktiken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die den Zugang von Migrant*innen zu Territorium, Rechten und Ressourcen sowie deren Teilhabe an gesellschaftlichen Bereichen behindern, definiert und mit dieser Definition den Analyserahmen genauer bestimmt.

Dabei ist die Exklusion von Migrant*innen mehr als nur die Kehrseite von Inklusion. Da Migrant*innen in verschiedenen Lebensbereichen und -situationen sowie zeitabhängig unterschiedliche Voraussetzungen hinsichtlich ihrer Bildung, Sprachkenntnisse, Erfahrungen, Traumata und anderem mitbringen und zugleich unterschiedliche gesellschaftliche Voraussetzungen vorfinden, ist ihre Ausgrenzung nicht immer absolut, sondern oft unterschiedlich und mehrdimensional. Ähnliche Vorstellungen zum Thema Inklusion finden sich in verschiedenen wissenschaftlichen Arbeiten, die Begriffe wie „differenzielle“ (Baban et al 2017; De Genova, Mezzadra und Pickles 2014; Fabini 2017; Ye 2017) oder „partielle“ Inklusion (Teilinklusion) (Ataç und Rosenberger 2013) verwenden, um die verschiedenen Dimensionen der Prekarität sichtbar zu machen oder, wie De Genova, Mezzadra und Pickles (2014: 79) die „Unterordnung, Ausbeutung und Segmentierung“ zu erklären, die mit der Inklusion in verschiedenen gesellschaftlichen Sphären einhergehen können.

Dies sollte keineswegs so verstanden werden, dass die marginalisierenden Auswirkungen, die rechtliche oder soziale Ausgrenzung auf das Leben von Migrant*innen hat, aus dem Blick geraten. Vielmehr wird auf diese Weise ein differenzierteres Verständnis der Mechanismen der Ausgrenzung ermöglicht und es werden die Interdependenzen und Wechselwirkungen zwischen den vielen Facetten dieser Prozesse in den Vordergrund gerückt.

Basierend darauf hat sich der WiMi-Forschungsverbund auf sechs Dimensionen der Ausgrenzung von Migrant*innen konzentriert: Handlungen, Akteur*innen, Bereiche, Momente, Repräsentationen und Reaktionen der Exklusion (vgl. Abb. 1). Diese analytische Trennung in sechs Dimensionen von Ausschlussprozessen im Zusammenhang mit Migration trägt zu einem verbesserten Verständnis und zu einer tiefgehenden Analyse der Exklusionsphänomene vor allem dann bei, wenn diese als potenziell gleichzeitige, möglicherweise auch widersprüchliche und nicht als sich gegenseitig ausschließende Einzelphänomene verstanden werden.

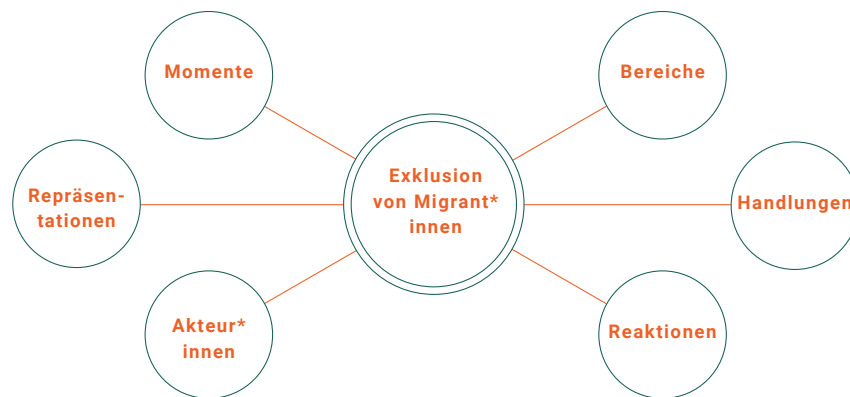


Abb. 1 Dimensionen der Exklusion von Migrant*innen (Foblets et al. 2018, S. 28)

AKTEUR*INNEN Eine Vielzahl von Akteur*innen ist potenziell an Praktiken der Exklusion beteiligt. Diese Akteur*innen können staatlich und nichtstaatlich sein. Dabei kommt dem Staat (beispielsweise als Gesetzgeber) und staatlichen Untergliederungen wie Behörden und Gerichten eine wichtige Rolle zu. Aber auch Einzelpersonen, bestimmte Gruppen oder Organisationen können als Akteur*innen an Exklusion beteiligt sein.

So ist beispielsweise der Staat ein zentraler Akteur der Exklusion, wenn asylsuchenden Personen die Aufnahme einer Ausbildung verweigert wird. Der Bescheid mit dem Verbot, eine Ausbildung zu beginnen, der eine Exklusion aus einer qualifizierten Ausbildungsmöglichkeit bewirkt, wird von Mitarbeiter*innen kommunaler Ausländerbehörden erstellt, die auf der Grundlage staatlicher Regeln – Gesetze und Erlasse – handeln. Gesetze und Erlasse wiederum sind Ergebnis politischer Prozesse, an denen eine Vielzahl von Akteur*innen beteiligt ist.

Je nach Analyseeinheit bzw. -ebene stehen unterschiedliche kollektive und individuelle Akteur*innen der Exklusion im Zentrum der Untersuchung, hier beispielsweise der Staat, Politiker*innen und Verwaltungsangehörige auf unterschiedlichen Ebenen.

HANDLUNGEN Exklusionshandlungen umfassen ein breites Spektrum von Handlungen, die den Zugang zu materiellen und immateriellen Ressourcen erschweren sowie die Mitgliedschaft oder Teilnahme an einer Gruppe oder einer Gemeinschaft im weitesten Sinne verhindern oder verweigern.

Exklusion ergibt sich also aus dem Herausgreifen einer Eigenschaft oder einer Kombination von Eigenschaften, die bestimmte Personen von den Akteur*innen (in deren Wahrnehmung) unterscheidet, die den Ausschluss vornehmen. Exklusion kann auf Gesetze, institutionelle Vereinbarungen, Regierungsbestimmungen oder Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen sowie auf weniger institutionalisierte Instrumente gestützt sein, aber zum Beispiel auch auf diskursive Strategien, Rhetorik, Normen, Praktiken und habitualisierte Verhaltensweisen. Im Kontext der Migration ist Exklusion untrennbar mit dem Aufenthaltsstatus verbunden, auf dessen Grundlage bestimmte Rechte und Ressourcen formal gewährt oder entzogen werden. Darüber hinaus sind Statuswechsel und Statusunsicherheiten ein Phänomen, das Migrant*innen besonders häufig betrifft. Sie verbringen unter Umständen beträchtliche Zeit „in der Schwebel“ und sind rechtlich wie praktisch mit Unsicherheit konfrontiert.



Auf das zuvor genannte Beispiel der Verweigerung der Aufnahme einer Ausbildung während des Asylverfahrens bezogen, handelt es sich bei der Erstellung des Bescheides um eine Handlung der Exklusion, die darauf gerichtet ist, Menschen auf der Grundlage ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation – fehlender, zur unbeschränkten Aufnahme einer Ausbildung berechtigender Status – insbesondere von der Statusverbesserungsmöglichkeit, die eine Aufnahme einer Ausbildung mit sich bringt, auszuschließen.

MOMENTE Eine weitere Kernkomponente des verwendeten Exklusionskonzepts ist seine Zeitlichkeit. Migrant*innen werden nicht immer mit der gleichen Intensität ausgegrenzt. Es gibt bestimmte Momente, in denen Exklusionshandlungen wirkungsmächtiger sind oder häufiger vorkommen. Auch beginnt der typische Weg migrierender Personen damit, dass sie die anfängliche territoriale Ausgrenzung durch die erfolgreiche legale oder irreguläre Einreise in einen bestimmten Staat überwinden. Solche Momente der Überwindung von Exklusion, zumal diese nicht das Ende der Ausgrenzung, die ein Mensch erfährt, markieren, heben in besonderer Weise die Bedeutung von Momenten der Exklusion (und der Inklusion) hervor. Darüber hinaus ist Zeitlichkeit im Hinblick auf Veränderungen in den politischen Umständen und sozialen Arrangements des untersuchten Zeitraums von erheblicher Bedeutung.

Beispiele für Momente der Exklusion lassen sich daher ebenso auf der individuellen wie auf der kollektiven Ebene finden. Auf der individuellen Ebene markiert beispielsweise der Erhalt eines negativen Asylbescheids einen besonders wichtigen Moment der Exklusion, ab dem eine Person die Aufenthaltssicherheit und den Zugang zu bestimmten Rechten verliert und auch nicht mehr zum (fiktiven) Kreis der auf einen legalen Status nach dem Asylverfahren „Hoffenden“ gehört. Legt sie Rechtsmittel ein, kann dieser zentrale Moment der Exklusion wiederum einem Moment der Aufenthaltssicherheit und der Hoffnung weichen. Für die betroffene Person kann dabei auch der Zeitpunkt des Moments der Exklusion bedeutsam sein. Wird die ablehnende Entscheidung sehr schnell gefällt, ist fraglich, ob tatsächlich eine umfassende Prüfung aller relevanten Aspekte erfolgt ist. Lange Verzögerungen und Wartezeiten in den Verfahren führen aber ebenfalls zu rechtstaatlich bedenklichen, prekären Lebensverhältnissen und können unter Umständen eine anderweitige Aufenthaltsregelung erforderlich machen.

BEREICHE Ausgrenzung kann nicht nur zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Zeitabständen und mit unterschiedlichen Mitteln, die von verschiedenen Akteur*innen eingesetzt werden, auftreten, sondern auch in unterschiedlichen Bereichen. Weder bedeutet Ausgrenzung in einem Bereich notwendigerweise auch Ausgrenzung in anderen Bereichen, noch garantiert die Inklusion in einem Bereich die Inklusion in anderen. In der Regel gibt es Verbindungen zwischen verschiedenen Bereichen der Ausgrenzung, die jedoch nicht unbedingt in einer direkten und/oder kausalen Beziehung zueinander stehen.

Haben Asylbewerber*innen aufgrund des Fehlens einer „guten Bleibeperspektive“ zunächst keinen Zugang zu einem Integrationskurs, der im Wesentlichen ein Sprachkurs ist, ist das häufig ein einschneidender Ausschluss von einem Zugang zu einer vereinfachten Alltagsbewältigung. Fehlende Deutschkenntnisse können dazu führen, dass selbst ein kleiner Einkauf kompliziert wird. Formulare auszufüllen oder mit Behörden zu interagieren ist dann eine noch größere Herausforderung. Zugleich sind Betroffene nicht notwendigerweise in anderen Bereichen exkludiert: Zugang zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder zu medizinischer Versorgung sowie – nach spätestens drei Monaten Aufenthalt – für die Kinder der Antragstellenden ein Recht auf Zugang zur Schule (und damit auch zur Sprache) bleiben, zumindest formal, von der Bleibeperspektive unberührt.

Ein Kind, das, wie in einigen der sechzehn Bundesländer üblich, zuerst einer sogenannten „Willkommens-“ oder „Sprachklasse“ zugeteilt wird, erhält besonders viel Deutschunterricht und damit formal einen privilegierten Zugang zur Sprache. Ausgeschlossen ist es jedoch vom Regelunterricht, von der



Teilhabe in einer „normalen“ und damit nicht spezifisch gelabelten Klasse und von frühen Kontakten zu gleichaltrigen und länger in Deutschland ansässigen Kindern sowie vom Kontakt zu Kindern, die Deutsch als Muttersprache sprechen.

REPRÄSENTATIONEN Insbesondere Handlungen der und Reaktionen auf Exklusion werden durch verschiedene Darstellungen beziehungsweise in einem weiteren Sinne Narrative, die von den Medien, den Künsten oder anderen – auch Migrant*innen selbst – produziert werden, auf unterschiedliche Weise ausgedrückt. Diese Repräsentationen können zu kollektiven Erinnerungen an Exklusion werden, die die temporäre alltägliche Exklusion, der Migrant*innen oft ausgesetzt sind, besonders verdeutlichen. Daneben entwickeln Migrant*innen auch ihre eigenen individuellen und kollektiven Repräsentationen ihrer Ausgrenzungserfahrungen. Dabei tragen gemeinsame Migrations- und Ausgrenzungserfahrungen zur Entstehung kollektiver Repräsentationen bei.

Die „Black lives matter“-Bewegung macht beispielsweise deutlich, wie unterschiedlich Ausgrenzungserfahrungen von BIPOC (Black, Indigenous and People of Colour) in verschiedenen Ländern wahrgenommen und repräsentiert werden. Ebenso zeigt sich, dass es anderen von Rassismus und Ausgrenzung betroffenen Gruppen (wie zum Beispiel Nachkommen türkischer Arbeitsmigrant*innen in Deutschland oder Nachkommen nordafrikanischer Arbeitsmigrant*innen in Frankreich) unterschiedlich gut gelingt, mit ihren eigenen Repräsentationen, ihren eigenen Narrativen der Ausgrenzung, an die Bewegung anzuknüpfen.

REAKTIONEN Migrant*innen reagieren auf erlebte Exklusion. Solche Reaktionen sind nicht nur passiv, sondern können auch individuelle oder Gruppenstrategien sein, die von Bemühungen zur Überwindung der Ausgrenzung über die Durchsetzung ihrer sozialen und kulturellen Teilhabe bis hin zur Selbstorganisation in der eigenen Gemeinschaft reichen können, um sich selbst einen Raum der Partizipation zu schaffen (siehe Wimmer 2008). Alternativ oder ergänzend dazu können Migrierende sich beispielsweise selbst vom (gefühlten) Mainstream ausschließen oder versuchen, mit (oder ohne) Unterstützung von Hilfsorganisationen oder Anwält*innen auf dem Rechtsweg eine Verbesserung ihrer Situation zu erreichen.

Reaktionen können also sehr unterschiedlich sein: Viele Kulturvereine, aber auch politische Migrant*innen-Selbstorganisationen sind Ergebnisse von Reaktionen auf Ausgrenzung. Dazu gehören eigene Medien, Sportvereine, Kirchen ebenso wie die Mitarbeit in einer etablierten Partei oder Gewerkschaft. Reaktionen umfassen das Einlegen von Rechtsmitteln und die Aktivierung von Unterstützungsstrukturen oder die Arbeit als „Integrationslots*in“ oder Sprachmittler*in, als Bundestagsabgeordnete*r oder Lehrer*in, aber auch Resignation und Selbstaufgabe, wenn Entscheidungsprozesse sehr lange dauern, oder gar Hungerstreik gegen die Bedingungen der Aufnahme oder des Asylverfahrens.

WiMi hat die sechs fokussierten Dimensionen der Exklusion explizit nicht als unabhängig von- sondern als miteinander verbunden verwendet. Es gibt eine Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die zu bestimmten Zeitpunkten in bestimmten Bereichen Ausschlusshandlungen vornehmen. Solche Ausschlusshandlungen werden durch Repräsentationen der Exklusion produziert und reproduziert und durch Reaktionen darauf angefochten oder bestätigt. Dieses Verhältnis zwischen den verschiedenen Dimensionen der Exklusion von Migrant*innen lässt sich wie folgt schematisieren:



Exklusion von Migrant*innen

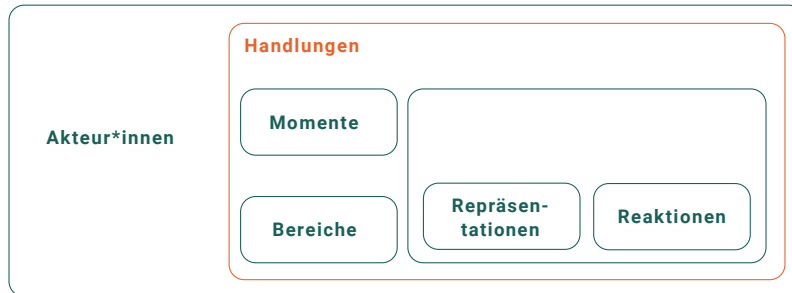


Abb. 2 Das Verhältnis der Dimensionen der Exklusion von Migrant*innen zueinander (Foblets et al. 2018, S. 32).

Die einzelnen Projekte haben ihre eigenen spezifischen Fragestellungen genauer erarbeitet und dabei den Analyserahmen als Referenzpunkt verwendet. Der Fokus auf einzelne Dimensionen ist je nach Disziplin unterschiedlich und zeigt die unterschiedlichen Forschungsperspektiven auf.

2c. Methoden und Daten

Der Forschungsverbund baut explizit auf einer multi-methodischen Untersuchungsbasis auf. Während sich die beiden historisch angelegten Projekte wesentlich auf die Auswertung von Archiven fokussierten, lag ein methodischer Schwerpunkt der sozialwissenschaftlichen Teilstudien auf qualitativen und ethnografischen Methoden. Dabei umfasste der sozialwissenschaftlich-qualitative Methodenmix je nach Studie andere Methoden, darunter:

- umfangreiche Feldforschung vor Ort inklusive Hospitationen, einer Vielzahl informeller Gespräche, Begleitung bei Behördengängen u. ä.,
- weitere teilnehmende Beobachtung,
- biographische Interviews,
- Expert*innen-Interviews,
- Dokumentenanalyse.

Verwendet wurden auch Daten aus anderen Studien der beteiligten Institute, die durch weitere Mittel finanziert wurden. Eine davon war die aus weiteren MPG-Mitteln finanzierte Studie "Qualifikationen, Potenziale und Lebensverläufe syrischer Asylbewerber in Bayern", die 2017 von der Abteilung MEA des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik durchgeführt wurde. Hier wurde insbesondere der Zusammenhang zwischen den individuellen Erwartungen von Migrant*innen und deren Qualifikationen sowie den möglichen psychologischen Einflussfaktoren belastender Lebenserfahrungen beleuchtet. Die Erfahrungen und Ergebnisse dieser Studie haben das im Rahmen des WiMi-Forschungsverbundes durchgeführte „Survey on Migrants' Expectations in Germany“ erheblich beeinflusst. Zweitens sind Ergebnisse aus der von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Studie „Asylbewerber*innen zwischen Unterbringung und Integration: institutionelle Anordnungen im Vergleich“ und der dieser vorangegangenen, ebenfalls durch die Volkswagen-Stiftung finanzierten Pilotstudie „Die Vielfalt der Bedürfnisse und Zukunftsvisionen von Geflüchteten“ eingeflossen. Beide Studien waren am Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften angesiedelt und wurden in enger Zusammenarbeit mit der Forschung des WiMi-Forschungsverbundes und den WiMi-Forscher*innen durchgeführt.



Die juristische Forschung befasste sich im Wesentlichen mit der rechtlichen Beurteilung von praktischen Ausprägungen der Migrationsverwaltung und nutzte völker-, europa- und nationalstaatliche Rechtsgrundlagen und die entsprechende Rechtsprechung für die Analyse der beobachteten Phänomene. Daneben wurde die sich verändernde Rolle des Rechts im Migrationsbereich untersucht und hierfür wurden sowohl Interviews geführt als auch die sich in den Gesetzesmaterialien zeigenden Ziele, die mit Gesetzgebung erreicht werden sollten, analysiert. Die Rolle und Wirkung des Rechts und die Funktion ständiger Gesetzgebung in einem quasi-permanenten Krisenzustand standen dabei als Fragestellung im Vordergrund der juristischen Forschung. Methodisch fanden dabei neben der klassischen juristischen Methode der Gesetzesauslegung und der Analyse der Jurisprudenz auch Dokumentenanalysen und Expert*innen-Interviews Anwendung.

Im Detail wird der genaue methodische Zugang der einzelnen Teilstudien in den jeweiligen Unterkapiteln dargestellt.

Inter- und multidisziplinäre Migrationsforschung

Interdisziplinäre Ansätze stellen hohe Ansprüche hinsichtlich der konzeptionellen und methodischen Herangehensweisen, weil sie die Integration von Methoden oder Konzepten zweier oder mehrerer Disziplinen erfordern, die den Forschungsoutput der anderen beteiligten Disziplinen wesentlich beeinflussen (siehe z. B. Parthey 2011, 15 f.), während bei multidisziplinärer Forschung konzeptionell und methodisch kein großes Interaktionsbedürfnis besteht. Da die Migrations- und Fluchtforschung jedenfalls in Deutschland nur selten als eigenständige Disziplin akzeptiert wird (Kleist et al. 2019) und entsprechende konzeptionelle Grundlagen sich bisher nicht umfassend durchgesetzt haben, bleibt in aller Regel lediglich die Wahl zwischen multi- und interdisziplinären Herangehensweisen. Aus theoretischer Sicht besteht der Vorteil der mono- und multidisziplinären Forschung darin, dass sie ein tieferes Verständnis und eine tiefere Analyse der Phänomene ermöglicht als jede Forschung, die mehr Disziplinen einbezieht. Die Herausforderung für die interdisziplinäre Forschung besteht darin, dass sie – aufgrund der konzeptionellen und methodischen Herausforderungen, die mit der Gestaltung interdisziplinärer Forschung verbunden sind – aus disziplinärer Sicht oft oberflächlich sein wird (Parthey 2011, 15; Welzer 2006). Dazu bedarf es umfangreicher Vorarbeiten, bevor durch ein interdisziplinäres Projekt ein substantieller Erkenntnisgewinn erreicht werden kann.

Wie weiter unten am Projekt zu den Lebensrealitäten und Erwartungen afghanischer Migrant*innen gezeigt wird (s. S. 34 f.), ist der wichtigste Aspekt vor Beginn eines interdisziplinären Projekts zu definieren, welche Art von Ergebnissen erwartet wird und warum Interdisziplinarität für dieses Ergebnis wichtig ist. Bei dem Projekt wurden rechts- und sozialwissenschaftliche Fragen miteinander verknüpft. In der Regel prägen die geltenden Rechtsnormen die (offizielle) Migrationsrealität entscheidend mit (Kneebone et al. 2014). In der Migrationsforschung muss daher Wissen über diese „rechtliche Realität“ vorhanden sein. Nichtsdestotrotz sind Reflexionen über die Rolle des Rechts im Migrationsbereich innerhalb der Migrationsforschung stark umstritten (siehe beispielsweise Kneebone et al. 2014) und können daher für Projekte, die, wie beispielsweise das Projekt am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, die Wechselwirkung zwischen Recht und Realität vor Ort vertieft analysieren wollen, von zentraler Bedeutung sein. Wenn aus wissenschaftlicher Sicht die Forschung unter Einbeziehung anderer Disziplinen nur als zusätzliche Kontrolle für die Forschungsfrage dient, oder wenn die Forschung die andere Disziplin nur als Hilfsmittel benutzt, um disziplinäre Ergebnisse zu verifizieren oder um methodische Missverständnisse zu vermeiden oder um wichtige Fragen nicht zu übersehen, ist es in der Regel sinnvoller, sich nicht für ein interdisziplinäres, sondern für ein multidisziplinäres Projekt zu entscheiden. Der WiMi-Forschungsverbund nutzte disziplinäre, multidisziplinäre und interdisziplinäre Ansätze, die sich gegenseitig beeinflussen und zu einer vertieften Analyse der in den Blick genommenen Exklusion im Migrationskontext beitragen.



3. Zentrale Ergebnisse: Wir haben das geschafft – und uns verändert

Der „lange Sommer der Migration“ 2015, an den sich ein hektischer Herbst und Winter anschlossen, die im Frühjahr 2016 dann in geschlossenen Migrationsrouten endeten, hat Bewegung in die deutsche Migrationspolitik gebracht. Die WiMi-Forschung zeigt, dass die Willkommenskultur, die sich in diesem Sommer so deutlich manifestierte, einhergehend mit enormen Anstrengungen, alle neu ankommenden Menschen gut aufzunehmen und Möglichkeiten der Partizipation zu schaffen – zugleich aber auch mit signifikanten Exklusionsprozessen auf mehreren Ebenen. Bezugnehmend auf Angela Merkels „Wir schaffen das“ vom 31. August 2015 ist das zentrale Fazit, das sich aus dieser Phase der beschleunigten Fluchtmigration und Fluchtmigrationspolitik ziehen lässt: Wir haben das geschafft und uns dabei verändert.

In anderen Worten: Die hiesige Gesellschaft und die Neuangekommenen haben es geschafft, eine humanitäre Katastrophe innerhalb der EU zu verhindern und die Aufnahme hunderttausender Geflüchteter erfolgreich zu gestalten. Insbesondere auf lokaler Ebene wurden staatliche und zivilgesellschaftliche Strukturen teilweise so verändert, dass sie, wie im Folgenden gezeigt wird, an die Anforderungen einer vielfältigen Gesellschaft besser angepasst sind. Auf nationaler Ebene kam es zu einer (eingeschränkten) Öffnung einzelner gesellschaftlicher Bereiche, insbesondere des Arbeitsmarktes, durch Gesetzesänderungen und nationale Vorgaben für veränderte Anwendungspraktiken. Doch war die schnelle Aufnahme der Schutzsuchenden 2015/2016 von der europäischen bis zur kommunalen Ebene auch wesentlich verbunden mit bestehenden und neuen Politiken und Praktiken, die häufig intendiert, teilweise aber auch nicht intendiert, Schutzsuchende ausschließen. Dabei manifestiert sich die Exklusion Geflüchteter in allen Bereichen: vom fehlenden Zugang zu Bildung, adäquater Unterkunft, Arbeit, Rechtsberatung und Rechtsmitteln bis hin zum gänzlichen Ausschluss von der Möglichkeit, Asyl in Europa zu beantragen, durch das Fernhalten von europäischem Territorium.

Nachdem die Asylzahlen – neue Erstanträge auf Asyl sowie Folge- und Zweitanträge – in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren verhältnismäßig niedrig waren, sind diese seit dem Beginn des zweiten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends stetig gestiegen. Trotzdem waren politische Akteur*innen und Verwaltungen in Europa vielfach schlecht vorbereitet. Das auf dem EU-Gipfel in Tampere 1999 beschlossene Gemeinsame Asylsystem (GEAS) der EU erwies sich insofern für die Situation der relativ ungehinderten Einreise über bestimmte EU-Außengrenzen in den Jahren 2014–2016 als dysfunktional, weil nach der Konstruktion des Dublin-Verteilungssystems die auf den Hauptrouten Geflüchteter nach West- und Nordeuropa liegenden südlichen und östlichen EU-Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen einen überproportional hohen Anteil an Asylverfahren hätten durchführen und Schutzsuchende aufnehmen müssen. In der Praxis wurden und werden die allermeisten Asylanträge in Westeuropa gestellt und die Verfahren dort durchgeführt. Trotzdem sahen sich mehrere der genannten Mitgliedstaaten als unfreiwillige Auffangstaaten und zugleich als überfordert mit der Zahl der in den Jahren 2014–2016 dort festgestellten ankommenden Schutzsuchenden.

Auch in Deutschland reichten weder die Kapazitäten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur Bearbeitung aller Asylanträge aus, noch hatten die Verwaltungsgerichte genug Personal, um alle Verfahren im Asylbereich zügig abzuarbeiten. Auf Landes- und Kommunalebene hatte man seit Mitte der 1990er Jahre die Aufnahmekapazitäten für Schutzsuchende reduziert, obwohl die niedrigeren Zahlen der späten 1990er und frühen 2000er Jahre eher als Ausnahme denn als Regel betrachtet werden mussten.



ASYL IN DEUTSCHLAND IN ZAHLEN

In Deutschland waren die Zahlen im Jahr 2013 erstmals seit 1997 wieder auf mehr als 100.000 Asylerstanträge gestiegen und der Trend setzte sich im Jahr 2014 fort. Zwischen 2014 und 2017 stellten in Deutschland mehr als 1,5 Millionen Personen einen formellen Asylerstantrag. Für die Einreisen lag der Höhepunkt dabei im Jahr 2015.

Die meisten Asylanträge wurden mit über 720.000 Anträgen (erst) im Jahr 2016 verzeichnet, weil es zum Teil zu erheblichen Verzögerungen bei der formalen Antragstellung kam. Einen Großteil der daraus resultierenden Asylentscheidungen erließ das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Jahr 2017 mit etwas über 600.000 Entscheidungen über Asylanträge. Seither ist die Zahl rückläufig, während die Anzahl der an Verwaltungsgerichten anhängigen Asylklageverfahren erst später und langsam anfang, zurückzugehen.

Die Zahlen scheinen sich zu konsolidieren, denn im Jahr 2019 wurden in Deutschland (nur noch) etwas mehr als 140.000 Asylerstanträge gestellt, von denen ungefähr 30.000 neu geborene Kinder schutzberechtigter Eltern betrafen.

Mehr als 40 % der Entscheidungen in der Sache betrafen die drei Länder Syrien, Irak und Afghanistan. Seit 2014 ist Syrien das Hauptherkunftsland mit etwa einem Drittel aller gestellten Asylanträge, daneben sind die Verschiebungen bei den Hauptherkunftsländern teilweise sehr dynamisch, so gehörten nur noch die Länder Irak und Afghanistan jedes Jahr zu den zugangsstärksten Herkunftsländern.

Die Anerkennungsquoten (alle Schutzformen) für diese Länder variieren und liegen bei Syrien bei über 99 %, während für den Irak und Afghanistan die Schutzquote etwa 50 % beträgt. Die Statistik zeigt, dass die Mehrheit der Personen, die vom BAMF eine Entscheidung in der Sache erhalten haben, nach dem Asylverfahren Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis haben.

Die Rechte, die sich aus dem internationalen Flüchtlingsrecht sowie dem europäischen und nationalen Recht ergeben, spielen eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes für Personen, die vor Verfolgung oder schwerem Schaden fliehen. Die rechtlichen und politischen Veränderungen, die seit 2016 stärker darauf ausgerichtet sind, Asylsuchende abzuschrecken und die Zahl der Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Deutschland begrenzen, haben erhebliche Auswirkungen auf den Flüchtlingsschutz. Vor dem Hintergrund der Statistik seit dem Jahr 2016 wird dies besonders deutlich: Der Anteil der Entscheidungen über Anträge von Personen aus den genannten drei Herkunftsländern ist von 81,2 % im Jahr 2016 auf etwa 43,5 % im Jahr 2019 deutlich zurückgegangen (2019 wurden zudem die meisten Asylanträge in Deutschland von hier geborenen Kindern syrischer Staatsangehöriger gestellt). Dadurch ist auch die absolute Zahl der Personen, denen Schutz gewährt wurde, seit 2016 deutlich zurückgegangen, obwohl die weltweite Zahl der Zwangsvertriebenen laut UNHCR im Jahr 2019 auf 79,5 Millionen Personen angestiegen ist (von 65,5 Millionen im Jahr 2016).

(vgl. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-inzahlen-2019-asyl.html?view=renderPdfViewer&nn=284738>)

In diesem Kontext des Unvorbereitenseins stieg die Zahl der Asylanträge in der EU ab 2011 deutlich an. Mit der erhöhten Sichtbarkeit und dem gewachsenen politischen Einfluss rechtsgerichteter Gruppierungen wie Pegida in Dresden mit ihren Ableger-Initiativen bundesweit sowie der AfD ab 2012 traten Migration und Asyl darüber hinaus als gesellschaftliche und politische Konfliktlinie noch deutlicher zutage.



Im Sommer 2015 befanden sich in mehreren EU-Staaten Asylsuchende in so prekären Situationen, dass Politiker*innen – wie auch Teile der Wissenschaft (vgl. bspw. Den Heijer/Rijpma/Spijkerboer 2016) – nicht nur das Gemeinsame Europäische Asylsystem, sondern das diesem zugrundeliegende, weitaus umfassendere Schengener Abkommen und damit den europäischen Binnenmarkt in Gefahr sahen. In dieser Situation entschied sich die deutsche Bundesregierung im Einklang mit den Schengen-Regeln, die Landesgrenzen nicht zu schließen und eine größere Zahl insbesondere syrischer Schutzsuchender, die vor allem über die sogenannte Balkanroute gekommen waren, nach Deutschland einreisen zu lassen. Anstelle auf der Grundlage der Dublin-Verordnung – die als Teil des GEAS regelt, welcher Staat für ein Asylverfahren zuständig ist – auf der Zuständigkeit der Länder zu beharren, in dem die Schutzsuchenden zuerst in der EU registriert worden waren, nahm Deutschland wie auch andere Länder, insbesondere Schweden, die Schutzsuchenden auf und führte die Asylverfahren selbst durch. Überstellungen in einen anderen EU-Mitgliedstaat auf der Grundlage der Dublin-Verordnung waren in dieser Zeit ohnehin rechtlich wie praktisch oft nicht möglich, weil das System seit seiner Einführung 1997/2003 nie zu Überstellungen in signifikanter Anzahl geführt hatte. Wie im Folgenden gezeigt wird, entspann sich trotzdem eine Diskussion über das plötzliche Scheitern des Systems, die die existierende Realität ausblendete und auch heute teilweise noch Grundlage für die (immer wieder scheiternden) Reformdiskussionen ist.

Bereits in den Jahren davor waren deutlich mehr Menschen, insbesondere aus Syrien, aber auch aus den Westbalkanländern, Irak und Afghanistan, in die westlichen EU-Staaten gekommen. Nun stiegen die Zahlen in der EU und auch in Deutschland noch einmal schneller, sodass Deutschland – trotz der seit 2017 stark zurückgehenden Asylantragszahlen – seit 2015 (UNHCR 2020) zu den zehn wichtigsten Aufnahmeländern weltweit gehört. Aufgrund der schlechten rechtlichen und organisatorischen Vorbereitung stellte diese Zuwanderung das deutsche System bezüglich der Aufnahme von Geflüchteten und der Bearbeitung von Asylanträgen vor große Herausforderungen – insbesondere durch eine enorme Unsicherheits- und Komplexitätszunahme. Gleichzeitig haben Zivilgesellschaft und Staat in der Zusammenarbeit bei der Aufnahme von Geflüchteten auch ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit gezeigt (vgl. bspw. Becker/Kersten 2016).

In der Reaktion auf die Herausforderungen lassen sich zwei Pole der Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion beobachten: Zum einen eine deutliche Öffnung struktureller und individueller Art gegenüber den Neuankommenden struktureller und individueller Art sowohl auf der Makro- und Meso-Ebene als auch auf der Mikroebene. Nationalstaatliche (und föderale) Entscheidungen – symbolisiert durch Merkmals „Wir schaffen das“ – und Gesetzgebung erleichterten in Teilen die rasche Aufnahme der Schutzsuchenden in Arbeitsmarkt, Bildung und wohlfahrtstaatliche Strukturen, indem rechtliche Hürden abgebaut oder neue Möglichkeiten geschaffen wurden.⁵ Begleitet wurden diese durch eine enorme Mobilisierung staatlicher, para-staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie freiwilliger Helfer*innen und Aktivist*innen, die entscheidend dazu beitrug, dass (anhaltende) Obdachlosigkeit weitgehend vermieden werden konnte und die erste Versorgung und Unterstützung die meisten Asylbewerber*innen erreichte.

Zum anderen waren in der Zeit nach 2015 Exklusion und Schließung auf europäischer, aber auch nationaler und kommunaler Ebene wesentlicher Bestandteil der Strategien der Verwaltung(en) zur Reduktion eigener Unsicherheiten und Bearbeitung komplexer Herausforderungen. Wie im Folgenden weiter ausgeführt wird, lassen sich auf europäischer Ebene gravierende Exklusionsprozesse beobachten, teils als intendierte Policy-Outcomes, teils als nicht intendierte Folgen von an anderer Stelle inkludierenden Politiken. Eng verbunden mit den – nicht nur deutschen – Maßnahmen zur Aufnahme Geflüchteter und zur Entlastung der sich mit der Zuwanderung seit 2014 überfordert sehender oder zur Schutzgewährung nicht gewillter EU-Mitgliedstaaten waren auf der anderen Seite Schritte zur drastischen Reduzierung der Zahl der Neuankommenden. Die Schließung der sogenannten „Balkanroute“

⁵ Beispielsweise durch die Einführung der Möglichkeit im laufenden Asylverfahren eine Ausbildung zu beginnen.



und insbesondere die EU-Türkei-Erklärung („EU-Türkei-Deal“) sowie der Versuch, Asylverfahren zu externalisieren, hat zur Folge, dass zehntausende Menschen in Lagern auf den ägäischen Inseln ausharren müssen. Dort sind die Unterbringungs- und hygienischen Bedingungen – auch während der Covid-19-Pandemie – erbärmlich; Kindern und Jugendlichen fehlt darüber hinaus weitgehend der Zugang zu Bildung. Mit dieser Verschiebung der EU-Außergrenzen im Migrationsbereich in die absolute Peripherie der Union werden Tausende vom Zugang zu einem transparenten Asylverfahren, zu Rechtsberatung und Rechtsmitteln, zu Arbeit, Gesundheit, Bildung, sozialen Kontakten über die Lager hinaus und sogar zu Familienangehörigen innerhalb der EU ausgeschlossen. Neben dem Versuch, durch die Einrichtung dieser Hotspot genannten Orte Druck aus dem europäischen und den nationalen Asylsystemen zu nehmen, sollen die Lager auch der Vermeidung von Einreiseanreizen dienen, um Menschen von vornherein von dem Versuch der Migration nach Europa ab- und von europäischem Territorium fernzuhalten.

Diese expliziten – ebenso wie implizite und nicht beabsichtigte – Exklusionshandlungen zeigen sich auch auf nationaler Ebene. So haben umfangreiche rechtliche Änderungen das deutsche Asylrecht zuallererst komplizierter und teilweise widersprüchlicher gemacht. Darüber hinaus zielen, wie dieses Kapitel deutlich macht, Elemente der Asylgesetzgebung seit 2015 auf die Exklusion Schutzsuchender in unterschiedlichen Bereichen: von der Kategorisierung Asylsuchender anhand ihrer „Bleibeperspektive“ und dem davon abhängenden Zugang zu bestimmten Rechten oder Leistungen – vom Zugang zu Sprachkursen über den eingeschränkten Familiennachzug und die Einrichtung von sogenannten AnkER-Zentren bis hin zur Einführung einer Duldung „light“, mit der der Zugang zu grundlegenden Rechten von einer Mitwirkung bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung abhängig gemacht wird.

Auf lokaler Ebene wiederholen sich diese Widersprüche, Diskontinuitäten, aber auch Gleichzeitigkeiten von Inklusion und Exklusion: Während die lokale Verwaltung, d. h. der lokale Staat als Organisation, 2015 und 2016 anders als teilweise prophezeit, nicht zusammengebrochen ist, stand sie doch vor Herausforderungen. Die nachfolgend dargestellte Forschung des Forschungsverbunds zeigt, dass Kommunen diese insofern gut gemeistert haben, als die Erstversorgung und Unterbringung der neu ankommenden Menschen nicht immer und nicht immer ausreichend gut,⁶ aber in der Regel doch hinreichend gewährleistet waren. Zudem war vielerorts eine große Zahl Ehrenamtlicher beteiligt, die sowohl die Verwaltungen als auch die Geflüchteten direkt unterstützten – bei der Ausgabe von Hilfsgütern, als Übersetzer*innen, Deutschlehrer*innen, mit Aktivitäten und als „Pat*innen“. Vielerorts wurden neue Stellen für Ehrenamtskoordinator*innen und Flüchtlingskoordinator*innen geschaffen. Auch finden sich, wie im Folgenden ausführlich gezeigt wird, auch auf lokaler Ebene Strategien zur Reduktion von Komplexität und Unsicherheit durch Öffnung und Wandel: Kommunen in verschiedenen Bundesländern nutzten das sich durch die schnelle Zuwanderung Schutzsuchender öffnende Gelegenheitsfenster zu umfassender Umstrukturierung und neuer Konzeptualisierung ihres administrativen und sozialen Umgangs mit Neuzuwanderung und migrationsbedingter Vielfalt.

Jedoch auch auf lokaler Ebene lassen sich Externalisierung und Exklusion als wichtige Formen der Komplexitätsreduktion beobachten. So weigerten sich einzelne Kommunen, die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden aufzunehmen und zeigen sich gerade in der Unterbringung Geflüchteter nicht nur große lokale Unterschiede, sondern auch intendierte (und teils nicht intendierte) Formen der Exklusion. Noch deutlicher treten Handlungen und Erfahrungen der Exklusion zutage, wenn der Fokus von der Meso-Ebene auf die Mikroebene rückt: Geflüchtete erleben den Staat vielfach wesentlich als exkludierenden Akteur, der den Lebensrealitäten und Bedürfnissen der Menschen nicht gerecht wird und teils nicht gerecht werden will. Geflüchtete als Asyl-Antragsteller*innen, Leistungsempfänger*innen, aber auch als Eltern, Ausbildungs- und Studienwillige sowie als Arbeits- oder Wohnungssuchende

⁶ Emblematisches Beispiel hierfür ist sicher das Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo), das 2015 so überlastet war, dass Schutzsuchende teils tagelang anstanden, um notwendige Bescheinigungen für eine Unterkunft o.ä. zu erhalten (vgl. bspw. <https://www.sueddeutsche.de/politik/lageso-berlin-die-im-regen-bleiben-1.2754074>).



sehen sich häufig konfrontiert mit staatlichen oder vom Staat beauftragten Akteur*innen, in deren Regelungen und Kategorien sie unterzugehen drohen. In diesen Konfrontationen zeigt sich sehr deutlich, dass lokale Asyl- und Integrationspolitik der Komplexität von Migration nur schwer gerecht werden kann, solange sie nicht als Teil einer an Diversität orientierten lokalen Sozialpolitik verstanden wird.

Anhand der Ergebnisse der verschiedenen Teilprojekte, die durch den Fokus auf Exklusion und das oben vorgestellte Dimensionen-Modell eng miteinander verzahnt sind, gelingt es der WiMi-Forschungsinitiative, einen evidenzbasierten Bogen zu schlagen von der europäischen zur lokalen Ebene. Dabei wird insbesondere die zweifache Komplexität der Exklusionsprozesse deutlich: Zum einen führen sowohl Migrationspolitiken und Gesetzgebung als auch die *agency* von Schutzsuchenden zu einer Gleichzeitigkeit und komplexen Verwobenheit von Inklusions- und Exklusionsprozessen mit häufig nicht intendierten Folgen. Zum anderen führen sowohl die gesteigerte Komplexität von asyl- und migrationsbezogener Politik und Gesetzgebung als auch die prinzipielle Heterogenität „der“ Geflüchteten zu neuen Exklusionen.

3.1. Hoheitsgewalt als zentraler Anknüpfungspunkt

Der Fokus der Forschung lag im Bereich der juristischen Forschung zum Zugang zum Asylverfahren auf den Prozessen sowie den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die das Ankommen von Geflüchteten beeinflussen. Durch die Grenzpolitiken und die Setzung des rechtlichen und politischen Rahmens für das Ankommen und die Bearbeitung von Verfahren wurden bestimmte räumliche und rechtliche Exklusionsräume sichtbar, die bewusst durch politische Akte und Rechtsetzung geschaffen wurden bzw. durch die administrative Praxis entstanden sind. Hinzukommen bewusste *Handlungen der Exklusion*, die in bestimmten Situationen in der Praxis präsent sind und in das individuelle oder kollektive Bewusstsein zum Thema Migration Eingang gefunden haben.

Aus juristischer Sicht ist der zentrale Anknüpfungspunkt, der die Verpflichtung für eine Übernahme von Verantwortung für Flüchtlinge auslöst, die Ausübung tatsächlicher Hoheitsgewalt. Das heißt, dass ab dem Moment, in dem eine Person unter der effektiven Kontrolle der Organe eines Staates steht, dieser Staat primär für den Schutz der Person verantwortlich ist. Für den europäischen Kontext bedeutet dies, dass ankommende Flüchtlinge, die ein Schutzersuchen stellen, daher in aller Regel nur in geringer Anzahl und häufig auf rechtlich zweifelhafte (durch Drittstaaten-Verfahren) oder klar rechtswidrige (durch direkte Zurückweisungen in ein anderes Land, sog. Push-backs) Weise in Staaten außerhalb des Schengen-Raumes⁷ zur Schutzgewährung gebracht werden können.

Dies entspricht auch der rechtlichen Lage, weil nach der jüngst wieder bestätigten Rechtsprechung⁸ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR – „Straßburg“) die Ausübung von Hoheitsgewalt der entscheidende Anknüpfungspunkt für die völkerrechtliche Verantwortung für den Flüchtlingsschutz ist. Für den europäischen Kontext hat der EGMR dies in der Entscheidung im Fall Hirsi im Jahr 2012 klargestellt. In diesem Urteil hatte der Gerichtshof die Push-backs seitens der italienischen Küstenwache nach Libyen als rechtswidrig bezeichnet, weil auch die tatsächliche Ausübung von Hoheitsgewalt (hier konkret: die Kontrolle durch die italienische Küstenwache auf hoher See) ausreicht, um die Schutzverantwortung auszulösen.

⁷ Der Schengen-Raum umfasst fast alle Mitgliedstaaten der EU und vier assoziierte Staaten, die im Binnenraum auf Grenzkontrollen verzichten, wodurch ein Freizügigkeitsraum entsteht. Benannt ist der Raum nach dem Ort Schengen in Luxemburg, in dem die Schaffung des Binnenraumes beschlossen wurde.

⁸ Vgl. dazu insbesondere die Rechtsprechung des EGMR von November 2019 (Ilias und Ahmed gg. Ungarn, Nr. 47287/15), Februar 2020 (ND und NT gg. Spanien, Nrn. 8675/15 und 8697/15) und März 2020 (MN u.a. gg. Belgien, Nr. 3599/18).



Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH – „Luxemburg“) hat diesen Punkt verdeutlicht. Der Kontakt mit staatlichen Stellen löst bei diesen, selbst wenn sie im nationalen System nicht für die Annahme von Asylgesuchen zuständig sind, Informationspflichten aus (siehe zuletzt EuGH, Urteil vom 25.6.2020, C-36/20, VL). Der Mitgliedstaat ist – unabhängig von einer Antragstellung – verpflichtet, vor einer möglichen Abschiebung ein Rückkehrverfahren inklusive umfassender Rechtsschutzmöglichkeit durchzuführen (siehe insbesondere EuGH, Urteil vom 19.6.2018, C-181/16, *Gnandi*). Dies gilt auch dann, wenn eine Person an einen anderen Staat zur Verantwortungsübernahme weitergeleitet werden soll.⁹

Auch in der Literatur ist die Wirkung des Verbots der Rückschiebung (sog. Refoulement-Verbot), das einen kausalen Beitrag zu einer Rückweisung oder Abschiebung in eine Gefahr der Verfolgung, der Folter oder der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung verbietet, umfassend aufgearbeitet. Es besteht in der neueren Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass eine rein territoriale Auslegung des Refoulement-Verbotes den aktuellen Phänomenen nicht mehr vollständig gerecht wird (vgl. dazu bspw. Gammeltoft-Hansen 2013; Den Heijer 2012; Wouters 2009; De Weck 2017; Moreno-Lax 2018), weil einerseits Hoheitsgewalt auch außerhalb des Hoheitsgebietes ausgeübt werden kann (bspw. auf hoher See) und weil andererseits eine indirekte Beteiligung an Rückschiebungen oder Ausreiseverhinderungen durch Unterstützung (bspw. der libyschen Küstenwache) möglich ist.

Gleichzeitig haben sich Grenzen in ihrer Funktionsweise und Funktionalität durch die neuen Politikansätze und durch neue technische Möglichkeiten stark verändert, sodass noch stärker miteinbezogen werden muss, dass eine Grenze nicht immer eine physische Linie sein muss, und dass auch andere Phänomene (wie Abflugchecks bzw. die Drohung mit Sanktionen für den Fall, dass Fluggesellschaften solche nicht durchführen würden) im Migrationskontext dieselbe Wirkung haben (vgl. bspw. Bigo 2014). Bei bestimmten Erscheinungsformen der Migrationskontrolle kann damit auch aus rechtlicher Sicht unklar sein, was eine Grenze genau definiert (vgl. bspw. Shachar 2020; Moreno-Lax 2018; Basaran 2010). In diesem Kontext stellt sich unter anderem die Frage, wann eine verbotene Massenausweisung im Rechtssinne vorliegt (Carlier/Leboeuf 2019).

Geltung, Konzeption und Durchsetzbarkeit menschenrechtlicher Positionen im Migrationsbereich sind stark beeinträchtigt durch restriktive staatliche Ansätze zur Auslegung der entsprechenden Normen (Costello 2016; Markard 2012; REMAP 2020). Das diesen Bereich prägende Nebeneinander des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) als letztinstanzliches Einzelfallgericht mit dem Auftrag, die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu gewährleisten, und dem für das EU-Recht mit einem Auslegungsmonopol ausgestatteten Europäischen Gerichtshof (EuGH) hat großen Einfluss auf die Gesamtgestaltung des Systems (Cornelisse/Moraru/De Bruycker 2020; Thym/Tsourdi 2017). Die oft unklare Rollenverteilung zwischen diesen beiden Gerichten beim Menschenrechtsschutz prägt auch die Debatten um den genauen Inhalt der rechtlichen Verpflichtungen. Zudem ist der Bedeutungsgehalt der europarechtlichen Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten unklar (Maiani/Bieber 2018; Thym/Tsourdi 2017; Garlick 2016) und wird auf der praktischen Seite durch eine Renationalisierung der Migrationssteuerungsanstrengungen quasi überholt (Den Heijer/Rijpsma/Spijkerboer 2016). Für ein Funktionieren des Systems sind (funktionierende) gemeinsame Standards unabdingbar (Becker/Hagn 2016; Becker 2019; Bast 2011).

In diesen Kontext ordnet sich ein Teil der juristischen Forschung des Forschungsverbundes ein, mit der die Auswirkungen auf das Recht, die Politik und die Praxis untersucht wurden. Einen besonderen Fokus legten Luc Leboeuf, Constantin Hruschka und Catharina Ziebritzki auf die Veränderungen der

⁹ Dies gilt sowohl für Dublin-Verfahren (EuGH, Urteil vom 31.5.2018, C-647/16, Hassan), als auch für Drittstaatenverfahren (EuGH, Urteil vom 19.3.2020, C-564/18, LH und Urteil vom 14.5.2020, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, FMS u.a.).



europäischen Grenzpolitik und auf die Bemühungen um eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Daneben untersuchte Catharina Ziebritzki die Veränderung der ursprünglich als Solidaritätsmechanismus konstruierten EU-Hotspots (vgl. insbesondere Ziebritzki/Nestler 2017 und Ziebritzki 2020 i. E.).

Neben den dazu erforderlichen jährlichen Übersichten über die europäische Rechtsprechung im Asyl- und Migrationsbereich (Carlier/Leboeuf, Hruschka/Progin-Theuerkauf) haben Luc Leboeuf und Constantin Hruschka auch strukturelle Analysen der Migrationspolitik zu den Mitgliedstaaten Belgien und Deutschland sowie zur Schweiz erstellt (Leboeuf und Hruschka in Carlier/Foblets 2021) um eine Grundlage für die vertiefende Forschung zu den für diesen Bereich prägenden Externalisierungstendenzen zu legen.

Daneben haben Constantin Hruschka und Tim Rohmann im rechtlichen Bereich in Deutschland eine „hyperaktive Gesetzgebungstätigkeit“ festgestellt (Hruschka/Rohmann 2020), die auch als „Gesetzesaktionismus“ bezeichnet werden kann (Berlit 2017). Deren Auswirkungen im Hinblick auf das Rechtssystem und die Praxis insbesondere für die betroffenen Personen und Behörden waren ein Fokus dieser auf den nationalen Bereich orientierten rechtswissenschaftlichen Forschung.

Die dynamischen Veränderungsprozesse des institutionellen Rahmens spiegeln sich auch in den Forschungen zu den neuen Unterbringungseinrichtungen („AnKER-Zentren“), die aus einer interdisziplinären Perspektive von Tim Rohmann und Miriam Schader in Zusammenarbeit mit Sybille Münch (Leuphana Universität Lüneburg) und dann nochmals vertieft rechtswissenschaftlich von Tim Rohmann analysiert wurden. Für eine Expert*innen-Anhörung im Bayerischen Landtag wurden praktische und rechtliche Fragestellungen in einem von Constantin Hruschka erstellten wissenschaftlichen Gutachten aufbereitet. Mit den Auswirkungen der vorgefundenen rechtlichen Gegebenheiten und Änderungen beschäftigten sich die weiter unten beschriebenen Projekte von Constantin Hruschka und Tim Rohmann, von May Kourshed, Christian Hunkler, Diana López-Falcón, Romuald Méango und Axel Börsch-Supan sowie von Magdalena Suerbaum aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven. Die herausragende Bedeutung des Rechtsstatus und des Wissens bzw. der Kenntnis des Rechts und dessen Durchsetzungsmöglichkeiten wurde in diesen Projekten besonders deutlich.

3.1.a. Externalisierung

POLITISCHE DIMENSION Der in der Forschung schon seit Jahren diskutierte Trend der Externalisierung und der „Versicherheitlichung“ der Migrationskontrolle (vgl. bspw. Buzan/Waever/deWilde 1997; Huysmans 2006; Banai und Kreide 2017; Lazaridis und Wadia 2015; Moreno-Lax 2018) spielt auf der rechtlichen Ebene eine weniger starke Rolle als auf der tatsächlichen Ebene und der vorgelagerten politischen Entscheidungsfindung. Die Entwicklung informeller und rechtlich nicht fassbarer Absprachen spiegelt sich in der EU-Türkei-Erklärung vom März 2016 wider. Die rechtlichen Grundlagen und die Auswirkungen auf Rechtsschutz und -praxis haben Luc Leboeuf, Catharina Ziebritzki und Constantin Hruschka in ihren Studien ebenfalls rezipiert und analysiert (Leboeuf/Carlier 2017; Hruschka/Progin-Theuerkauf 2017/2018; Ziebritzki/Nestler 2020). Die mit diesen Praktiken einhergehenden massiven Ausschlusshandlungen, die auch auf der zentralen Mittelmeerroute (Frei/Hruschka 2017; Markard/Farahat 2020) und bei den direkten Zurückweisungen (sog. hot returns) an den Grenzen der spanischen Exklaven in Afrika (Hruschka 2020; di Filippo 2020; Schmalz 2020) physisch stattfinden, spiegeln sich auch in Policy-Verschiebungen auf der EU-Ebene.

Die auf Rechtsquellen, Policy-Dokumenten und auf semi-strukturierten Experten-Interviews mit Mitarbeitenden der EU-Institutionen und der Behörden des Mitgliedstaates beruhenden Forschungsergebnisse von Luc Leboeuf zeigen in dieser Hinsicht, wie europäische Grenzpolitik in Brüssel „gemacht“ wird. Deren primäres Ziel scheint es zu sein, die physische Präsenz von Personen, die irregulär



migrieren, im Schengen-Raum zu verhindern. Wird eine Person vom Erreichen des Schengen-Raums abgehalten, kann sie auch keinen Zugang zu einem Asylverfahren erreichen, und die individuelle Schutzverantwortung wird mangels Ausübung von Hoheitsgewalt nicht ausgelöst.

Dieses Projekt zeigt die ausschließende Wirkung, die die EU-Grenzpolitik durch ihre externe Dimension ermöglicht bzw. durch die erschwerte Erreichbarkeit der Grenzen des Schengen-Raums bewirkt. Luc Leboeufs Studie verdeutlicht den Bedeutungszuwachs von Politiken, die auf die Verhinderung des physischen Ankommens gerichtet sind, und zeigt in diesem Bereich die sich verändernden Politikansätze auf, die im Zuge des als „europäische Flüchtlingskrise“ wahrgenommenen hohen Zuwachses der Anzahl der Personen, die einen Asylantrag gestellt haben, ausgearbeitet und angewendet wurden und werden.

Die Folgen dieser institutionellen Entwicklungen auf die rechtliche, institutionelle und soziale Dynamik, die das EU-Grenzregime in seinen externen Dimensionen bestimmt, analysiert er ausgehend von den erhobenen Daten. Dadurch konnte die Studie den Übergang der EU-Grenzpolitik vom Politikfeld Justiz und Inneres (JI) in das der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die unterschiedlichen institutionellen Dynamiken sowie unterschiedlichen Kontrollmechanismen unterworfen ist, aufzeigen.

Die beobachtete Verschiebung führt dazu, dass nicht nur neue rechtliche und politische Instrumente, sondern auch hochrangige Mitarbeitende in der Bürokratie mit unterschiedlichem Hintergrund und Habitus auf eine Weise einbezogen werden, die sich auf die konkreten rechtlichen und politischen Ergebnisse auswirkt. Im Ergebnis ergibt sich auch aus dieser Verlagerung und den damit verbundenen Prozessen und Zielsetzungen eine stärkere Informalisierung der EU-Grenzpolitik, die in der Praxis insbesondere Ausschlusswirkungen haben soll. Die Akteur*innen der Exklusion werden zunehmend „unsichtbar“, weil keine *sichtbaren Handlungen der Exklusion* mehr stattfinden. Die *Momente der Exklusion* verlagern sich also von der sichtbaren Exklusion durch Zurückweisung bei einer Grenzkontrolle im EU-Hoheitsgebiet auf eine informellere Ebene durch die Verhinderung des Ankommens im Vorfeld der Ausreise aus dem jeweiligen Drittstaat. Durch diese Informalisierung wird die rechtliche Kontrolle solcher Praktiken erheblich erschwert und größtenteils unmöglich gemacht. Die formalrechtliche Ebene, die eine Sichtbarmachung der Exklusion ermöglichen würde, rückt auf diese Weise in den Hintergrund, was entsprechende rechtliche Reaktionen auf Exklusion erheblich erschwert.

Gleichzeitig tragen solche Praktiken aber auch das Versprechen neuer Formen der multilateralen Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migration in sich, die sich beispielsweise in der Annahme innovativer politischer Instrumente wie der Globalen Pakte für Migration und für Flüchtlinge von 2018 zeigen. Deren schwache Verbindlichkeit ist Stärke und Schwäche zugleich, weil die Umsetzung stark vom politischen Willen einzelner Länder und Akteur*innen abhängig ist, die bereit sind, die vereinbarten Standards auch wirken zu lassen, während die völkerrechtliche Bindungswirkung eher gering ist (Hruschka/Rohmann 2018; Peters 2018; IJRL 2018).

Catharina Ziebritzki hat in diesem Kontext die Rolle des Rechts genauer beleuchtet und die Herausforderungen aufgezeigt, die sich stellen, wenn das Recht flexibel auf krisenhafte Prozesse reagieren muss oder will. Die Forschung von Constantin Hruschka zum Scheitern der GEAS-Reform und die Analyse der rechtlich unklaren Implementierung der EU-Türkei-Erklärung durch Catharina Ziebritzki und Robert Nestler zeigen die Unmöglichkeit des Versuchs, die Beziehung und die Dynamik zwischen der praktischen Externalisierung von Grenzprozessen und den rechtlichen Entwicklungen neu zu definieren und für die Migrationssteuerung fruchtbar zu machen.

Die zunehmenden Ausschlussprozesse lassen sich nicht mehr in *Momente der Exklusion* fassen, sondern stellen eher *Handlungen der Exklusion* mit andauernder Wirkung dar. Durch die Vermeidung der Ausübung von Hoheitsgewalt in einem juristischen Sinne und die oft vor allem in der Praxis anzutreffende formelle oder informelle Verhinderung des Zugangs Rechtsschutzmöglichkeiten entsteht ein



rechtlich schwer fassbarer, informeller Rahmen für das regionale Policy-making, das nach der Analyse von Luc Leboeuf angesichts der Blockade auf der europäischen Rechtsetzungsebene zudem oft als alternativlos dargestellt wird. Im Hinblick auf die Forschungsergebnisse zum Policy-making und zu den EU-Hotspots stellt sich die weitergehende Frage, ob das Recht in diesem Bereich seiner Rolle als Katalysator für soziale Konflikte und Veränderungsprozesse gerecht werden kann. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf der EU-Ebene immer fraglicher.

Dem Versuch, diese informellen Auslagerungsprozesse durch Ausschlusshandlungen an den Binnengrenzen auf den Schengen-Binnenraum zu übertragen, ist der EuGH allerdings mit dem Argument der territorialen Einheit des Schengen-Raumes entschieden entgegengetreten (vgl. dazu die Analysen bei Leboeuf/Carlier und Hruschka/Progin-Theuerkauf zur EuGH-Rechtsprechung). Innerhalb des Hoheitsgebietes der Schengen-Staaten besteht daher für diese informellen Ausschlussprozesse nur im Rahmen praktisch wenig wirksamer und rechtswidriger Vereinbarungen an bestimmten Binnengrenzen überhaupt ein Anwendungsbereich. Dies bewirkt, dass im Binnenraum aufgrund der individuellen Natur und der grundsätzlichen Justiziabilität der Exklusionshandlungen im Wesentlichen rechtliche Mechanismen für den Ausschluss zur Anwendung kommen (siehe unten 3.1.b.).

Dies gilt auch für Mechanismen, die auf eine stärker informalisierte Zusammenarbeit setzen, wie der sog. Seehofer-Deal (mit Spanien und Griechenland). Deutschland versuchte durch diesen Deal, die strengen Rechtsschutzregeln der Dublin-Verordnung zu umgehen. Dafür schloss Deutschland nur rudimentär formalisierte Verwaltungsvereinbarungen mit Griechenland und Spanien ab, die es ermöglichen sollen, Personen, die ihren ersten Asylantrag in einem dieser beiden Länder gestellt haben, außerhalb des Dublin-Verfahrens zurückzuführen. Basierend auf einem Eurodac-Treffer¹⁰ soll diese Überstellung ohne weitere Formalitäten innerhalb von 48 Stunden erfolgen. Der Zugang zu Rechtsschutz gestaltet sich dabei auf der praktischen Ebene schwierig: Das Klage-Verfahren muss in aller Regel aus dem Staat, in den die Person zurückgeführt wurde, betrieben werden, weil vor der Überstellung meist keine Gelegenheit besteht, einen Rechtsschutzantrag zu stellen. Catharina Ziebritzki hat die Schwierigkeiten der Rechtsprechung, auf diese neuen Entwicklungen mit rechtlichen Standards zu reagieren, aufgezeigt und die politische Komponente der verwaltungsgerichtlichen Bearbeitung dieser neuen informellen Form der innereuropäischen Zusammenarbeit aufgezeigt. Constantin Hruschka hat daran anknüpfend das zugrundeliegende Raumkonzept analysiert und konnte zeigen, dass durch das dem „Seehofer-Deal“ zugrundeliegende Territorialitätskonzept nicht nur ein systemwidriges Niemandsland konstruiert, sondern die territoriale Einheit des Schengen-Raumes als Ganzes in Frage gestellt wird. Ein solcher rechtsschutzfreier Exklusionsraum birgt wiederum Gefahren für die Integration der EU, die weit über das Aufgeben der territorialen Integrität hinausreichen und das Potential haben, das europäische Projekt nachhaltig zu gefährden.

Die Aufrechterhaltung der Binnengrenzkontrollen hat dabei hohe symbolische Wirkung und ist *als Repräsentation der Exklusion* in vielerlei Hinsicht wirksam. Dies mag angesichts der praktisch sehr geringen Wirkung und der vergleichsweise niedrigen Fallzahlen überraschen, erschließt sich aber womöglich aus dem im Narrativ der „Migrationskrise“ besonders gepflegten Topos der Notwendigkeit der Wiederherstellung von Kontrolle.

¹⁰ Ein Eurodac-Treffer kommt dann zustande, wenn beim Abgleich der Fingerabdrücke in der Eurodac-Datenbank festgestellt wird, dass die Person in einem anderen Mitgliedstaat bereits einen Asylantrag gestellt hat oder dort beim irregulären Grenzübertritt aufgegriffen und kontrolliert wurde. In diesen Fällen müssen nach der Eurodac-Verordnung die Fingerabdrücke genommen und gespeichert werden.



RESETTLEMENT

Resettlement ist neben Rückkehr und lokaler Integration als eine der drei dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge international anerkannt und daher grundsätzlich ein Instrument des Flüchtlingsschutzes.

Der gescheiterte Vorschlag für eine EU-Resettlement-Rahmenverordnung von 2016, mit der ein europäischer Rechtsrahmen für die Umsiedlung schutzbedürftiger Personen aus einem Drittstaat in einen Mitgliedstaat der EU geschaffen werden sollte, zeigt exemplarisch die Verbindung von Ausschlusselementen mit dem Versprechen dauerhafter Integration für Personen, die über den Mechanismus einreisen können, auf (Thym 2015; Hruschka 2017). Der Vorschlag verbindet innenpolitisch motivierte Migrationssteuerungsmechanismen mit exkludierenden Konditionalitäten, die sowohl auf der staatlichen als auch auf der individuellen Ebene ansetzen. Das heißt, staatliches oder individuelles „Fehlverhalten“ wird durch Exklusion sanktioniert. Das zu sanktionierende Fehlverhalten liegt in der mangelnden Kooperationsbereitschaft bei der Migrations-, insbesondere der Grenzübertrittskontrolle, bzw. in dem individuellen Versuch, die EU-Außengrenze irregulär zu überqueren. In diesen Fällen soll Resettlement als dauerhafte Lösung nicht mehr „angeboten“ werden.

*Mit den EU-verfassungsrechtlichen Problematiken des Resettlement-Prozesses hat sich Catharina Ziebritzki in ihrer Forschung beschäftigt und dabei gezeigt, dass sich aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit des Rechtsrahmens und der unklaren Rolle der einzelnen Akteur*innen erhebliche unbeantwortete verfassungsrechtliche Fragen stellen, deren Lösung für eine europarechtliche Verankerung von Resettlement zentral ist. In einer Analyse des aktuell geltenden Rechtsrahmens für Resettlement kommt sie zu dem Ergebnis, dass ein EU-Resettlement-Recht im Entstehen begriffen ist („emerging EU resettlement law“) und argumentiert, dass deshalb die Bestimmungen der EU-Verträge Anwendung finden. Ihre Untersuchung zeigt weiter, dass Resettlement nach der rechtlichen Konzeption der EU-Verträge drei Ziele hat: Erstens dient Resettlement dem Flüchtlingsschutz, zweitens muss Resettlement immer komplementär zu territorialen Asylverfahren sein, und drittens dient Resettlement der fairen Verantwortungsteilung. Ein Resettlement-System nach australischem Vorbild wäre mit dem geltenden EU-Verfassungsrecht jedenfalls nicht vereinbar (Ziebritzki 2020). Aber auch das aktuelle EU-Resettlement-Recht ist verfassungsrechtlich teilweise problematisch. Insbesondere entsprechen Konditionalitäten, die die Möglichkeit von Resettlement etwa an verstärkten Grenzschutz durch den betreffenden Drittstaat knüpfen, nicht den EU-verfassungsrechtlichen Vorgaben. Daneben stellen sich weitere wichtige ungeklärte Fragen, insbesondere die Frage nach der Verantwortlichkeit für die Auswahl- und Exklusionsentscheidungen. Aus der Forschung wird deutlich, dass das als Mechanismus der rechtlichen Inklusion konstruierte Resettlement in der Grundkonstruktion einige Mechanismen rechtlicher Exklusion beinhaltet. Insbesondere die Konditionalitäten zur Verhinderung von Migration aus Drittstaaten sind dabei ein oft nicht ausreichend sichtbares Exklusionselement. Häufig verbinden die Mitgliedstaaten Resettlement-Aufnahmezusagen mit Bedingungen für die Auswahl der Personen oder machen diese von der Zusammenarbeit bei der Verhinderung irregulärer Migration abhängig.*

RECHT AN DER GRENZE Die Einrichtung, Funktion und Auswirkungen der EU-Hotspots an den EU-Außengrenzen zeigen, dass die EU-Hotspots als Mechanismen der Exklusion ausgestaltet sind und in der Praxis entsprechend funktionieren, indem sie Menschen unter menschenrechtswidrigen Bedingungen in Lager zwingen. Der EU-Hotspot-Ansatz war eine der wichtigsten unmittelbaren Reaktionen der EU auf die sogenannte Flüchtlingskrise. Der Ansatz wurde von der Europäischen Kommission bereits im Mai 2015 vorgestellt. Im Juni 2018 hat der Europäische Rat so genannte „Kontrollierte Zentren“ sowie „Regionale Ausschiffungsplattformen“ in Drittstaaten vorgeschlagen. Die Europäische Kommission hat diese Vorschläge weiterverfolgt.



In einer Studie des WiMi-Forschungsverbundes haben Catharina Ziebritzki und Robert Nestler den ursprünglichen EU-Hotspot-Ansatz und dessen Umsetzung auf den griechischen Ägäis-Inseln aus juristischer und soziologischer Perspektive analysiert. Zusätzlich zur rechtswissenschaftlichen Methode führten sie für die Analyse qualitative Interviews mit verschiedenen Personen in den EU-Hotspots auf Lesbos und Chios durch, um die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in der Praxis besser erfassen und verstehen zu können. Ein besonderes Augenmerk der Studie liegt auf dem Zusammenspiel zwischen der Umsetzung des EU-Hotspot-Ansatzes und der EU-Türkei-Erklärung. Die Analyse zeigt, dass der ursprünglich als Solidaritätsmechanismus für eine leichtere Verteilung von schutzbedürftigen Personen entwickelte EU-Hotspot-Ansatz, wie er in Griechenland umgesetzt wurde, nicht dazu beiträgt, den Zugang von Asylsuchenden zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zu verbessern. Stattdessen hat er eher den gegenteiligen Effekt, nämlich Ausgrenzung. Der entstehende Ausschluss von Asylsuchenden vom Zugang zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem muss auf verschiedenen Ebenen verstanden werden, wie z. B. Ausschluss vom Zugang zu internationalem Schutz, Ausschluss von der Rechtsstaatlichkeit sowie Ausschluss von der Gesellschaft.

Neben die Problematik der praktischen und rechtlichen Fehlkonstruktion der EU-Hotspots trat sehr schnell die Frage der Solidarität und möglicher Verteilungsmechanismen auf. Trotz oder sogar wegen der Mehrheitsentscheidung des Rates, bis zu 160.000 in Griechenland und Italien gestrandete Personen mit einer hohen Anerkennungschance auf die anderen Dublin-Länder mittels einer Quote zu verteilen, geriet der Ansatz der innereuropäischen Verteilung („Relocation“) immer stärker unter Druck. Luc Leboeuf zeigt anhand der Entscheidung des EuGH gegen zu „Relocation“ Ungarn und die Slowakei vom September 2017, dass die angedachte verpflichtende Verteilung eindeutig schutzbedürftiger Personen neben vielen praktischen Schwierigkeiten auch der Herausforderung nationaler Identitätspolitik ausgesetzt (und nicht gewachsen) war (Leboeuf 2018). Unter anderem mit der Notwendigkeit der Erhaltung der nationalen Identität lehnten Ungarn und die Slowakei jegliche Aufnahme zusätzlicher asylsuchender Personen zur Entlastung von Griechenland und Italien ab und klagten gegen die vereinbarte Verteilung.

Trotz dieses eindeutigen Befundes setzen die aktuellen Vorschläge für eine Reform des GEAS weiterhin (und sogar verstärkt) auf diese Elemente und tragen damit bereits das Scheitern in sich, wie Constantin Hruschka im Ausblick seiner Forschung zum Reformprozess prognostiziert (Hruschka 2018). In einer weiteren Studie analysiert Catharina Ziebritzki eingehend die Vorschläge des Europäischen Rates vom Juni 2018 zur zukünftigen Umgestaltung des Hotspot-Ansatzes und stützt sich dabei auf die Erfahrungen mit der Umsetzung des Hotspot-Ansatzes (Ziebritzki 2020 i.E.). Sie zeigt, an die früheren Analysen anknüpfend, auf, dass auch der neuerliche Ansatz, Flüchtlingslager und Abfertigungszentren an der EU-Außengrenze zu errichten, nicht dazu beitragen kann, den Zugang zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zu verbessern. Gleichzeitig zeigt sie, dass der neue Hotspot-Ansatz, anders als der Ansatz aus dem Jahr 2015, durch die Orientierung an der EU-Türkei-Erklärung und die damit einhergehende Erwartung, Rückkehr bzw. Abschiebung aus dem Schengen-Raum leichter organisieren zu können, bereits konzeptionell auf Ausgrenzung und somit auf Exklusion angelegt ist, weil die Verantwortlichkeit in aller Regel an einen anderen Staat, der nicht Mitglied der Europäischen Union ist, abgegeben werden soll.

In diesem Kontext stellt sich die Frage, welche Akteur*innen für den Ausschluss rechtlich verantwortlich sind. Dabei geht es zentral darum, ob die EU aufgrund des administrativen Engagements der Europäischen Kommission sowie der EU-Agenturen EASO¹¹ und Frontex¹² für Verletzungen individueller Rechte der Asylsuchenden, insbesondere für Grundrechtsverletzungen, in EU-Hotspots rechtlich (mit) verantwortlich ist. Catharina Ziebritzki zeigt auf, dass derzeit der Zugang Asylsuchender zu effektivem Rechtsschutz erheblich erschwert ist. Einerseits erschweren die faktischen Umstände den Zugang zu

¹¹ Europäisches Asylunterstützungsbüro mit Sitz in La Valetta, Malta.

¹² Europäische Grenz- und Küstenwache mit Sitz in Warschau, Polen.



Rechtsschutz, etwa weil es den Asylsuchenden an den finanziellen Mitteln für Gerichtsverfahren fehlt und kostenlose anwaltliche Unterstützung in den EU-Hotspots nur begrenzt zur Verfügung steht. Andererseits führt die unklare Zuständigkeitsverteilung in den EU-Hotspots dazu, dass schon die Frage, wer gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen wäre, schwierig zu beantworten ist. Um Letzterem zu begegnen, untersucht Catharina Ziebritzki in einer 2020 erscheinenden Arbeit die EU-Hotspot-Verwaltung und zeigt auf, dass das Unionshaftungsrecht (Art. 340 Abs. 2 AEUV) ein besonderes Potential zur Verwirklichung effektiven Rechtsschutzes in den EU-Hotspots hat (Ziebritzki 2020 i.E.). In einer weiteren, bisher unveröffentlichten Arbeit, kommt sie zu der Schlussfolgerung, dass die Europäische Union unter bestimmten Umständen für Grundrechtsverletzungen an EU-Hotspots nach dem EU-Recht der öffentlichen Haftung haftbar sein könnte (Ziebritzki 2020 i. E.).

Die vielfach beschriebene Verschiebung der Grenze und der Kontrollmöglichkeit in die „migrantische Person“ (Moreno-Lax 2018; Shachar 2020; Hess/Kasperek 2019; Hruschka 2019b) ermöglicht es, diese Grenzpraktiken in den Schengen-Raum zu importieren. Die Kontroll- und Ausschlussbehandlungen, die vor 2015 in aller Regel nur an Außengrenzposten stattgefunden haben, werden so in den Schengen-Raum transportiert und ähnliche Exklusionsbehandlungen auch nach der Ein- und Weiterreise realisiert. Dadurch werden neue Exklusionsräume konstruiert, die an vielen Stellen des Schengen-Raumes entstehen können. Unter diesem Blickwinkel fokussierte sich eine WiMi-Teilstudie auf die ausschließende Wirkung der Dublin-Verfahren sowie die zur Durchsetzung der Zuständigkeitsverteilung ergriffenen Maßnahmen. Dazu gehören insbesondere die Binnengrenzkontrollen, die durch ihre Funktionsweise *Exklusionsräume* mit eingeschränkter rechtlicher und praktischer Kontrolle bilden, in denen das europäische und das nationale Recht oft faktisch ausgesetzt sind, weil Rechtsschutz nicht verfügbar oder erreichbar ist.

Constantin Hruschka weist in diesem Kontext darauf hin, dass eine rechtliche Neudefinierung des Raumes stattfindet, um die intendierte Exklusion auch praktisch wirksam werden lassen zu können. Dieser Raum konstituiert sich an den Binnengrenzen aber nicht in allen Fällen, sondern es ist ein*e Akteur*in erforderlich, die*der diesen Exklusionsraum durch physische Präsenz konstituiert. Der Raum entsteht also nur bei einem Kontakt mit Exklusionsakteur*innen – hier der Bundes- oder Landespolizei. Dieser Kontakt bzw. die Folgen einer Kontrolle sind unmittelbare *Momente der Exklusion*, die aber aufgrund der rechtlichen Vorgaben und der praktischen Durchführung der Kontrollen nur in einem bestimmten (grenznahen) Raum stattfinden kann. Erst und nur durch den Kontakt mit Exklusionsakteur*innen wird die rechtliche Fiktionswirkung, die den Raum umdefiniert, hervorgerufen.

SOMALISCHE MIGRANT*INNEN – EXKLUSION ALS LEITMOTIV

*In zwei Projekten, die sich mit der Situation von somalischen Migrant*innen in Deutschland und der Rückkehrmigration von Somalier*innen aus Europa nach Ostafrika (Kenia) beschäftigten, konnte Tabea Scharrer zeigen, dass wichtige Dimensionen der Exklusion unbeachtet bleiben, wenn Migrant*innen aus einem Herkunftsland als homogene Gruppe betrachtet werden. Dafür sind schon allein die Exklusionserfahrungen zu verschieden, die schon vor der Flucht beginnen können, sich beim Aufenthalt in den Nachbarländern sowie auf der Reise nach Europa fortsetzen, und auch in Deutschland oder nach einer Wiederausreise anhalten. Diese fortwährenden Handlungen der Exklusion, prägen die Repräsentation der Exklusion entscheidend. Somalische Migrant*innen in Deutschland und Kenia sind mehrschichtigen Ausgrenzungserfahrungen ausgesetzt –in rechtlicher, sozio-ökonomischer wie auch räumlicher Hinsicht. Diese Ausgrenzung kann im Herkunftsland beginnen und setzt sich im Laufe der Zeit fort (wodurch sie sich summieren kann). Auch die „eigene“ „Community“ kann zu diesen Exklusionsprozessen beitragen. Diese vielfältigen Ausgrenzungserfahrungen schaffen im Laufe der Zeit komplexe „Ausgrenzungsgeflechte“, innerhalb derer somalische Migrant*innen ihr Leben aufbauen. Bestimmte Erfahrungen wie Rassismus und Diskriminierung als eine Form der sozialen Ausgrenzung werden von den betroffenen Personen in Deutschland als besonders schockierend empfunden. Die bürokratischen Exklusionsbehandlungen als eine spezifische Form der Ausgrenzung sind in Deutschland besonders relevant.*



*Die Reaktionen auf die Ausgrenzungserfahrungen verleihen den Migrant*innen eine bestimmte Art von Handlungsfähigkeit. Sie reichen von Widerstand gegen das System, über die Nutzung rechtlicher Verfahren, die die Chance bieten, die eigene Position zu verbessern, selbst wenn das System auf Ausgrenzung abzielt, bis hin zum Entzug durch Rückkehrmigration. Die Ausgrenzung ist meist eine Folge der rechtlich und politisch verfassten Migrationsregime, sowohl in den Nachbarländern Somalias als auch in Europa. Tabea Scharrer zeigt, dass Ausgrenzung aber auch innerhalb von Migrantengemeinschaften stattfinden kann. Während für viele Migrant*innen die Nähe zu anderen mit ähnlichen Lebenserfahrungen einen Schutz vor Ausgrenzungserfahrungen darstellt (emotional wie auch materiell), können bestimmte Minderheiten-Gruppen Ausschluss durch diese migrantischen „Gemeinschaften“ erfahren. Dies betrifft zum Beispiel somalische Frauen, die sich außerhalb tradierter Geschlechternormen bewegen oder Mitglieder von Gruppen, die innerhalb Somalias als Minderheiten gelten. Aber auch zwischen denjenigen somalischen Migrant*innen die schon in den 1980er und 1990er Jahren nach Deutschland gekommen sind, sowie deren Kindern, und denjenigen die seit 2011 vermehrt Asyl in Deutschland gesucht haben, gibt es nur wenige Berührungspunkte. Migration geht dabei einher mit der Neuverhandlung von Werten und Normen in einer bestimmten ethnischen Gruppe. In diesem Zusammenhang entstehen unter Migrant*innen, z. B. in Deutschland, Reibungen darüber, wie „Integration“ oder „Anpassung“ möglich sind, ohne eigene moralische Vorstellungen völlig aufzugeben. Dieser Aushandlungsprozess wird auch davon mitbestimmt, inwieweit die eigene Zukunft in Deutschland gesehen wird – hier wiederum spielen die gemachten Ausgrenzungserfahrungen eine wichtige Rolle. Asylsuchende und Flüchtlinge aus einem Land können auch daher nicht als homogene Gruppe behandelt werden, weil sie aus verschiedenen Teilen der heterogenen Gesellschaften kommen und somit von sehr verschiedenen Bildungserfahrungen und sozioökonomischen Strukturen geprägt sind. Zudem gibt es große Unterschiede in Bezug auf Migrationserfahrungen, transnationale Netzwerke und Erwartungen bzw. Ziele bezüglich des Lebens in Deutschland (und des Willens und der Fähigkeit, diese zu verwirklichen).*

*Die hohen finanziellen und sozialen Kosten der Rückkehr führen dazu, dass vor allem Migrant*innen, die einerseits über Ressourcen und finanzielle Sicherheit verfügen, und die andererseits eine europäische Staatsbürgerschaft haben, nach Ostafrika zurückkehren. Dabei wird häufig Kenia als Ort der Rückkehr gewählt, weil hier mehr Sicherheit als in Somalia erwartet wird und gleichzeitig eine gute Infrastruktur vorhanden ist. Inzwischen haben sich in den großen kenianischen Städten mindestens zwei verschiedene Milieus von Rückkehrmigrant*innen herausgebildet – diejenigen, die einen kosmopolitischeren Lebensstil beibehalten wollen (eine Kombination aus Europäischsein und Somalischsein) und diejenigen, die sich auf einen eher somalischen (und oft religiös-zentrierten) Lebensstil konzentrieren. Sie lassen sich in unterschiedlichen Wohngebieten nieder und schicken ihre Kinder auf unterschiedliche Schulen, womit wiederum eine Abgrenzung stattfindet. Die in Europa geborenen Kinder dieser Rückkehrmigrant*innen streben häufig an, nach ihrer Schulausbildung wieder nach Europa zu gehen.*

Die Untersuchung der migrantischen „Communities“ zeigt, dass der beabsichtigte Effekt der gesetzgeberischen Tätigkeit für viele Exklusionsprozesse keine Rolle spielt und die Exklusion konzeptionell im Policy-making viel breiter gedacht werden müsste, um mit politischen Entscheidungen und rechtlichen Änderungen wirksam Einfluss nehmen zu können.

Die Entstehung dieser Mechanismen lässt sich nur vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung zu Dublin-Verfahren erklären, die seit 2016 dafür gesorgt hat, dass asylsuchende Personen rechtlich ermächtigt werden,¹³ auf die Exklusionshandlungen mit den Mitteln des Rechts wirksam zu reagieren.

¹³ Der EuGH erkannte im Jahr 2016 erstmals explizit subjektive Rechte von betroffenen Personen im von den Mitgliedstaaten als (zuvor ausschließlich) zwischenstaatlich verstandenen Dublin-System an.



Diese zunehmend erfolgreiche *Reaktion auf Exklusion* hat zur Entwicklung von Politikansätzen, Praktiken und Rechtsetzungsvorschlägen geführt, die darauf gerichtet sind, diese Ermächtigung des Individuums zu unterlaufen.

Constantin Hruschka zeigt, dass der ordnungspolitische Diskurs, den er als „Mainstream“ des Migrationsdiskurses seit 2016 bewertet, den Zweck verfolgt, die durch die genannten Gerichtsurteile bewirkte Erhöhung der Erfolgchancen des gerichtlichen Rechtsschutzes auf der politischen Ebene durch eine Beschränkung des Zugangs zu Rechtsmitteln zu unterlaufen. Dadurch werden schutzorientierte Handlungsfelder für Akteur*innen, die *Reaktionen auf Exklusion* wirksam werden lassen wollen, erheblich eingeschränkt. Das Narrativ des Scheiterns des Systems dient dabei als wichtigstes Instrument, um diese vermeintlich pragmatischen Lösungen, die den Rechtsschutz verkürzen, zu rechtfertigen.

Neben der Frage der gerichtlichen Durchsetzbarkeit werden das Ausmaß und die Wirkung der Exklusion durch die Unterstützungsnetzwerke und durch Community-Beziehungen mitbestimmt. Deren Aufbau und Umfang ist vor allem durch den gewährten Handlungsspielraum definiert (bspw. im Rahmen der Seenotrettung oder durch die (oft restriktiv gehandhabten) Zugangsmöglichkeiten zu den AnKER-Zentren).

3.1.b. Vorrang nationaler Lösungsansätze in Recht und Praxis

LEGISLATIVER HYPERAKTIVISMUS Die möglichen Auswirkungen der von der Bundesregierung seit 2014 ergriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Bewältigung der sogenannten „Flüchtlingskrise“ auf die Rechte und das Wohlergehen von Personen aus dem Asylbereich waren ein wichtiger Fokus der Forschung und Schlüssel zum Verständnis der nachfolgend näher dargestellten lokalen Umsetzungs- und Transformationsprozesse (siehe 3.2.). Europa präsentierte sich in der Reaktion auf die „Migrationskrise“ spätestens nach dem Scheitern einer einstimmigen Solidaritäts- und Verteilungslösung im Herbst 2015 zunehmend uneins und daher unfähig, einen tragfähigen Kompromiss oder Ausgleich zu finden. Von der EU-Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren und zahlreiche EuGH-Urteile konnten diese Tendenz des Gegeneinanders nicht stoppen oder umkehren (Hruschka/Progin-Theuerkauf 2020). Vielmehr ist die Spaltung in Migrationsfragen inzwischen so tief, dass eine konstruktive Diskussion unter den Mitgliedstaaten aktuell – selbst im Licht des von der EU-Kommission am 23. September 2020 lancierten Neuen Migrations und Asylpakets¹⁴ – kaum möglich scheint. Einigkeit bestand (weitgehend) nur bei der ebenfalls in der WiMi-Forschung aufgearbeiteten Tendenz, die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz an Drittstaaten abgeben zu wollen (s.o.). Dementsprechend konnten Reformen in diesem Bereich, wie die neue Visa-Verordnung und der neue Rechtsrahmen für Grenzkontrollen sowie für Grenzschutz und Küstenwache („Frontex“), zügig abgeschlossen werden und schon wieder in die nächste Reformphase übergehen.

Die dem empfundenen Handlungsdruck geschuldeten schnellen Vorschläge für Änderungen des GEAS von Mai und Juli 2016 wurden lanciert, ohne dass die vorangegangene Phase überhaupt in der Umsetzung abgeschlossen war oder evaluiert worden wäre (Thym/Tsourdi 2017; Hruschka 2018). Sie zielten im Kern nicht auf asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen, sondern auf ein effizienteres und verbindlicheres europäisches Verteilungssystem und sind seit 2016 insbesondere aufgrund der Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten weitgehend blockiert. Durch diese Blockade des Reformprozesses des GEAS auf europäischer Ebene sind politische Spielräume für den nationalen Gesetzgeber in diesem Bereich entstanden. Unter Bezugnahme auf singuläre Ereignisse wie das Attentat am Breitscheidplatz oder die „Kölner Silvesternacht“ wurde der ordnungspolitisch als inadäquat wahrgenommene Rechtsrahmen durch den Gesetzgeber inkrementell modifiziert, um mit den Mitteln des Aufenthalts- und Asylrechts Straftaten zu unterbinden und bestehende Ausreisepflichtungen effektiver

¹⁴ Vgl. COM (2020) 609 und die in diesem lancierten Neuvorschläge für verschiedene Rechtsakte sowie die gleichzeitig veröffentlichten Kommissionsteilnahmen.



durchzusetzen. Zusammen mit dem im öffentlichen Diskurs und in den Gesetzgebungsmaterialien stark präsenten angeblichen Kontrollverlust und der anfänglichen Überforderung der Verwaltungsstrukturen führte diese Situation in Deutschland zu einer verstärkten, und vor allem beschleunigten, Reaktion des Gesetzgebers, welcher der medial transportierten Flüchtlingswelle eine regelrechte Gesetzgebungswelle entgegensetzte. Seit Herbst 2015 hat der Gesetzgeber über fünfunddreißig Änderungsgesetze zum Asyl- und Aufenthaltsgesetz erlassen, die in aller Regel eine Veränderung einer Vielzahl von Einzelnormen zur Folge hatten (vgl. dazu bspw. die Analyse von Kluth 2019). In ihrer Forschung zeigen Constantin Hruschka und Tim Rohmann, dass unter dieser „hyperaktiven gesetzgeberischen Tätigkeit“ die Kohärenz des Systems erheblich gelitten hat. Sie arbeiten anhand der erlassenen Normen, der Gesetzesmaterialien und parlamentarischen Diskussionen heraus, dass sich die politische Motivation hinter den Änderungen im Wesentlichen auf fünf Hauptbereiche der gesetzgeberischen Aktivitäten zurückführen lässt, diese sich im Kern jedoch teilweise diametral gegenüberstehen. Diese Bereiche sind die Integrationsförderung, die Vereinfachung administrativer Abläufe, der Abbau vermeintlicher Fehlanreize (insbesondere von sog. Pull-Faktoren), die Vereinfachung von Abschiebungen und die effektivere Bekämpfung von Sicherheitsgefahren. Sie zeigen, dass sich der Fokus in Deutschland seit Anfang 2016 weg von einem Managementansatz, der auf kurzfristige Bewältigung der stark ansteigenden Zahlen ausgerichtet war, hin zu einem Ansatz, dessen Schwerpunkt auf Rückkehr, Versicherheitlichung und „Missbrauchsbekämpfung“ liegt, verschoben hat. Dadurch hat der deutsche Gesetzgeber ein Exklusionsparadigma umgesetzt, das im Laufe der Zeit schrittweise die frühere, zaghafte Inklusionspolitik für alle Personen, bei denen (noch) kein Schutzbedarf positiv festgestellt wurde, ersetzt hat.

Der Staat und insbesondere der Gesetzgeber tritt insoweit als Akteur von Exklusion auf. Selbst im Bereich der Integrationsförderung für schutzbedürftige Personen sind zahlreiche Exklusionsmechanismen zu beobachten. So wurde die erst 2015 erfolgte Öffnung des Arbeitsmarktes und der Integrationskurse für Asylsuchende nachträglich vom Vorliegen einer sog. „guten Bleibeperspektive“ abhängig gemacht, was eine Vielzahl der Schutzsuchenden vom Zugang zu diesen Ressourcen ausschließt. Besonders stark ist dieses Exklusionsparadigma im Hinblick auf Personen aus sicheren Herkunftstaaten repräsentiert, die gänzlich vom Arbeitsmarkt und Integrationskursen ausgeschlossen sind und bis zu ihrer Abschiebung in Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen (siehe dazu unten). Hinzu kommt, dass seit 2016 rechtlich nur noch Personen mit Flüchtlingsstatus und Asylberechtigung ihre Familienangehörigen nach Deutschland holen dürfen, während alle anderen Personen lediglich darauf hoffen können, von humanitären Ausnahmeregelungen profitieren zu können. Daneben hat der Gesetzgeber die Sanktionen (also Kürzungen) bei den Sozialleistungen stark ausgeweitet und durch die auf 18 Monate ausgeweitete regelmäßige Wohnverpflichtung in den Erstaufnahmeeinrichtungen die Bewegungsfreiheit von schutzsuchenden Personen stark eingeschränkt. Ausnahmen gelten hier lediglich für Familien und besonders schutzbedürftige Gruppen, womit insbesondere ein Ausschluss von „gesunden jungen Männern“ (in denen sich die die perzipierte, von Migrant*innen ausgehende Bedrohung der eigenen Sicherheit in der öffentlichen Wahrnehmung repräsentiert) erfolgt.

Die Bereiche der Exklusion (Arbeitsmarkt, Sozialleistungen, Bewegungsfreiheit, Familienleben und Integrationsangebote) sind dabei bewusst gewählt, um in zentrale Bereiche der privaten Lebensführung einzugreifen und somit jegliche Pull-Faktoren zu vermeiden und die „Abschiebbarkeit“ zu erhalten. In diesem Zuge ist die Möglichkeit zu rechtlichen Reaktionen der betroffenen Personen auf Exklusion beschränkt worden. In den AnKER-Zentren (und den funktionsgleichen Einrichtungen) ist der Zugang zu unabhängiger Beratung oder Unterstützung stark eingeschränkt, was sich auch erheblich auf den effektiven Zugang zum Rechtsschutz auswirkt. Im Zuge von Abschiebungen ist die Bekanntgabe von Abschiebungsterminen verboten, um spontane individuelle Reaktionen wie „Untertauchen“ oder kollektive Unterstützungs- und Widerstandshandlungen möglichst im Vorfeld zu unterbinden. Die oft stark symbolisch aufgeladene Gesetzgebung trägt dabei erheblich zur Herausbildung von Repräsentationen



der Exklusion bei, weil bestimmte Personengruppen in den untersuchten Materialien als nicht dazugehörend verankert werden und somit Bezugspunkte für eine dauerhafte, auch gesellschaftlich wirksame Exklusion gesetzt werden.

Der „gesetzgeberische Hyperaktivismus“ hat vor diesem Hintergrund zwei wesentliche Folgen:

Die Vielzahl der neuen Normen führt zum einen zu einer Wahrnehmung fehlender Kontrolle im öffentlichen und vor allem politischen Diskurs. Zum anderen wird ein inkohärentes System geschaffen, als dessen wesentlichen Zweck der Gesetzgeber verstärkt den Ausschluss von Personen kommuniziert, die (noch) keinen rechtmäßigen Aufenthalt begründet haben.

In der Praxis, das zeigen einige der unten dargestellten weiteren Ergebnisse der WiMi-Forschung, führte die „Gesetzesflut“ zu einer starken Verunsicherung – bei den betroffenen Personen ebenso wie bei allen Akteur*innen, die diese Gesetze anwenden. Gleichzeitig entsteht ein erheblich erweiterter Handlungsspielraum für die rechtsanwendenden Behörden, der insbesondere durch die unklaren und teilweise widersprüchlichen Vorgaben kreiert wird. Viele Verwaltungen greifen daher, wie die Forschungen aus Halle und Göttingen zeigen, zu „pragmatischen Lösungen“, weil die rechtlichen Normen als kompliziert und mangelbehaftet wahrgenommen werden (Schader 2019). Dieser Handlungsspielraum der Praxis wiederum führt dazu, dass zwingende rechtliche Standards aus dem Völker- und Europarecht (und selbst aus dem nationalen Recht) in der Anwendungspraxis oft keine Rolle spielen und somit insgesamt die Steuerungsfunktion rechtlicher Regelungen im Migrationsbereich weiter einschränken.

VERÄNDERUNGEN DES ASYLRECHTS IN DEUTSCHLAND

Eine Zusammenstellung des MPI Rostock zur geschichtlichen Entwicklung der Asylgesetzgebung in Deutschland von 1950 bis 2018 zeigt die umkämpften Felder der Gesetzgebung auf. Die hohe Anzahl rechtlicher Änderungen in der Zusammenstellung zeigt auch, dass diese Gesetzesflut im Asylbereich kein ausschließlich kontemporäres Phänomen ist. Vielmehr gibt es eine direkte Wechselwirkung zwischen dem Anstieg der Asylnzahlen und der verstärkten Gesetzgebungstätigkeit im Asylbereich schon seit den 1980er Jahren (Becker 2017). Im Fokus der Änderungen stehen oft Status- und Familiennachzugsfragen. Dadurch wird auch klar, dass die verstärkte gesetzgeberische Aktivität ab 2015 historische Vorläufer hat und in der Asyldiskussion der Gesetzgeber oft sehr schnell auf (angebliche) Verschärfungen und Sanktionen als Mittel der Krisenbewältigung und der Abschreckung setzt. Zum Verständnis der legislativen Betätigungsfelder und für die Analyse der jeweiligen konkreten Änderungen ist eine geschichtliche Einordnung essentiell, weil so einerseits die in der Rechtskultur quasi traditionell umstrittenen Fragen, wie der Rechtsschutz und Familienzusammenführungsfragen und andererseits bereits erprobte (und oft gescheiterte) vermeintliche Lösungen identifiziert und zukünftig vermieden werden könnten.

Ein besonderes Augenmerk hat der WiMi-Forschungsverbund auf die Einrichtung von AnKER-Zentren als praktischen und rechtlichen Exklusionsraum gelegt. Die AnKER-Zentren stellen eine politisch vereinbarte, administrative Reaktion des deutschen Staates auf den sprunghaften Anstieg der Asylantragszahlen, vor allem in den Jahren 2015/2016 dar. Um die in diesem Zeitraum festgestellten Verwaltungsdefizite künftig zu beheben, sollen Asylverfahren durch die Bündelung verschiedener behördlicher Kompetenzen an einem Ort effizienter gestaltet werden. Das Konzept für AnKER-Zentren wurde mit dem Koalitionsvertrag 2018 als politisches Ziel für eine zukünftige, effizientere Abwicklung von Asylverfahren von der Bundesregierung vereinbart und als Pilotprojekt gestartet. Aufgrund der unterschiedlichen Bundes- und Landeskompetenzen war und ist das Konzept politisch umstritten. In einer Studie, die bereits vor der Einführung der Zentren durchgeführt wurde und sich daher naturgemäß vor allem mit den diskutierten Ideen, Vorläuferformen und Erkenntnissen über deren Wirksamkeit beschäftigt, zeigen Miriam Schader und Tim Rohmann gemeinsam mit Sibylle Münch von



der Leuphana Universität Lüneburg auf, dass die sog. AnKER-Zentren als zentrales Element der Beschleunigung von Asylverfahren nicht nur eine Unterbringungsfunktion haben sollen. Vielmehr wird die räumliche Exklusion in diesen Zentren, für welche die Erfahrungen in den bayerischen Ausreiseeinrichtungen als ‚Blaupause‘ dienen, mit dem Ziel, Asylverfahren „schnell, umfassend und rechtssicher“ (Koalitionsvertrag 2018, 105) zu bearbeiten und damit die Kommunen zu entlasten, gerechtfertigt. Der Beitrag zeigt auf, dass die einseitige Orientierung am Primat effizienter Verwaltungsverfahren einerseits verfassungs- und europarechtlichen Bedenken begegnet und andererseits die Erkenntnisse der jüngeren sozialwissenschaftlichen Forschung im Hinblick auf die nachhaltig negativen Auswirkungen der Unterbringung in isolierten Sammelunterkünften ignoriert. Daraus zieht der Beitrag den Schluss, dass sowohl juristisch als auch integrationspolitisch erhebliche Bedenken gegen die bundesweite Einführung der AnKER-Zentren bestehen, und zieht in Zweifel, ob das vordergründig als Motiv genannte Ziel der Verfahrensbeschleunigung überhaupt das zentrale, der Einführung der Zentren zugrundeliegende Motiv ist. Basierend auf der historischen Erfahrung, dass die Lagerunterbringung von Asylsuchenden in Deutschland seit ihrer Ausweitung in den 1980er Jahren vor allem auch der Abschreckung weiterer Einreisen dienen sollte, und ausgehend von aktuellen politischen Äußerungen kommt er zu dem Schluss, dass sich die AnKER-Zentren in eine Serie von staatlichen Abschreckungsmaßnahmen einreihen, die den ungeeigneten Versuch darstellen, auf Fluchtbewegungen durch den Abbau vermeintlicher Pull-Faktoren und den Ausbau der staatlichen Kontrolldichte steuernd einzuwirken.

Die AnKER-Zentren wurden im Jahr 2018 als Pilotprojekt, beginnend in Bayern und im Saarland, vorerst ohne rechtliche Änderungen eingeführt, erst mit dem Migrationspaket 2019 wurden bestimmte, auf das AnKER-Konzept bezogene gesetzliche Änderungen eingeführt. Diese Änderungen bestehen insbesondere in der flächendeckenden Asylverfahrensberatung durch das BAMF (§ 12a AsylG), der Verlängerung der Wohnverpflichtung von 6 Monaten auf 18 Monate (mit der Ausnahme von Familien) und dem damit verbundenen verpflichtenden Ausschluss vom Arbeitsmarktzugang (§§ 47 und 61 AsylG). Durch politische und sprachliche Kompromisse ist inzwischen die Einführung von AnKER-Zentren und sog. funktionsgleichen Einrichtungen¹⁵ bundesweit weit gediehen (BAMF 2020).

Mit den sich daraus ergebenden rechtlichen Herausforderungen hat sich Tim Rohmann in einer Studie von 2019 eingehend beschäftigt. Er kommt zu dem Schluss, dass sowohl in der Anlage der Zentren als Form der Mischverwaltung als auch in der bisher bekannten konkreten Umsetzung die Zentren erheblichen rechtlichen Bedenken begegnen und einige ungelöste Fragen, insbesondere zum Schutz von vulnerablen Personen beantwortet werden müssten. Er verdeutlicht, dass Effizienz nicht ausschließlich mit einer möglichst kurzen Bearbeitungszeit der Asylanträge gleichgesetzt werden darf, weil nur qualitativ hochwertige Verfahren zu einem tatsächlichen Effizienzgewinn und Kosteneinsparungen führen. Um eine bloße Verlagerung des rechtlich gebotenen individuellen Prüfverfahrens vom BAMF auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verhindern, muss die konkrete Ausgestaltung der AnKER-Zentren dafür sorgen, dass die Rahmenbedingungen für eine umfassende Anhörung und Entscheidung unter Berücksichtigung der Rechte der betroffenen Personen geschaffen werden, um den scheinbaren Widerspruch zwischen dem verwaltungsökonomischen Interesse an schnellen Verfahren und der Gewährleistung rechtsstaatlicher Standards aufzulösen. Er konstatiert, dass sich ein Großteil der mit dem AnKER-Konzept verfolgten Ziele auf Grundlage des geltenden Rechts umsetzen lässt, weist aber auch darauf hin, dass nach den bisherigen Erfahrungen rechtliche Mindeststandards in den Einrichtungen nicht durchgehend eingehalten werden. Er plädiert daher für eine Offenheit der politischen Entscheidungsträger*innen für alternative Konzepte, die unter Umständen besser geeignet sind, dem Konfliktpotential in Massenunterkünften sowie den Schwierigkeiten, die mit der zentralen Verwaltung einer Vielzahl

¹⁵ Funktionsgleiche Einrichtungen sind Einrichtungen, in denen wesentliche Teile des AnKER-Konzepts durchgeführt werden. Der Begriff wurde geprägt, um Bundesländern, die in der Aufnahme andere Ansätze verfolgen, trotzdem die Möglichkeit zu geben, die asylverfahrensrechtlichen Anpassungen (für die der Bund verantwortlich ist) umzusetzen und gleichzeitig den begrifflichen Streit politisch zu entschärfen, weil einige Bundesländer sich sehr stark gegen AnKER-Zentren positioniert hatten.



von zum Teil traumatisierten Personen zusammenhängen, Rechnung zu tragen. In Übereinstimmung mit den Erkenntnissen von Miriam Schader verweist Tim Rohmann auf weitere Forschungsergebnisse (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017; Ritgen 2019), die zeigen, dass die Kommunen die erhöhte Zuwanderung aufgrund der aus ihrer Selbstverwaltungshoheit entspringenden Variabilität beim Aufbau von Aufnahme- und Integrationsstrukturen gut bewältigt haben. Daraus zieht er den Schluss, dass bei der Neuausrichtung der Verwaltungsabläufe auch Dezentralisierungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden sollten.

Aufbauend auf dieser rechtlichen Analyse und eigener Forschung insbesondere zu den europarechtlichen und landesrechtlichen Regelungen, hat Constantin Hruschka für eine Anhörung des Verfassungsausschusses des Bayerischen Landtags im September 2019 ein Gutachten zu den rechtlichen und praktischen Herausforderungen der AnKER-Zentren aus einem juristischen Blickwinkel erstellt, in dem er die oben genannten Erkenntnisse aufnimmt und speziell auf die völker- und europarechtlichen Standards hinweist, die aufgrund der Europäisierung des Asylrechts und der rechtlichen Voraussetzungen für Rückkehrentscheidungen und deren Durchsetzung in allen Phasen des Aufenthalts in den AnKER-Einrichtungen anwendbar sind und die Verwaltungspraxis binden. Er betont insbesondere, dass die Schaffung von AnKER-Zentren, die sich nicht an den Außengrenzen des Schengen-Raums befinden, nicht nach den Sonderregeln für Transitzone und Grenzverfahren betrieben werden darf, sondern dass die Zentren als Aufnahmeeinrichtungen ausgestaltet sein müssen und daher Freiheitsbeschränkungen nur im Rahmen des für das Erreichen des Zieles der Verfahrensbeschleunigung notwendige Minimum rechtmäßig sind. Durch die Ausrichtung der AnKER-Zentren auf Ankunfts- und Rückkehrprozesse besteht die Gefahr der Vermischung von verfahrensrechtlichen Zielen mit einer aus rechtlicher Sicht verfrühten Konzentration auf ein mögliches Rückkehrverfahren noch während des Asylverfahrens. Die konzeptionell angelegte Vermischung dieser beiden Elemente sehen Constantin Hruschka und Tim Rohmann als die zentrale rechtliche Schwäche des Konzepts der AnKER-Zentren an und plädieren für eine klare Trennung dieser beiden Komponenten.

PRAKTISCHE WIRKUNGEN DES VERÄNDERTEN LEGISLATIVEN RAHMENS Nicht nur bei der Verfahrensbeschleunigung und Förderung der Rückkehr trifft die Idee einer stärkeren Vereinheitlichung des (nationalen) Rechtsrahmens zum Zwecke der Vereinheitlichung der Praxis auf sehr unterschiedliche Bedingungen. Wie die rechtliche Analyse der Änderungen ergeben hat, geht vielmehr mit der verstärkten Rechtsetzungstätigkeit („legislative Hyperaktivität“) eine verstärkte Fragmentierung einher, weil der Gesetzgeber nicht ausreichend auf Kohärenz geachtet hat. In drei Teilstudien hat sich die Initiative den praktischen Wirkungen der Änderungen in typisierter Weise genähert und dabei drei Kategorien, die sich aus juristischen Zuschreibungen ergeben, besonders in den Fokus der Forschung genommen, nämlich vulnerable Personen, Personen ohne Aufenthaltsrecht und Personen mit einer guten Bleibeperspektive.

In ihrem Policy Paper, das in Zusammenarbeit mit dem MPI Rostock entstanden ist, gehen Luc Leboeuf und Constantin Hruschka der Frage nach, ob der Begriff der „Vulnerabilität“ einen Mehrwert innerhalb der Asyl- und Migrationspolitik mit sich bringt. Sie bejahen diese Frage unter Verweis auf die dadurch ermöglichte Kontextualisierung, verweisen aber gleichzeitig auf die versteckten Ausschluss-effekte, die eine solche Kategorisierung haben kann. Da alle Migrant*innen, Asylsuchende und Flüchtlinge bis zu einem gewissen Grad als verletzlich angesehen werden können, bedeutet eine Konzentration auf bestimmte „Vulnerabilitäten“ notwendigerweise auch die Etablierung einer Rangordnung bzw. die Entscheidung, gewisse „Vulnerabilitäten“ als bedeutsamer einzustufen als andere. Darüber hinaus beinhaltet jede Kategorisierung das Risiko, dass die individuelle Beurteilung der spezifischen Bedürfnisse einzelner Personen nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt vorgenommen wird. Daher kommt die WiMi-Forschung zu dem Ergebnis, dass der Begriff zwar die laufende politische Debatte über neue Formen der Global Governance bereichert, aber gleichzeitig das Risiko birgt, dass Personen, welche die definierten gruppenbildenden Merkmale nicht erfüllen, vom Zugang zu bestimmten Rechten ausgeschlossen werden. Durch die relativ offene Definition des Begriffs „Vulnerabilität“ entsteht derselbe



Effekt: Es besteht die Möglichkeit, dass ein weiterer schutzorientierter Begriff zur Anwendung kommt, die Tendenz geht aber dahin, dass durch eine einschränkende Auslegung Ausschlussbereiche und somit Schutzlücken entstehen. Anlässlich einer Präsentation der Ergebnisse im Rahmen eines Expert*innengesprächs in Brüssel im Oktober 2018 waren sich die anwesenden Expert*innen mit den Autoren einig, dass ein systematischeres Verständnis von Vulnerabilität erforderlich ist, um zu verhindern, dass Behörden, Gerichte, Kommunen, die Zivilgesellschaft und andere Akteur*innen ihre eigene Definition entwickeln und es in der Folge zu einer inkonsistenten Anwendung des Konzepts in der Praxis kommt. Daher bedarf es weiterer Forschung, um zu einem besseren Verständnis von Vulnerabilitäten zu kommen, insbesondere aus definitorischer und aus quantitativer Sicht.¹⁶ Angemessene statistische Infrastrukturen würden es der Forschung ermöglichen, die Folgen von Risikofaktoren in allen Phasen der Migrationserfahrung analysieren zu können. Daneben ist es notwendig, Migrationsverläufe ganzheitlicher zu verstehen und die Bewältigungsstrategien, sowie die Art und Weise, wie diese Strategien innerhalb des einschlägigen Rechtsrahmens als Reaktion auf die beschriebenen Ausschlussprozesse angepasst werden, verstärkt in den Blick zu nehmen. Bei der Verwendung des Begriffs „Vulnerabilitäten“ als handlungsleitender Faktor im Bereich der Migrationsverwaltung müssen die versteckten ausschließenden Auswirkungen mitbedacht werden, um die durch Vulnerabilitäten verursachten Bedürfnisse auf individueller Basis zu bewerten und entsprechend schutzorientiert zu handeln. Forschung kann in dieser Hinsicht insbesondere dazu beitragen, die begrifflichen Grundlagen zu klären, die Erstellung quantitativer Daten zu unterstützen und die Wirksamkeit bestehender Politiken zu beurteilen.

In ihrem Überblick zu den vorliegenden Forschungserkenntnissen über die sich irregulär in Deutschland aufhaltenden Personen verweist Daniela Vono de Vilhena vom MPI Rostock darauf, dass sowohl konzeptionell als auch hinsichtlich der Datenerhebung bislang wesentliche Grundlagen für eine umfassende Analyse der Situation von Personen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland fehlen. Sie zeigt mögliche Kategorisierungen und damit verbundene Schwierigkeiten für quantitative Erhebungen auf und weist darauf hin, dass – mit Ausnahme der Flüchtlingserhebung 2016 – Informationen darüber, welche individuellen Merkmale in den einzelnen Informationsquellen erfasst werden, über die Struktur der Datensätze nicht öffentlich zugänglich sind. Um diese offensichtliche Forschungslücke zu schließen – was erhebliche forschungsethische und methodische Probleme mit sich bringen wird –, wäre ein noch engerer Dialog zwischen Wissenschaftler*innen und dem BAMF als der Behörde mit den meisten Datensätzen unerlässlich, um die Datenerhebung, die Analyse und deren Qualität zu verbessern. Vono macht darauf aufmerksam, dass sich mit der New Yorker Erklärung zu Migration und Flüchtlingen aus dem Jahr 2016 alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen dazu verpflichtet haben, zu überwachen, ob Migrant*innen „zurückgelassen“ und so vom Zugang zu grundlegenden Rechten ausgeschlossen werden. Für die Erreichung dieses Ziels ist es aus Sicht der Autorin notwendig, Daten zu Arbeit, Einkommen, Bildung und Gesundheit und deren jeweiliger Relation zum Migrationsstatus zu erheben. Das Fehlen dieser Daten beeinflusst auch den Stand der wissenschaftlichen Literatur, in dem sich die schlechte Datenverfügbarkeit und die Strenge der Datenschutzvorschriften widerspiegeln. In diesem Kontext ist es daher notwendig, weiter zu evaluieren, inwieweit mit quantitativen Methoden und großen Datenmengen gearbeitet werden kann, wenn es gleichzeitig unabdingbar ist, die Vertraulichkeit und die Achtung der Privatsphäre der befragten Personen zu gewährleisten. Insgesamt ist immer noch sehr wenig darüber bekannt, wie Menschen ohne regulären Status ihren Alltag gestalten und inwieweit die grundlegenden Menschenrechte (wie das Recht auf Gesundheit) in diesem Nicht-Status gewährleistet sind. Die meisten bisherigen Studien konzentrieren sich

¹⁶ Das durch das EU-Programm „Horizon 2020“ und den kanadischen Forschungsrat SSHRC/CRSH finanzierte Projekt „Vulnerabilities under the Global Protection Regime: How Does the Law Assess, Address, Shape and Produce the Vulnerabilities of the Protection Seekers?“ (VULNER) am Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung in Halle/Saale ist eine direkte Folge dieser Erkenntnis. VULNER verbindet die Analyse der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für Migration mit empirischen Fallstudien und untersucht, wie neun Staaten in Europa, Nordamerika, Afrika und dem Nahen Osten mit der Schutzbedürftigkeit von Migrant*innen umgehen. Forschungsgruppenleiter von VULNER ist Dr. Luc Leboeuf, der vorher im WiMi-Forschungsverbund tätig war.



auf Beschäftigungsfragen und den Zugang zu Gesundheit und Bildung aus einer qualitativen Perspektive und nehmen insbesondere die besondere Vulnerabilität, die mit einem Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität verbunden ist, in den Blick. Hingegen ist die Situation von Familien, in denen ein oder mehrere Familienmitglieder irregulär leben, in Deutschland bisher kaum Gegenstand von Untersuchungen. Auch wenn die bisherige Forschung die Bedeutung sozialer Netzwerke als Schlüssel zur Unterstützung irregulärer Migrant*innen dokumentiert hat, ist über die Auswirkungen eines irregulären Status auf die Familienbeziehungen (einschließlich der transnationalen Beziehungen), auf die Wahrscheinlichkeit einer Trennung oder die Auswirkungen auf die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der Familienmitglieder insgesamt viel weniger bekannt. Frühere Forschungsarbeiten legen nahe, dass die aufenthaltsrechtliche Illegalität erhebliche Auswirkungen auf die Familienbeziehungen hat (Sigona 2012). Daniela Vono de Vilhena weist darauf hin, dass weitere Forschung, welche die Beziehung zwischen bestehenden rechtlichen Regelungen und Familienkonstellationen in der Situation der aufenthaltsrechtlichen Illegalität in den Blick nimmt, notwendig ist. Zudem zieht sie aus den vorhandenen Daten und Studien den Schluss, dass den Behörden noch viel zu tun bleibt, um öffentliche Dienstleistungen, sozialstaatliche Regelungen und den Schutz zu gewährleisten, auf den Personen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, unabhängig von ihrem Wohnort, einen menschenrechtlich verbürgten Anspruch haben.

Quasi am anderen Ende der Skala, die durch die hohe Bedeutung des rechtlichen Status definiert wird, stehen asylsuchende Personen, „bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist.“ Diese rechtliche Formulierung aus § 44 Abs. 4 Nr. 1 Bst. a AufenthG verweist auf eine Situation, die auch als „gute Bleibeperspektive“ bezeichnet wird. Für Personen mit einer solchen „guten Bleibeperspektive“ ist beispielsweise der Zugang zum Arbeitsmarkt und der Zugang zu Integrationsangeboten, insbesondere zu Integrationskursen gem. §§ 43 ff. AufenthG, oft schon während des Asylverfahrens möglich. Gleichzeitig sind die Erwartungen und Erfahrungen der ankommenden Personen individuell zum Teil sehr unterschiedlich und – so lässt sich aus juristischer Sicht ergänzen – die Wirkung gesetzlicher Maßnahmen in diesem Bereich auf die ankommenden Personen divergiert entsprechend. In der Studie „Qualifikationen, Potenziale und Lebensläufe syrischer Asylbewerber in Bayern“ sind May Khourshed, Romuald Méango, Christian Hunkler und Axel Börsch-Supan einigen der dadurch entstehenden Fragen im Hinblick auf syrische Flüchtlinge in bayerischen Aufnahmeeinrichtungen nachgegangen. Diese nicht aus Mitteln des Verbundes finanzierte Studie inspirierte die Umfrage zu den Erwartungen afghanischer Migrant*innen, die im Rahmen des WiMi-Forschungsverbunds durchgeführt wurde. Die Studie ist wegen ihres lokalen Fokus weiter unten (3.2.b) näher dargestellt.

INTERDISZIPLINÄRE FORSCHUNG MIT QUANTITATIVEN DATEN

*Im gemeinschaftlich von den beiden Abteilungen des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik durchgeführten Projekt von Christian Hunkler, May Khourshed, Romuald Méango und Diana López-Falcón sowie Julia Hagn, Constantin Hruschka und Tim Rohmann wurden drei Disziplinen – Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft und Soziologie – auf drei verschiedene Arten einbezogen: 1) Juristisches Wissen als Hilfsinstrument, um fundierte rechtliche Kategorien für eine Umfrage zu erhalten und relevante Informationen vor dem Hintergrund der bestehenden Normen einzuholen, 2) ökonomische und soziologische Perspektiven und Wissen als Hilfsinstrument, um relevante Fragen und Analyseinstrumente für die Migrationsrechtsforschung im Hinblick auf die Anwendung von Rechtsnormen zu identifizieren, und 3) Anwendung rechtlicher, ökonomischer und soziologischer Methoden und Konzepte, um die Relevanz der quantitativen Studie zu erweitern. Das von WiMi verwendete Exklusionskonzept wurde als Grundlage genutzt und mit einer spezifischeren Forschungsfrage nach Rolle und Einfluss des Rechtsstatus auf individuelle Integrationsergebnisse und -aktivitäten gekoppelt. Ausgehend von der rechtlichen Analyse, dass eine Statusfragmentierung vorliegt, die sich aus rechtlicher Sicht nachteilig auf die gesamte systemische Kohärenz auswirkt (u. a. Hruschka und Rohmann 2020), sollte unter anderem die Frage beantwortet werden, inwieweit der Rechtsstatus tatsächlich Auswirkungen auf afghanische Migrant*innen hat. Dazu wurden in der MEG-Umfrage (Survey on Migrants' Expectations in Germany)*



*sowohl die Erwartungen der Migrant*innen in Deutschland erhoben, als auch ihr Rechtsstatus und ihre Integrationsergebnisse und -aktivitäten (hier: Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt, Zugang zu Bildung und sozialen Diensten, Verwundbarkeit, Teilnahme an Integrationskursen und Gesundheit). In Berlin, Hamburg und München wurden 1.023 volljährige afghanische Staatsangehörige interviewt, die nach 2014 nach Deutschland gekommen waren.*

Die Operationalisierung der zentralen Konzepte erlaubt es, Informationen sowohl über die Art der Einreise nach Deutschland als auch über den aktuellen Aufenthaltsstatus der Befragten zu erhalten und überwindet so auf innovative Weise wesentliche methodische Schwierigkeiten bei der Untersuchung des Einflusses aufenthaltsrechtlicher Prekarität oder (relativer) Sicherheit auf die Teilhabeerwartungen und -bemühungen Geflüchteter in Deutschland.

Eine erste noch nicht veröffentlichte Auswertung der MEG-Umfrage zeigt, dass eine klare Verbindung zwischen dem behördlichen Erkennen von Vulnerabilitäten und dem tatsächlichen Zugang zu einem legalen Aufenthalt besteht, während nicht erkannte Vulnerabilitäten die Chancen auf einen legalen Aufenthalt auch im Vergleich zu nicht-vulnerablen Personen reduzieren.

*In methodisch-konzeptioneller Hinsicht lässt sich der allgemeinere Schluss ziehen, dass interdisziplinäre Forschung, die ihrem Anspruch gerecht werden will, zusätzliche Anstrengungen erfordert, um einen gemeinsamen Rahmen zu entwickeln und sich auf gemeinsame Forschungsfragen zu einigen. Was durch die Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Forschungsfragen, der Erhebung und der gegenseitigen Information und Erklärung der disziplinären Grundregeln erreicht wurde, ist eine konzeptionelle, interdisziplinäre Auseinandersetzung mit den angewandten Konzepten. Die Verbindung mehrerer Disziplinen miteinander führt dazu, dass sich die Anzahl der möglichen Fragen, die einbezogen werden könnten, mindestens verdoppelt. Zwischen ausgefeilten rechtlichen Nuancen sowie den Standards und den Grenzen quantitativer Forschung hat sich die Suche nach einem funktionierenden Gleichgewicht zwischen hochwertiger Datenerhebung und für alle beteiligten Disziplinen ausreichender Detailliertheit als größte Herausforderung erwiesen. Die Pre-Test-Phasen umfassten Tests zu möglichen Verzerrungen, zu möglichen Schwierigkeiten hinsichtlich der Verständlichkeit und Beantwortbarkeit der Fragen, zur Verbesserung der Auswahl der befragten Personen und zu Länge und Dauer der jeweiligen Befragung. Zudem wurde die Nachvollziehbarkeit der Dari- und Paschtu-Übersetzungen des Fragebogens getestet und es fand eine Sensibilisierung von NGOs und Schlüsselakteur*innen in allen drei Städten statt. Von den Pre-Tests bis zum Abschluss der Feldforschung betrug die Dauer der Durchführung der Befragung insgesamt 21 Monate.*

Den dargestellten Studien lässt sich aus der Perspektive der juristischen Forschung als gemeinsame Erkenntnis entnehmen, dass die praktischen Wirkungen gesetzlicher Vorgaben individuell auch in vermeintlich homogenen Gruppen sehr unterschiedlich sein können. Daraus ergibt sich auch, dass die praktische Wirkung einer gesetzlichen Änderung stark von der Umsetzungspraxis und dem Engagement und Unterstützungsumfeld der betroffenen Personen abhängig ist, und zeigt somit nochmals die limitierte Steuerungswirkung von Gesetzesänderungen im Migrationsbereich aus einer anderen Perspektive auf. Während die rechtliche Konstruktion verschiedener Personengruppen, wenn sie beispielsweise an die Bleibeperspektive anknüpft, die juristische Entscheidungspraxis vorstrukturieren und damit stabilisieren soll, hängt die konkrete Situation schutzsuchender Personen jedoch maßgeblich von weiteren politischen und gesellschaftlichen Determinanten ab. Erkenntnis ist aus einer Rechtsstaatsperspektive jedenfalls nicht unbedenklich, weil Entscheidungen damit keinem einheitlichen Muster folgen und somit unter anderem die Gefahr besteht, dass diese als willkürlich wahrgenommen werden. In dieser Hinsicht können die mit der Diskursverschiebung von der „Willkommenskultur“ zur Migration als Problem einhergehenden rechtsinternen Auswirkungen zwar in der Gesetzgebung nachgewiesen werden, deren praktische Wirksamkeit ist aber mit juristischen Kategorien und Methoden



kaum zu erfassen. von weiteren politischen und gesellschaftlichen Determinanten ab. Erkenntnis ist aus einer Rechtsstaatsperspektive jedenfalls nicht unbedenklich, da Entscheidungen damit keinem einheitlichen Muster folgen und somit unter anderem die Gefahr besteht, dass diese als willkürlich wahrgenommen werden. In dieser Hinsicht können die mit der Diskursverschiebung von der „Willkommenskultur“ zur Migration als Problem einhergehenden rechtsinternen Auswirkungen zwar in der Gesetzgebung nachgewiesen werden, deren praktische Wirksamkeit ist aber mit juristischen Kategorien und Methoden kaum zu erfassen.

3.2. Die Komplexität von Inklusion und Exklusion in der lokalen Aufnahme Schutzsuchender und im Erleben Geflüchteter

Schutzsuchende aufzunehmen bedeutet in Europa in der Regel zuerst, sie in den nationalen Wohlfahrtsstaat aufzunehmen.¹⁷ Vielfach sind Asylverfahren, Aufnahmeverfahren und Zugang zum Arbeitsmarkt so geregelt, dass Asylbewerber*innen, zumindest vorübergehend, mehr oder weniger zwangsweise auf staatliche Leistungen angewiesen sind – häufig, trotz der Absicht zu arbeiten, eine eigene Wohnung zu suchen oder auch trotz guter beruflicher Qualifikation und ausreichender Sprachkenntnisse. Auch in Deutschland sind Asylsuchende zumindest am Anfang automatisch Klient*innen des Wohlfahrtsstaates. Zentrales Moment der Aufnahme Geflüchteter in Deutschland ist daher zunächst eine *Inklusion* in und durch den Staat. Diese Inklusion in Form von Unterbringung, Sozialleistungen, grundlegender Gesundheitsversorgung, Beschulung¹⁸, Betreuung und Beratung nimmt jedoch sehr unterschiedliche Formen an und ist mit vielfachen, teils für die betroffenen Menschen schwerwiegenden Ausschlussprozessen verbunden.

Im Folgenden wird die Ambivalenz der Rolle des (lokalen) Staates in der Aufnahme Geflüchteter als einem *Akteur der Inklusion und der Exklusion* deutlich. Darüber hinaus zeigt die sozialwissenschaftliche WiMi-Forschung anhand qualitativer Forschung, wie sehr die Funktionsweise des Wohlfahrtsstaats Menschen auch von Wesentlichem ausschließen kann – eine Erfahrung, die alle Klient*innen des Wohlfahrtsstaats teilen, die sich im Falle Geflüchteter aber potenzieren und in ihrer Wirkweise radikalieren kann.

Eine zentrale Rolle spielen dabei neben diesen intendierten und nicht intendierten Ausschlusshandlungen staatlicher Akteur*innen auch verschiedene Orte, Momente oder Phasen sowie Bereiche der Exklusion.

Bereits vergleichsweise gut erforscht ist die räumliche Ausgrenzung und Isolation Schutzsuchender durch Unterbringung in entlegenen Sammelunterkünften oder durch weitgehende Beschränkung des Zugangs für Außenstehende zu diesen Unterkünften (e. g. Baumann 2019; Pieper 2013; Adam et al. 2019). Besonders deutlich wird die Bedeutung von Unterkünften als Orten der Ausgrenzung im oben diskutierten Fall der AnKER-Zentren. Bislang eher wenig erforscht ist jedoch das Zusammenwirken dieser räumlichen Faktoren mit anderen Faktoren, die aus räumlich abgelegenen Unterkünften trotzdem gut eingebundene Orte der Inklusion und umgekehrt aus zentrumsnäheren Unterkünften Orte des Ausschlusses und der Ausgrenzung machen können.

Hingegen zeigt WiMi anhand mehrerer Teilstudien, dass und wie sich räumliche und sozialen Faktoren überlagern, gegenseitig beeinflussen und die inkludierende oder exkludierende Wirkung einer Unterbringung für Geflüchtete entscheidend bestimmen. Hier wird einmal mehr deutlich, dass Ausschluss und Ausgrenzung selten absolut sind, weil die Ausgrenzung in einem Bereich – beispielsweise durch die Unterbringung in einer viele Kilometer von der nächsten Infrastruktur gelegenen

¹⁷ Oder sie zumindest in ein paralleles Versorgungssystem für Schutzsuchende im Asylverfahren aufzunehmen, wie das in Deutschland der Fall ist.

¹⁸ Spätestens nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland.



Gemeinschaftsunterkunft und dadurch fehlender Zugang zu dieser Infrastruktur – nicht auch einen fehlenden Zugang zu Teilhabe und zu Ressourcen in anderen Bereichen zur Folge haben muss. Ebenfalls gut sichtbar wird hier, wie sehr der Staat diese Wirkweise beeinflussen kann: Während eine Kommune trotz chronisch angespannter Haushaltslage entscheidet, die in der Peripherie liegende Unterkunft mit einer eigenen, kommunal finanzierten Buslinie an die Innenstadt anzubinden, entscheidet sich eine andere, in einer im zentrumsnahen Gewerbegebiet liegenden Unterkunft nur junge Männer einzuquartieren, wodurch die Attraktivität der Unterkunft für das Engagement von ehrenamtlichen Helfer*innen merkbar sinkt.

Gleichzeitigkeiten von Teilhabe und Ausgrenzung, von Inklusion und Exklusion lassen sich nicht nur im Bereich der Unterbringung beobachten. Auch in anderen Bereichen können diese auftreten: Wie die ethnographische Forschung im Rahmen von WiMi zeigt, können beispielsweise bestimmte Formen des Schutzes in beinahe absurder Weise Menschen in „Zwischensituationen“ bringen, die gleichzeitig und ähnlich radikal sowohl von Inklusion als auch von Exklusion geprägt sind. Besonders gut zu erkennen ist das in Fällen, in denen Menschen aufgrund einer Duldung vor Abschiebung geschützt sind, weil sie schwanger oder schwer krank sind. Wenige Wochen nach der Geburt des Kindes oder bei Genesung ändert sich die Schutzsituation. Soll ein schwer kranker Mensch auf Gesundung hoffen oder um den Schutz vor Abschiebung bangen?

Hier wird auch die zentrale Bedeutung der Zeitlichkeit, also von *Momenten der Exklusion*, noch einmal deutlich. Zeit spielt eine zentrale Rolle, wenn es um die Teilhabe und die Ausgrenzung Geflüchteter geht. Besonders gut lässt sich dies am Fall unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA) erkennen. Mit dem 18. Geburtstag kann sich ihre Rechtsstellung radikal ändern. Während auch deutsche Staatsangehörige mit der Vollendung des 18. Lebensjahres neue Rechte und Pflichten innerhalb des deutschen Rechtssystems und in der deutschen Gesellschaft erhalten, stellt sich für viele unbegleitete junge Geflüchtete in diesem Moment vor allem die Frage: Werde ich jetzt abgeschoben? Wie an den hier skizzierten Beispielen bereits erkennbar ist, ist in Deutschland die lokale Ebene für die Umsetzung vieler sozialpolitischer Maßnahmen und damit der Konkretisierung des Wohlfahrtsstaats zuständig. Kommunen – Städte, Landkreise und Gemeinden – führen aus und setzen um, was auf Bundes- und teilweise auch auf Landesebene entschieden wird. Im konkreten Fall der Aufnahme Geflüchteter sind sie nach der Zuweisung aus den Landeserstaufnahmeeinrichtungen zuständig für die Unterbringung und Versorgung Asylsuchender während des laufenden Asylverfahrens, für weitere Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, für die grundlegende Gesundheitsversorgung, Beschulung, Kinderbetreuungsplätze und vieles mehr.

Während sich das vorhergehende Kapitel im Wesentlichen auf die nationale und die europäische Ebene konzentrierte, geht dieses Kapitel genauer auf die lokale und auch die individuelle Ebene ein.

Die WiMi-Forschung zeigt, wie der Staat auf der kommunalen Ebene einerseits ein erfolgreicher Akteur der Inklusion ist und wie andererseits lokales staatliches Handeln und lokale staatliche Strukturen zu Ausschluss und Ausgrenzung führen. In einem zweiten Schritt wird hier die Wahrnehmung staatlicher Strukturen und Handlungen aus Sicht der Geflüchteten selbst beleuchtet. So lässt sich zeigen, dass selbst in Situationen, in denen formal ein Schutz vor Abschiebung – und damit vor der Rückkehr in potenziell lebensbedrohliche Situationen – besteht, die Angst vor dem Verlust des Schutzes oder vor den Konsequenzen eines Auslaufens der befristeten Aussetzung der Abschiebung massive Auswirkungen auf das Leben der Betroffenen haben kann.

Hier wirken sich nationale und europäische Entscheidungen und Strukturen ebenso wie lokale auf der individuellen Ebene aus und führen einmal mehr zu der bereits skizzierten Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion, die sich in fast allen Bereichen beobachten lässt.



DREI QUALITATIVE TEILSTUDIEN

*Die erste, ethnographische Untersuchung wurde von Magdalena Suerbaum durchgeführt und basiert auf Feldforschung in Berlin. Diese Studie stützt sich auf umfangreiche ethnographische Feldforschungsphasen (2017 bis 2020), insbesondere teilnehmende Beobachtung, ehrenamtliche Arbeit in einer Erstaufnahmeeinrichtung, in einer Beratungsstelle, einem Projekt für geflüchtete Frauen mit Kindern, und als Begleitung Schutzsuchender bei Behördengängen, Arztbesuchen u. ä. sowie Interviews mit Geflüchteten, Sozialarbeiter*innen und Verantwortlichen auf unterschiedlichen Ebenen. Methodisch lag ein weiterer Fokus auf biographischen Gesprächen und Interviews, die auch das Erleben der Flucht umfassten.*

*Die zweite und dritte Teilstudie, durchgeführt von Miriam Schader und Shahd Seethaler-Wari wenden den Blick von Berlin nach Niedersachsen. Dadurch eröffnet sich ein spannender Kontrast zwischen Beobachtungen im Stadtstaat mit über 3,5 Millionen Einwohner*innen und in deutlich kleineren Einzelkommunen im Flächenstaat.*

*Die zweite Teilstudie, durchgeführt von Miriam Schader, basiert auf einem Vergleich zweier mittelgroßer Städte und einer kleineren Stadt, eine im Süden, zwei im Norden Niedersachsens. Um dem „extreme case bias“ und dem „big city bias“ entgegenzuwirken, die in vielen Untersuchungen zur lokalen Migrationspolitik (Schammann et al. im Erscheinen.) zu beobachten sind, wurden drei „normale“ Städte ausgewählt. Sie sind also weder besonders groß noch klein, befinden sich alle in einem der größeren Flächenländer und sind zum Zeitpunkt der Fallauswahl weder für eine radikal offene noch für eine radikal geschlossene Politik der Aufnahme und Inklusion von Migrant*innen bekannt. Der Fokus der Untersuchung lag auf der kommunalen Aufnahme Schutzsuchender 2015 und danach sowie auf den strukturellen Veränderungen in den untersuchten Kommunen im Bereich Asyl, Migration und Diversität.*

*Die dritte Teilstudie, in enger Kooperation mit WiMi und den am selben Institut tätigen WiMi-Wissenschaftlerinnen wesentlich durchgeführt von Shahd Seethaler-Wari und finanziert durch die Volkswagen-Stiftung, fokussiert noch genauer auf eine der drei niedersächsischen Städte und untersucht die Lebenssituation der Asylbewerber*innen in mehreren Gemeinschaftsunterkünften in der Universitätsstadt. Im Zentrum dieser Teilstudie steht das Zusammenspiel unterschiedlicher institutioneller Arrangements und dessen Auswirkung auf die Inklusion und Exklusion von Asylbewerber*innen in lokalen Kontexten. Besonderes Augenmerk liegt dabei einerseits auf der Rolle der Betreiber*innen von Unterkünften und andererseits auf raumbezogenen Faktoren und deren Interaktion mit anderen potenziell exkludierend wirkenden Faktoren.*

Durch den Fokus der beiden Studien auf Kommunen in Niedersachsen ist es möglich, den rechtlichen und politischen Kontext „konstant“ zu halten. Das ist wichtig, weil die Länder den Spielraum der Kommunen bei der Aufnahme Geflüchteter weitgehend zu bestimmen versuchen. Die Länder sind für die Umsetzung des Bundesrechts zuständig, und die Kommunalverwaltungen sind formal Teil der Länder. Insbesondere Gesetze, Verordnungen und Erlasse der Länder können Einzelheiten der Umsetzung festlegen und so den lokalen Verwaltungen Anweisungen zur Ausführung geben (für weitere Einzelheiten siehe auch Schader 2019, 383–386). Obwohl die Städte, Landkreise und Gemeinden einen gewissen Ermessensspielraum haben und auch mit rechtlichen und planerischen Unsicherheiten umgehen müssen, ist es daher wichtig, Fälle innerhalb eines Landes und damit innerhalb desselben rechtlichen Rahmens zu untersuchen.

*Die Daten für die zweite Teilstudie wurden in Form von Expert*innen-Interviews mit Mitgliedern der drei Stadtverwaltungen und Freiwilligen über einen Zeitraum von drei Jahren (Januar 2017 bis Januar 2020) erhoben. Diese erfassten – im Rückblick – die Erfahrungen während des Höhepunktes der schnellen Zuwanderung von Geflüchteten sowie die Veränderungen in den Verwaltungsstrukturen während und nach dieser Phase. Darüber hinaus stützt sich die Analyse auf einen*



*Korpus von Primärdokumenten, die von den Kommunen herausgegeben wurden (einschließlich ihrer Integrationskonzepte, Berichte über die Aufnahme von Asylbewerber*innen usw., lokale Statistiken etc.), auf Medienberichte in lokalen Zeitungen sowie auf Informationen, die bei Besuchen an relevanten Orten gesammelt wurden. Die dritte Untersuchung basiert auf umfangreichen ethnographischen Feldforschungsphasen zwischen 2016 und 2019, d. h. auf teilnehmender Beobachtung, ehrenamtlicher Arbeit als Übersetzerin in den Unterkünften und Interviews und informellen Gesprächen mit Geflüchteten, Sozialarbeiter*innen und Verantwortlichen auf unterschiedlichen Ebenen sowie umfangreicher fotografischer Dokumentation der räumlichen Gegebenheiten in und um die fokussierten Unterkünfte.*

Als die Bundesregierung im Sommer 2015 entschied, eine größere Zahl Schutzsuchender trotz deren Einreise über andere EU-Staaten nicht als „Dublin-Fälle“ zurückzuschieben, sondern von dem in der europäischen Dublin-Verordnung vorgesehenen sog. Selbsteintrittsrecht¹⁹ Gebrauch zu machen, war die deutsche Verwaltung auf allen Ebenen schlecht darauf vorbereitet. Trotz steigender Asylbewerber*innen-Zahlen seit 2010²⁰ und obwohl die niedrigen Antragszahlen in den 2000er Jahren eher als Ausnahme denn als Regel zu bewerten waren, waren die Kapazitäten der Landeserstaufnahmeeinrichtungen und der kommunalen Aufnahmen schnell erschöpft. Medien und auch sozialwissenschaftliche Autor*innen sprachen trotz vorhandener Kritik²¹ in der Folge von einer „Krise“ des Staates, der Verwaltung oder gar von „Staatsversagen“ (s. u. a. Hesse 2015; Hahnen und Kühn 2016).

Jedoch zeigt die zweite WiMi-Teilstudie in diesem Bereich, dass Verwaltung und Staat sich in dieser Phase weniger in einer Krise befanden als in einer Phase fundamentaler Unsicherheit. Die erhobenen Interviewdaten bestätigen, dass sich das durch den Staat als Organisation zu bearbeitende Maß an Unsicherheit kurzfristig deutlich erhöht hat, dass es sich dabei aber nicht um eine Krise im Sinne eines „Zusammenbruchs“ oder eines „Versagens“ gehandelt hat. Vielmehr haben Staat und Verwaltung insbesondere auf der lokalen Ebene, auf der ein Großteil der Bearbeitung von Flucht-Zuwanderung stattfindet, ihre Leistungsfähigkeit bewiesen und die durch die schnelle Zuwanderung ausgelöste Unsicherheit erfolgreich überwunden.

Jedoch zeigt die zweite WiMi-Teilstudie in diesem Bereich, dass Verwaltung und Staat sich in dieser Phase weniger in einer Krise befanden als in einer Phase fundamentaler Unsicherheit. Die erhobenen Interviewdaten bestätigen, dass sich das durch den Staat als Organisation zu bearbeitende Maß an Unsicherheit kurzfristig deutlich erhöht hat, dass es sich dabei aber nicht um eine Krise im Sinne eines „Zusammenbruchs“ oder eines „Versagens“ gehandelt hat. Vielmehr haben Staat und Verwaltung insbesondere auf der lokalen Ebene, auf der ein Großteil der Bearbeitung von Flucht-Zuwanderung stattfindet, ihre Leistungsfähigkeit bewiesen und die durch die schnelle Zuwanderung ausgelöste Unsicherheit erfolgreich überwunden.

Kommunen mussten insbesondere 2015 sehr kurzfristig viele Menschen unterbringen und versorgen – in den untersuchten Kommunen waren es zu Spitzenzeiten etwa 100 Personen pro Tag. In den untersuchten Kommunen reichten die vorhandenen Kapazitäten in dezentralen Unterbringungsformen nicht

¹⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 1 Dublin-Verordnung, der es ermöglicht, jeden gestellten Asylantrag selbst zu prüfen. Diese Möglichkeit wird als Selbsteintrittsrecht oder als Souveränitätsklausel bezeichnet.

²⁰ Laut der offiziellen Statistik des Bundesamtes für Asyl und Flüchtlinge sank die Zahl der im Jahr gestellten Asyl-Erstanträge seit 1995 (für die Zeit davor liegen nur kumulierte Zahlen von Erst- und Folgeanträgen vor) von über 166.000 auf rund 28.000 im Jahr 2009. Seitdem ist sie kontinuierlich gestiegen, überstieg 2013 zum ersten Mal seit 2001 wieder die Zahl von 100.000. 2014 wurden mehr als 173.000 Erstanträge gestellt, 2015 dann knapp 442.000 und 2016 über 722.370 (BAMF 2019: 12; https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=14).

²¹ So mahnten angesichts der politischen und der rechtlichen Lage in Deutschland aber auch viele Stimmen aus der Wissenschaft eine begriffliche Abrüstung an (vgl. Becker/Kersten 2016).



aus und auch größere Gemeinschaftsunterkünfte stießen mitunter an ihre Grenzen. Zudem mussten die lokalen Verwaltungen in dieser Zeit sehr flexibel und spontan reagieren, denn teilweise wurden Schutzsuchende direkt von der Grenze in die Kommunen geschickt, ohne vorherigen Aufenthalt in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung²² und teils auch ohne vorherige Registrierung. Daher hatten die Kommunen bis zum Eintreffen der Busse mit Asylbewerber*innen keine Klarheit darüber, wie viele Menschen kommen würden. Sie wussten nicht, wie viele Alleinreisende und wie viele Familien mit Kindern darunter sein würden, ob Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder schwer Traumatisierte kommen würden.

Darüber hinaus änderte sich, wie oben genauer erläutert, die Rechtslage im Asylbereich schnell und machte es für Kommunen auch mittelfristig komplizierter, mit Fluchtmigration umzugehen. Zwar sind die Kommunen verfassungsrechtlich Teil der Länder, doch sind nicht alle Bereiche allein über Pflichtaufgaben oder ausführliche Erlasse bis ins Detail geregelt. Kommunen müssen also einerseits auf dem aktuellen Stand der Gesetzgebung sein und andererseits in vielen Bereichen selbständig lokale Policies entwickeln, wie sie diese ausführen. In einem ohnehin sehr komplexen Bereich, der sich schnell änderte, stellte das einen nicht zu vernachlässigenden Unsicherheitsfaktor dar.

Zudem waren auch europäische und internationale politische Entwicklungen im Sommer 2015 für einzelne Kommunen schwer einzuschätzen: Wie lange würden Menschen insbesondere über den Balkan nach Deutschland kommen? Wie viele würden in Österreich bleiben, wie viele nach Skandinavien weiterreisen? Würde die Einreise in die EU weiter erschwert werden? Würde sich die EU auf eine neue Verteilung Schutzsuchender einigen? Auch mit diesem dritten Unsicherheitsfaktor mussten die Kommunen umgehen.²³

Trotzdem brachen die lokalen Verwaltungen, anders als in den Medien teilweise suggeriert, nicht zusammen. In Kooperation mit vielen Ehrenamtlichen gelang es weitgehend, Obdachlosigkeit zu vermeiden und die ankommenden Menschen sofort mit dem Nötigsten zu versorgen.²⁴ Alle untersuchten Kommunen waren in der Lage, kurzfristig Krisenstäbe zu bilden, Notfallmaßnahmen einzuleiten und – mit erhöhtem Aufwand – Lösungen zu finden.

Der weitere Umgang mit der Situation 2015/2016 und die weitere Gestaltung der Aufnahme Schutzsuchender variierten jedoch deutlich von Kommune zu Kommune. Hier zeigt sich besonders klar, wie der Staat sowohl als inkludierender als auch als exkludierender Akteur handeln kann. Insbesondere zeigen die hier ausgewählten WiMi-Studien, dass die Inklusion der Neuangekommenen mit vielfältigen Prozessen des Ausschlusses einherging und weiter einhergeht. Darüber hinaus wird deutlich, dass die wohlfahrtsstaatliche Bearbeitung der Einwanderung Schutzsuchender mit vergleichbaren Disziplinierungs- und Ausschlussmechanismen wie viele sozialpolitische Maßnahmen, die sich jedoch in Kombination mit einem vielfach unsicheren aufenthaltsrechtlichen Status zu struktureller Gewalt verdichten können, verbunden ist.

²² Im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens verteilte u. a. das Land Niedersachsen 2015 Geflüchtete direkt auf die Kommunen, weil die Landeserstaufnahmeeinrichtungen überfüllt waren. Da diese Geflüchteten zusätzlich zu den aufgrund der Zuteilungsquote des Landes zugewiesenen Asylbewerber*innen untergebracht werden mussten, griffen viele Kommunen auf Notunterkünfte in Turnhallen u. ä. zurück.

²³ Vgl. zu Risiko, Ungewissheit und fundamentaler Unsicherheit in der lokalen Aufnahme Geflüchteter sowie zu den Ursachen der 2015/2016 von Kommunen erlebten Unsicherheit Schader (2020).

²⁴ Wie bereits erläutert, stellte sich die Situation insbesondere in Berlin anders dar, weil dort das bis August 2016 für Asylbewerber*innen zuständige Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) tatsächlich in einem solchen Maße überlastet war, dass Menschen im Freien übernachteten mussten.



3.2.a. Kommunale Strategien der Unsicherheitsbewältigung: Ausschließen oder einbeziehen?

Kurzfristig setzten die untersuchten niedersächsischen Kommunen auf Formen der Bewältigung von Ausnahmesituationen, die auch in anderen Fällen Anwendung finden, insbesondere auf Krisenstäbe und Teams, die außerhalb ihrer Linientätigkeit und häufig mit großem Engagement zusammenarbeiten, um alle Menschen unterzubringen, die Auszahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sicherzustellen und die Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen zu koordinieren. In ihrer Wahrnehmung der Situation unterscheiden sie sich jedoch diametral: Eine der Städte – eine Universitätsstadt mit über 120.000 Einwohner*innen – betont vor allem, wie groß die Belastung war und dass es die Stadt zwar geschafft habe, mit der Situation umzugehen, aber es so nicht hätte weitergehen können. Hingegen überwiegt in den anderen beiden Städten – eine (frühere) Industriestadt mit unter 100.000 Einwohner*innen und eine Universitätsstadt mit über 150.000 Einwohner*innen – im Rückblick die Betonung ihrer Leistungen und des Zusammenhalts innerhalb der Verwaltung.

Zentral ist hier, dass die drei Städte sich nicht nur in ihrer Wahrnehmung der Phase zwischen Sommer 2015 und Frühjahr 2016 unterscheiden, sondern noch stärker in ihren mittel- und langfristigen organisatorischen *Strategien zur Bewältigung migrationsbedingter Unsicherheit*. Zwei Typen lassen sich identifizieren:

1. Ausschluss durch Externalisierung und
2. weitgehende lokale Inklusion Geflüchteter durch administrativen Wandel.

So betonte die erste Stadt nicht nur ihre begrenzten Kapazitäten zur Aufnahme weiterer Geflüchteter, sie weigerte sich in einem deutlichen Akt der Exklusion, die vom Land Niedersachsen festgelegte Zuteilungsquote zu erfüllen. Weitere Menschen sollten für einen nicht im Vorhinein festgelegten Zeitraum nicht aufgenommen werden müssen – und wurden es auch nicht. Neben diesem klaren *Akt der Exklusion* und der Verantwortungsübertragung auf andere – nämlich auf die Kommunen, die die Menschen stattdessen aufnahmen, und die Landesregierung, die eine Lösung finden musste – lässt sich hier auch klar die Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion beobachten. Die vorübergehende, wenn auch nicht klar begrenzte Phase der Exklusion Neuankommender war zugleich ein Moment der pragmatischen Versorgung und Betreuung der Menschen, die bereits da waren.

Einher ging dieser Akt der vollständigen Exklusion von Neuankommenden, der zugleich ein Moment der zumindest begrenzten Inklusion der schon Angekommenen war, mit einer weitgehenden Externalisierung der Verantwortung für künftige Zuwanderungen Geflüchteter. In den Interviews wird deutlich, dass aus Sicht der Verwaltung wesentlich war, dass auf höherer politischer Ebene ein Andauern der Situation zu verhindern gewesen wäre und dass die auf kommunaler Ebene handelnden Personen sich deshalb nicht in der Pflicht sahen, die eigenen Strukturen zur schnellen Aufnahme vieler Geflüchteter zu verändern. Deutlich wird dies insbesondere daran, dass die Aufnahmekapazitäten seit 2016 so stark reduziert wurden, dass nach Auskunft der zuständigen Dezernentin Mitte 2020 mit ca. zehn neu angekommenen Asylbewerber*innen pro Woche diese Kapazitäten ausgeschöpft sind. Auch das „Integrationsbüro“ der Stadt wurde nicht umstrukturiert und besteht derzeit aus einer Fünfzigprozentstelle.

Durch die schnelle Rückkehr zum Status quo ante, den ebenfalls schnellen Abbau der Aufnahmekapazitäten und die vergleichsweise geringe Investition in städtische Strukturen zur Förderung von „Integration“ fehlen wichtige Schritte, die andere Kommunen zur Reduktion von – in diesem Fall vor allem planerischer – Unsicherheit und von Exklusion unternommen haben.

So haben die beiden anderen hier untersuchten Städte in Reaktion auf den „Sommer der Migration“ nicht nur ihre Verwaltungsstrukturen zur Aufnahme und Unterstützung Geflüchteter grundlegend verändert, sondern sich auch entschieden, Möglichkeiten zum schnellen „Hochfahren“ der



Aufnahmekapazitäten zu schaffen. Beide haben neue Einheiten geschaffen, die sich innerhalb der Stadtverwaltung mit eigenem Personal um die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden kümmern, ebenso wie um Unterstützung und Beratung nach einem Rechtskreiswechsel, also beispielsweise nach (positivem) Ende des Asylverfahrens,²⁵ wenn Schutzsuchende keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sondern z. B. Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld erhalten. In beiden Städten wurden zudem die Bereiche „Integration“ und „Geflüchtete“ zusammengeführt.

Die stärker industriell geprägte der beiden Städte erwirkte 2017 einen Zuzugsstopp seitens des Landes, in dessen Folge befristet keine Menschen mehr dorthin ziehen durften, deren Asylverfahren nach dem 15. November 2017 abgeschlossen wurden. Damit setzte diese Kommune, wie die zuerst beschriebene, auf eine Strategie zur Unsicherheitsreduktion, die auf Ausschluss und Externalisierung basierte und keine Zuzüge von anerkannten Flüchtlingen aus anderen Kommunen zuließ, die, so die Wahrnehmung, eine günstige Wohnung suchten oder von der Integrationsarbeit oder den von Migration geprägten Strukturen vor Ort profitieren wollten. Während diese Strategie zur Reduktion von Unsicherheit klar eine ausschließende Wirkung hatte, war sie doch verbunden mit einer Bewältigungsstrategie der weiteren Öffnung und lokalen Anpassung. Dem Beispiel der größeren Universitätsstadt folgend, wurden die strukturellen und personellen Voraussetzungen für die Aufnahme Schutzsuchender und Migrant*innen allgemein verbessert.

Auch hier wird die Gleichzeitigkeit von Exklusion und Inklusion deutlich: Gerade die beiden zuletzt dargestellten Fälle zeigen, dass kommunale Verwaltungen in ihrem Versuch, Unsicherheit für die Stadtverwaltung als Organisation zu reduzieren, aus Sicht der neu ankommenden Menschen wie auch aus Sicht anderer staatlicher Akteur*innen ausschließende und teilhabe-orientierte Handlungen und Strategien miteinander verbinden können.

HISTORISCHE PERSPEKTIVE 1: EXKLUSIONSERFAHRUNGEN VERTRIEBENER IN DEN GROSSEN KIRCHEN IN DER BUNDESREPUBLIK NACH 1945

*Während in der medialen Darstellung der Sommer der Migration häufig als singuläres Ereignis erscheint, ist es für ein besseres Verständnis der Ereignisse und ihrer Konsequenzen zentral, diese zu historisieren. Viele mögliche Zugänge bieten sich dafür an. WiMi-Forscher*innen haben mit ihren Studien den Blick nicht nur zeitlich, sondern auch über Deutschland und Europa hinaus geweitet.*

*In ihrer Arbeit untersucht Soňa Mikulová die Erfahrungen von Vertriebenen in Deutschland nach 1945 und insbesondere die ambivalente Rolle der katholischen und der evangelischen Kirche, die viel zur Inklusion von Vertriebenen beitrugen, die aber auch Akteurinnen und Orte der Ausgrenzung und Diskriminierung waren. Dies ist besonders relevant, weil mit den großen Kirchen Akteurinnen untersucht werden, die in ihrer Organisationsform und Funktionsweise dem Staat als „Anstalt“ im Weberschen Sinn ähneln, hier also vergleichbare Akteur*innen der Exklusion in unterschiedlichen historischen Kontexten untersucht werden. Darüber hinaus liegt der Fokus auf Menschen, die sich nicht durch Staatsangehörigkeit, Muttersprache oder konstruierte ethnische Zugehörigkeit von der Mehrheit der Gesellschaft unterscheiden, die aber dennoch Othering und Ausgrenzung erfahren.*

²⁵ In diesem Moment endet auch und vor allem die Pflicht zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung und der Arbeitsmarktzugang wird möglich, es ist also ein zentraler Wechsel aus dem als Ausschluss konstruierten Asylbewerberleistungsgesetz in die wohlfahrtsstaatlichen Strukturen des Sozialgesetzbuches (insbes. II, VIII und/oder XII).



1945 und in den ersten Jahren nach dem Krieg flohen etwa 12 Millionen Deutsche aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland. Während diese als deutsche Staatsbürger*innen rechtlich gleichgestellt waren, sahen sie sich in der Praxis mit der Feindseligkeit der einheimischen Bevölkerung konfrontiert. Vor diesem Hintergrund analysiert diese WiMi-Teilstudie die Rolle der katholischen Kirche im ersten Jahrzehnt der Ankunft der Vertriebenen in West-Deutschland.

In einem ersten Schritt werden dabei die Einstellungen lokaler Geistlicher zu deutschen Vertriebenen untersucht, die zu unterschiedlichen Formen der Diskriminierung führten. Die Studie zeigt, dass deren krasseste Formen (z. B. offene Agitation gegen Neuankömmlinge, Verweigerung der Bestattung verstorbener Flüchtlinge auf dem örtlichen Kirchenfriedhof) als Momente der Exklusion jedoch lokal und zeitlich begrenzt waren und nach dem Höhepunkt der (auch) damals so bezeichneten „Flüchtlingskrisen“ 1945–1946 verschwanden.

Zweitens werden längerfristige Probleme zwischen Einheimischen und Vertriebenen innerhalb von Kirchengemeinden analysiert. Dabei erwies sich die Inklusion der Neuankömmlinge in überwiegend katholischen Regionen, in denen die Vertriebenen sich bereits bestehenden Kirchengemeinden anschlossen, als besonders schwierig. Als Reaktion auf Exklusionserfahrungen und den Anpassungsdruck verließen viele der Flüchtlinge die Kirche oder wichen auf von anderen Vertriebenen organisierte Veranstaltungen und Formate (Pilgerfahrten u. Ä.) aus. Dahingegen waren viele Kirchengemeinden in Regionen, in denen Katholiken zuvor nicht oder als Minderheit gelebt hatten, katholischen Flüchtlingen gegenüber offener: Hier sind vielmehr umgekehrte Akte der Exklusion und Diskriminierungserfahrungen von Seiten der überwiegend protestantischen örtlichen Gemeinschaft zu verzeichnen (z. B. Verweigerung oder Verzögerung der Genehmigung von Kirchenbauten).

Drittens beleuchtet die Studie die Teilhabe, aber auch die Diskriminierungserfahrungen vertriebener Priester und unterstreicht dabei einerseits deren eigene Rolle für den Aufbau neuer Gemeindestrukturen als Reaktionen auf Ausgrenzung, andererseits aber auch die wenig ausgeprägte Unterstützung, die sie durch lokale Kollegen und kirchliche Behörden erfuhren, was sich als Exklusionshandlungen beschreiben lässt.

Während der Fokus im vorliegenden Bericht weitgehend auf dem Staat als Akteur oder als Gegenüber geflüchteter Akteur*innen liegt, zeigt diese historische WiMi-Teilstudie, dass andere kollektive Akteur*innen – hier die großen Kirchen in Deutschland – in ganz ähnlicher Weise zu Inklusion und Exklusion von Neuangekommenen beitragen können; im hier untersuchten Fall sogar, in wenn nicht vergleichbarem, so doch in einem ebenfalls großen Umfang.

Darüber hinaus lässt sich hier erkennen, dass Inklusions- und Exklusionserfahrungen einerseits zeitspezifisch sind und bestimmte Momente der Exklusion kennzeichnen, dass jedoch andererseits die Gleichzeitigkeit von verschiedenen Dimensionen der In- und Exklusion zeitunabhängig zu beobachten ist. Denn, wie die auf die Zeit um 2015 herum bezogenen Teilstudien auch, macht diese Untersuchung besonders deutlich, dass Ausgrenzung und Teilhabe häufig nebeneinander und gleichzeitig und, auch das ist wichtig festzuhalten, in unterschiedliche Richtungen stattfinden und wirken können.



HISTORISCHE PERSPEKTIVE 2: EMOTIONALES ERINNERN AN TEILUNG UND FLUCHT, PUBLIC HISTORY UND NATIONALISMUS IN INDIEN UND PAKISTAN

Während sich ein Großteil der WiMi-Forschung auf Europa konzentriert, fokussiert eine weitere geschichtswissenschaftliche Arbeit auf die Erinnerung, Repräsentation und emotionale Erzählung der Erlebnisse Geflüchteter nach der Teilung Indiens und Pakistans 1947. Diese WiMi-Teilstudie von Deepra Dandekar, MPI für Bildungsforschung, ermöglicht nicht nur einen Vergleich mit Soňa Mikulová's Forschung, sondern bietet, so wie Mikulová's Arbeit, einen wichtigen Kontrast zu den hier in den Fokus gerückten WiMi-Untersuchungen zum langen „Sommer der Migration“ und dessen Folgen in Deutschland.

Basierend auf Aufzeichnungen mündlicher Erzählungen auf Urdu, Hindi, Punjabi und Englisch, die als Teil der öffentlichen Geschichte Südasiens in Archiven erhalten wurden, rückt diese zweite geschichtswissenschaftliche WiMi-Studie anhand von mehreren Fallstudien die Frage ins Zentrum, welche Rolle emotionale Erinnerungen an die Migration und ihre Nacherzählung beim Schreiben der public history von „Gemeinschaft“ und „Nation“ im modernen Indien und Pakistan spielen. Darüber hinaus zeigt die Studie, wie die Darstellung der Teilung und die wiederkehrende Bezugnahme darauf in der heutigen Zeit zu einer Metapher für Nationalismus geworden ist und innerhalb der zeitgenössischen Politik nationalistische Unterschiede zwischen Indien und Pakistan hervorgebracht hat.

Wenn Geflüchtete fast siebzig Jahre nach der Teilung Indiens und Pakistans ihre Emotionen und Migrationserfahrungen in öffentlichen Geschichtsarchiven mitteilen, versuchen sie, eine „Realität“ beziehungsweise eine „Wahrheit“ darzustellen, die jenseits des Archivs liegt, und tragen so bei zu einer Konstruktion eines Panoramas vielfältiger, auf die Teilung bezogener Emotionen, die die postkoloniale Geschichtsschreibung in Indien und Pakistan beeinflussen.

*Da es nicht die eine mit der Teilung verbundene kollektive oder individuelle Emotion gibt und weil Emotionen spezifisch für jede einzelne narrative Repräsentation in der public history sind, betont die WiMi-Forschung die Bedeutung multipler „Teilungen“ innerhalb der Erinnerungsnarrative, die die Liebe zum Nationalstaat (Indien und Pakistan) und den Stolz auf die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft (Hindu, Muslim, Sikh) als zentral für die moderne Geschichtsschreibung von Migration postulieren. Der Ausgrenzung von Migrant*innen, die sich in Indien als Hindus oder Sikhs identifizieren, und der Ausgrenzung muslimischer Migrant*innen in Pakistan kommt dabei eine zentrale Rolle bei der Verbindung religiöser und nationaler Identität der Migrant*innen zu.*

*Die beiden geschichtswissenschaftlichen WiMi-Studien zeigen so, dass emotionale Erinnerungen für ein Verständnis von Migration, Ausgrenzung und deren öffentlicher Repräsentation von zentraler Bedeutung ist. Diese emotionalen Erinnerungen und ihre Repräsentation wiederum tragen wesentlich zu Vorstellungen von Nation, Gemeinschaft, Gerechtigkeit/Rechtmäßigkeit und internationalen Menschenrechten bei. Die WiMi-Forschung zeigt darüber hinaus, wie die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte in ihrer heutigen Form auf einem emotionalen Verständnis davon beruhen und durch ein solches ergänzt werden, wie Migrant*innen über ihre Vergangenheit und die verschiedenen Ausgrenzungserfahrungen, denen sie ausgesetzt sind, berichten, sich an sie erinnern und sie empfinden.*

Die historisch angelegten WiMi-Teilstudien machen deutlich, wie wichtig eine geschichtswissenschaftliche Einordnung und Ergänzung gerade mit Fokus auf (erinnerte) Emotionen auch für das Verständnis rechts- und sozialwissenschaftlicher Untersuchungen von Migrations- und Exklusionsprozessen ist. Ohne den Blick über das Hier und Heute hinaus und auf die Emotionen, die Ausgrenzung auslöst, ist auch die Bedeutung des Jetzt und der zukünftigen Herausforderungen nur teilweise zu verstehen.



3.2.b. Unterbringung: Zwischen Teilhabe und Isolation

Noch deutlicher wird der nicht ausschließliche Charakter von Inklusion und Exklusion, wenn man den Blick auf die konkrete Unterbringung Geflüchteter auf der lokalen Ebene richtet. Hier wirken räumliche und soziale Faktoren zusammen und führen dazu, dass „untergebracht zu sein“ aufgrund des jeweiligen Kontextes und der jeweiligen lokalen Bedingungen sehr unterschiedlich zur Inklusion oder Exklusion Geflüchteter beiträgt.

Die Formen der Unterbringung Geflüchteter sind weithin umstritten. Vielfach fordern Expert*innen und NGOs eine dezentrale Unterbringung Schutzsuchender (vgl. dazu auch die Ergebnisse der oben dargestellten Studie von Tim Rohmann zu den AnKER-Zentren), während Länder, Kommunen und teilweise die Bundespolitik (s. die oben dargestellte Einführung und Wirkweise der AnKER-Zentren) häufig den administrativen, ökonomischen, medizinischen oder sozialen Nutzen von Gemeinschaftsunterkünften betonen (vgl. bspw. den Koalitionsvertrag 2018).

WiMi zeigt in Kooperation mit einem von der VolkswagenStiftung geförderten Projekt, dass die Gemeinschaftsunterbringung selbst stark variiert und in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Ausmaß exkludierend – oder eben auch inkludierend – wirkt, während allen Formen der Gemeinschaftsunterbringung gemein ist, dass sie häufig anhand einer Kategorisierung, die mit den Bedürfnissen der jeweiligen Bewohner*innen nicht unbedingt etwas zu tun haben muss, auf der Grundlage von durch außen festgelegte Kriterien – bspw. Alter, Familie/Einzelperson, Geschlecht, Sprache – strukturiert sind und funktionieren (vgl. Vertovec et al. 2017). Diese Kategorisierung ist Grundlage der Funktionsweise des Wohlfahrtsstaats und in der einen oder anderen Form kaum zu vermeiden. Auf Geflüchtete kann sie in ganz unterschiedlicher Weise wirken: Wie die Teilstudien zur Unterbringung zeigen, profitieren Familien häufig von der Unterbringung in als familieneeignet angesehenen Unterkünften vor allem, wenn diese auch in Wohngebieten liegen und von Ehrenamtlichen gern unterstützt werden. Eine weniger als 20 Minuten mit dem ÖPNV von der Innenstadt entfernte Unterkunft kann eine nahezu isolierte Unterkunft werden, wenn sie in einer unattraktiven Gegend liegt und nur mit jungen Männern belegt wird.

Die oben beschriebenen zwei WiMi-Teilstudien und die durch die VolkswagenStiftung geförderte Teilstudie haben zu bzw. in mehr als zehn Unterkünften in mehreren niedersächsischen Städten und in Berlin geforscht. Alle Unterkünfte waren Gemeinschaftsunterkünfte, jedoch waren keine Notunterkünfte in Form von Feldbettenlagern in Turnhallen oder Zelten darunter. Die Mehrzahl der Unterkünfte bestand aus umfunktionierten Gebäuden, die zur Gemeinschaftsunterkunft umgerüstet worden waren: Darunter waren eine ehemalige Schule, ein früheres Institut, eine teils nicht mehr genutzte Kaserne, eine ehemalige Kindertageseinrichtung, mehrere Industriegebäude. Einige Unterkünfte sind auch explizit als solche geplant und gebaut worden. Aus dieser Auflistung wird bereits deutlich, dass die gewählten Gebäude unterschiedlich gut zum Wohnen geeignet waren und sich in unterschiedlich strukturierten Sozialräumen befanden.

Auch in der Organisation des alltäglichen Lebens in den Unterkünften unterschieden sie sich stark. So entschieden sich zwei der Städte für einen oder mehrere Wohlfahrtsverbände als Betreiberorganisationen ihrer Wohnheime, während eine einen privatwirtschaftlichen Betreiber beauftragte. In Berlin gab und gibt es sowohl von Wohlfahrtsverbänden als auch von privaten Firmen betriebene Unterkünfte (https://mbt-berlin.de/mbt/publikationen/Broschueren/9-MBT-Berlin-Haeufig-gestellte-Fragen-zu-Flucht-und-Asyl-in-Berlin_2017.pdf).

Wie WiMi und das MPI zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften zeigen, ist für die ausschließende und/oder inkludierende Wirkung dieser unterschiedlichen Unterkunftsformen ein Zusammenspiel baulicher, räumlicher und sozialer Faktoren zentral. Auf der baulichen Ebene



führen beispielsweise fehlende Kochmöglichkeiten oder die zentrale Regulierung des Lichts und der Temperatur²⁶ zu einem Verlust von Eigenständigkeit und einer oft monatelangen Fremdbestimmung selbst im Bereich elementarer Bedürfnisse.

Noch wichtiger für die Teilhabe (oder Ausgrenzung) Geflüchteter sind im Bereich der Unterbringung jedoch soziale Kontakte, die helfen, die Umgebung und die deutsche Sprache kennenzulernen, Behördengänge, Arztbesuche und „Papierkram“ zu erleichtern, Zugang zu Rechtsberatung oder Übersetzung zu erhalten und Langeweile und Frustration vorzubeugen. Hierfür sind, wie in der Literatur vielfach gezeigt, die Lage und Erreichbarkeit der Unterkunft – im Gewerbegebiet, in sozial privilegierter oder benachteiligter Nachbarschaft, weit draußen oder in der Stadt – von großer Bedeutung. Auch die Frage, ob in den Unterkünften Rechtsberatung anbietende NGOs und andere Akteur*innen tätig sein können und ob die Unterbringungsform einen Einfluss auf die Art oder die Rechtsstaatlichkeit des Asylverfahrens hat, ist – wie die WiMi-Untersuchungen zu den EU-Hotspots und insbesondere zu den AnKER-Zentren zeigen – elementar. Darüber hinaus weisen die Studien des Forschungsverbundes darauf hin, dass insbesondere die Belegung der Unterkunft eine entscheidende Rolle spielt: So zeigen die Teilstudien, dass sowohl die nach Geschlechtern getrennte Unterbringung als auch die zentrale Unterbringung als schwer integrierbar wahrgenommener Schutzsuchender negative Effekte mit sich bringen. Kommen räumliche Faktoren und Selektion zusammen, können sie sich so verstärken, dass Menschen räumlich und sozial isoliert werden – was sie ohne die Interaktion der ausschließend wirkenden Faktoren womöglich nicht gewesen wären. In diesen Fällen wird die Ankunft in der Stadt zu einer Phase der Nicht-Teilhabe, zu einem gewichtigen Moment der Exklusion.

Ganz besonders deutlich zeigt sich das im Vergleich zweier in Größe und Nähe zur Innenstadt ähnlichen, vorübergehend eingerichteten Unterkünfte in der ersten hier skizzierten Stadt. Während die eine in einer gut situierten Nachbarschaft lag, befand sich die andere im Gewerbegebiet, beide waren jedoch in rund zwanzig Minuten vom Zentrum aus zu erreichen. Die erste wurde vor allem mit Familien belegt, die andere ausschließlich mit alleinstehenden Männern. Die Kombination aus nachteiliger Umgebung – kaum oder keine Wohnnachbarschaft – mit der Selektion ausschließlich männlicher Schutzsuchender führte dazu, dass sich in dieser Unterkunft kaum Ehrenamtliche engagierten und sich die dort Untergebrachten selbst als „isoliert“ wahrnahmen. Hingegen waren in der vor allem mit Familien belegten Unterkunft so viele Freiwillige tätig, dass nicht nur vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten bestanden, sondern die Angebote und Aktionen der Ehrenamtlichen für die Hauptamtlichen mitunter schwer zu koordinieren waren. Mit Bus, Fahrrad und sogar zu Fuß erreichbar waren beide Unterkünfte – eine wurde zu einer der „zentralsten“, die andere zu einer „isolierten“ (vgl. zu diesem Kontrast ausführlicher Schader/Seethaler-Wari/Yanaşmayan: im Erscheinen). Dass die Lage allein hierfür nicht unbedingt entscheidend ist, untermauert der Vergleich mit einer weiteren Unterkunft, die sich in der kleinsten untersuchten Kommune befand. Obwohl diese vormals als Kaserne dienende Gemeinschaftsunterkunft mehr als zehn Kilometer außerhalb lag, engagierten sich dort ausreichend Ehrenamtliche, um die Einbindung der Bewohner*innen in die lokale Gesellschaft zu erleichtern. Unterstützt wurde dies durch die Einrichtung einer eigenen Buslinie, die es den in der ehemaligen Kaserne Untergebrachten ermöglichte, auch die innerstädtische Infrastruktur zu nutzen. Zugleich unterstreicht diese Buslinie, dass räumliche Nähe oder Ferne häufig erst in Kombination mit anderen Faktoren wirksam wird: Während dieser Bus stündlich fuhr, war die „isolierte“ Unterkunft in der ersten Stadt viermal pro Stunde mit dem Bus erreichbar.

²⁶ In mehreren Unterkünften in der zuerst geschilderten Stadt wurde beim Umrüsten von Gewerbeimmobilien auf Decken für einzelne Abteile in größeren Räumen bzw. einer Industriehalle verzichtet. Dies geht schneller, ist kostengünstiger und erleichtert das Einhalten der Brandschutzbestimmungen. Für die Bewohner*innen bedeutet es jedoch, dass sie jedes Geräusch aus den Nachbarabteilen mithören, das Licht nicht löschen können, wenn sie müde sind, die Heizung nicht abdrehen können usw.



In zwei der drei niedersächsischen Kommunen bestanden beispielsweise Unterkünfte, die als „problematisch“ galten. Während dem Interviewmaterial zufolge in anderen Unterkünften tätige Mitarbeiter*innen mit der Einweisung in die eine Unterkunft als „Bestrafung“ drohten (vgl. Vertovec 2017), um unerwünschtes Verhalten zu unterbinden, dient eine vergleichbare Unterkunft in einer anderen Stadt als Auffangbecken für alle, die – nach Ansicht der Zuständigen – nirgendwohin „passen“ und sich aus behördlicher Sicht nicht in den für sie vorgesehenen Rahmen „einfügen“. Beide Unterkünfte disziplinieren diejenigen, die dort „landen“ und denen vermittelt wird, dass ein Wohlfühlen in der Unterbringung nicht erwünscht ist – beispielsweise durch beabsichtigte Unwirtlichkeit und deutlich demonstrierte Kontrolle – und sie sich nicht ins System einfügen. Zudem haben sie eine disziplinierende Wirkung auf jene, die nicht dort hingeschickt werden wollen.

Unterkünfte für Schutzsuchende sind jene Räume, in denen das Leben der Asylbewerber*innen in ihrer neuen Kommune beginnt, und die Zeit dort ist die Phase, die den Grundstein legt für die Jahre danach. Wer hier Unterstützung erfährt und einen guten Start hat, wird es leichter haben, sich in der lokalen Gesellschaft einzubringen. Nicht alle brauchen jedoch dieselbe Art der Unterstützung. Die Vielfalt der Menschen, die dort leben, angemessen zu berücksichtigen, ist eine wichtige Aufgabe und Herausforderung für die Unterkünfte. Darüber hinaus zeigen die WiMi-Studien, dass Unterbringung und Zeit in der lokalen Asylbewerber*innen-Unterkunft auch zu Bereichen und Momenten der Exklusion werden können.

3.2.c. Unsichtbar, unsicher und ohne Zugang zu Wesentlichem? Exklusion durch aufenthaltsrechtliche Unsicherheit in Deutschland

Indem es besonders vulnerable Personen und Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus ins Zentrum rückt, lenkt dieses Unterkapitel den Blick noch stärker auf das Verhältnis zwischen Staat – als exkludierendem Akteur – und Migrant*innen, die Ausschlussprozessen und Ausschlusshandlungen ausgesetzt sind. Gerade Geflüchtete befinden sich häufig und teilweise lange in einer Situation des rechtlichen „Nirgendwo“, weil Asylverfahren lange dauern, Asylsuchende keinen Schutzstatus erhalten oder diesen wieder verlieren.

Basierend auf der bereits skizzierten Teilstudie von Magdalena Suerbaum lässt sich hier nicht nur die zentrale Bedeutung des Aufenthaltsstatus für den individuellen Zugang zu bzw. die Exklusion von Infrastruktur und die (Nicht-)Befriedigung fundamentaler Bedürfnisse, insbesondere individueller Sicherheit, sondern auch die große potenzielle Verletzlichkeit der Interviewpartner*innen in diesem Kontext zeigen. Die Studie zeigt, wie sich die Funktionsweisen von Wohlfahrtsstaat und Verwaltung vielen Menschen in besonders prekären Situationen weder erschließen noch deren Grundbedürfnissen gerecht werden. Zudem wird die Wahrnehmung der migrierten Personen hinsichtlich des eigenen Status und deren Erwartungen an die eigene Zukunft in den Blick genommen – insbesondere ihre *Repräsentationen von und Reaktionen auf Ausgrenzung*. Gerade die Reaktionen auf Ausgrenzung zeigen zugleich die *agency* der Geflüchteten, die aktiv werden, um ihre Situation zu verbessern. Sie gehen zu einer Beratungsstelle, holen sich Rat in ihren Netzwerken, nehmen einen Anwalt oder suchen aktiv den Kontakt zu den Behörden.

(PREKÄRE) INKLUSION IN DEN ARBEITSMARKT: SYRISCHE ASYLBEWERBER*INNEN IN BAYERN

*Die Studie „Qualifikationen, Potenziale und Lebensläufe syrischer Asylbewerber in Bayern“ (Khourshed, Hunkler, Méango und Börsch-Supan 2019), die die Umfrage zu den Erwartungen der Afghani-schen Migrant*innen inspirierte, wurde in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 durchgeführt.*

*Diese Studie zeigt, mit welchen Qualifikationen syrische Geflüchtete nach Deutschland kommen und mit welchen Erwartungen sie in Deutschland und insbesondere im Arbeitsmarkt starten. Zu diesem Zweck haben die Münchner Wissenschaftler*innen neben Informationen zu*



*Bildungsabschlüssen und persönlichen Fähigkeiten (letzteres durch kognitive Tests) die Deutschkenntnisse mit Hilfe objektiver Tests und der Beurteilung durch die Interviewer*innen erfasst. In einem zweiten Schritt ging es um konkrete arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten: Dafür wurden die Arbeitserfahrungen der Migrant*innen erhoben, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Bewertung des Qualifikationsniveaus und des Kompetenzerwerbs im Lebenslauf lag. Drittens wurden die subjektiven Erwartungen der Syrer*innen untersucht, um besser zu verstehen, unter welchen Voraussetzungen Migrant*innen in ihre arbeitsmarktbezogenen Fähigkeiten im Aufnahmeland investieren. Den letzten und forschungsethisch schwierigsten Gegenstand der Untersuchung bildeten traumatische Ereignisse, die eine erfolgreiche strukturelle Teilhabe von Asylsuchenden angesichts ihrer oft beschwerlichen Reise in ein Aufnahmeland behindern können.*

*Die Befragung fokussierte mit Syrer*innen die größte Gruppe (nach Staatsangehörigkeit) von Asylbewerber*innen in Bayern. Befragt wurden Syrerinnen und Syrer ab 18 Jahren, die zum Zeitpunkt der Umfrage in Bayern in und außerhalb von Gruppenunterkünften lebten; die Stichproben umfassten 275 Beobachtungen.*

*Vier Trends lassen sich identifizieren: Erstens deuten die Ergebnisse darauf hin, dass syrische Asylbewerber*innen als jüngere Arbeitskräfte den von der alternden Bevölkerung Deutschlands geprägten Arbeitsmarkt unterstützen könnten. Allerdings, so zeigt die Studie, ist die Zuwanderung Schutzsuchender keine vollständige Lösung für die Herausforderung der demografischen Alterung, vor der Deutschland und viele andere europäische Länder stehen. Zweitens führen traumatische Erfahrungen nicht automatisch zu Integrationshindernissen. Die angewendeten kognitiven Tests zeigen jedoch drittens, dass im Durchschnitt eine Qualifikationslücke zwischen einheimischer und neuzugewanderter syrischer Bevölkerung besteht, die es zu schließen gilt. Viertens besteht diese Qualifikationslücke nicht nur zwischen Einheimischen und syrischen Asylbewerber*innen, sondern auch zwischen syrischen Männern und Frauen.*

Insbesondere anhand von zwei im Rahmen der Studie untersuchten Aufenthaltssituationen, nämlich dem Abschiebungsverbot wegen Schwangerschaft und dem vorübergehenden Schutz für unbegleitete Minderjährige, wird deutlich, wie aufenthaltsrechtliche Prekarität im Alltag erlebt wird und zu verschiedenen Formen der Exklusion führen kann. Auf der Grundlage von sechzehnmonatiger Feldforschung zeigt die von Magdalena Suerbaum durchgeführte Studie, wie sich eine Situation, in der Abschiebung als kontinuierliche Bedrohung²⁷ wahrgenommen wird auf Menschen auswirkt.

Durch die Gegenüberstellung zweier prekärer Aufenthaltssituationen gelingt es der WiMi-Studie einzufangen, mit welchen Momenten und Phasen des Ausschlusses Schutzsuchende in besonders prekären Aufenthaltssituationen konfrontiert sind, welches Bild sie sich davon machen und wie sie damit umgehen. Wesentlich ist dabei, die über die Einzelfälle hinausweisenden, strukturellen Exklusionsprozesse herauszuarbeiten.

Zentral ist dabei das *Bild* vom Staat als willkürlichem Apparat, der über Exklusion (und Inklusion) in ihrer radikalsten Form – bleiben oder gehen – bestimmt. Für junge Menschen, die nur aufgrund ihres Alters und der fehlenden Begleitung durch Erwachsene Schutz genießen und sich in der Obhut des Jugendamtes befinden, ist insbesondere der Verlust dieses Schutzes und dessen Reduktion auf einen nun vergangenen „Moment der Inklusion“ schwer nachzuvollziehen.

²⁷ Zwei Menschen, die im Rahmen der Studie begleitet wurden, haben tatsächliche Abschiebeversuche erlebt und „überstanden“, in einem Fall, weil sie nicht auffindbar waren, im anderen, weil sie aufgrund von Panikattacken ins Krankenhaus eingeliefert werden mussten.



Ganz besonders dramatisch ist die Situation derjenigen, deren Alter von den Behörden „festgelegt“ wird. Bestehen Zweifel an der Minderjährigkeit eines jungen Menschen, können die zuständigen Stellen eine Altersfeststellung durchführen lassen. Nicht nur wird diese Prozedur von den Jugendlichen häufig als erniedrigend und willkürlich empfunden. Nicht selten wird ihnen am Ende der Prüfung auch ihr Alter „weggenommen“ oder „gestohlen“, wie es einer der Interviewpartner*innen in der WiMi-Teilstudie ausdrückt. Mit einem Mal endet eine Phase relativer Inklusion und beginnt eine Zeit des für viele drastischen Ausschlusses: Von einem Tag auf den anderen ausgeschlossen aus der Jugendhilfeeinrichtung, ohne den Schutz vor Abschiebung für Minderjährige, ohne (Amts-)Vormund, ohne spezielle Beratung für Jugendliche stehen diesen jungen Menschen lediglich die Unterbringung in einer regulären Unterkunft für Asylbewerber*innen und das Asylverfahren für Erwachsene – ohne die speziellen Verfahrensgarantien für Minderjährige – offen. Wie die WiMi-Forschung zeigt, können diese Momente der Exklusion Verkettungen von Überforderung, Fehlentscheidungen und negativen Erfahrungen nach sich ziehen, sodass sich diese Phasen der Ausgrenzung perpetuieren. Psychische Erkrankungen, Obdachlosigkeit, Aufenthalt ohne regulären Aufenthaltsstatus und ohne Schutz können die Folge sein. Doch auch in anderen Situationen nehmen die Jugendlichen den Staat nicht nur, aber auch als zentralen *Akteur der Exklusion* wahr, der das Damoklesschwert der Nichtschutzwürdigkeit beständig über sie zu halten scheint.

Auch Schwangere mit einer auf der Schwangerschaft beruhenden Duldung erleben sich im Umgang mit dem Staat vielfach als unter dem ständigen Verdacht stehend, nicht schutzwürdig zu sein (vgl. Suerbaum im Erscheinen). *Diese Repräsentation der Exklusion* – und des potenziell exkludierenden Staates – macht für sie den Umgang mit Behörden schon allein deshalb zu einer Exklusionserfahrung, weil ihnen, ähnlich wie den Jugendlichen, mit der beständigen Drohung der vollständigen Exklusion begegnet wird.

Mit dieser Bedrohung umzugehen bedeutet in beiden Fällen, damit umzugehen, dass das Leben auf eine radikale Kurzfristigkeit reduziert wird (oder zu werden scheint) bzw. dass es den Betroffenen viel abverlangt, über die Kurzfristigkeit hinaus die eigene Schulbildung und einen Start ins Berufsleben oder die Zukunft des ungeborenen Kindes in die eigenen Hände zu nehmen.

In den beiden Fällen der Jugendlichen und der Schwangeren treten eng damit zusammenhängende Formen der Ausgrenzung hinzu: Erfahrungen von Diskriminierung und Rassismus verbinden sich mit verschiedenen, scheinbar banalen Exklusionserfahrungen in der Konfrontation mit dem Staat, welche die Gegenwart ebenfalls schwierig und eine Zukunftsplanung als unmöglich erscheinen lassen. Die Menschen, die im Zentrum dieser Teilstudie stehen, erleben den Staat vielfach als willkürlich und unberechenbar und ihr eigenes Schicksal als von den Launen von Sachbearbeiter*innen abhängig und ungerecht.

Die Unsicherheit des Aufenthaltsstatus und die wahrgenommene Willkürlichkeit der Entscheidung darüber können zur Folge haben, dass Menschen jedes Sicherheitsgefühl verlieren. Das Gefühl des Ausgeliefertseins, zusammen mit der drohenden Exklusion von wohlfahrtsstaatlicher Versorgung, Bildung und dem aktuellen Lebensmittelpunkt in dem Moment, in dem der höchst unsichere Aufenthaltsstatus (bzw. die Duldung) erlischt, prägen nicht nur jede Begegnung mit dem Staat, sondern das gesamte Leben während dieser Phase. Die Zeit des begrenzten Schutzes als Schwangere oder Noch-Kind wird so zugleich zu einer Phase der Inklusion auf der Grundlage des prekären, aber eben doch vorhandenen Schutzes, und zu einer Phase, einem anhaltenden Moment der Exklusion, der die – potenzielle – physische Exklusion teilweise bereits vorwegnimmt.

Neben der Erfahrung von Diskriminierung und Rassismus im Kontakt mit den staatlichen Behörden führt die prekäre Rechtslage zu spezifischen Formen der Ausgrenzung in Form von kleinen, alltäglichen Katastrophen (Kublitz 2015, 231). Bei diesen „banalen Katastrophen“ (vgl. Kublitz 2015) kann es sich zum Beispiel um eine abgelaufene Krankenversicherungskarte handeln, die den routinemäßigen



Arztbesuch zu einer Herausforderung machte, wie es eine der Interviewpartner*innen erlebte, oder um völlige Erschöpfung und Unfähigkeit, sich in der Schule zu konzentrieren, wie es bei einem anderen Interviewpartner der Fall war, der sich ununterbrochen um seine aufenthaltsrechtliche Situation sorgte.

Hier wird besonders deutlich, wie sich die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit auf jeden Aspekt des Lebens auswirkt. Obwohl den Personen vorübergehend Schutz gewährt wird – aufgrund ihres Alters oder der bestehenden Schwangerschaft – bleibt die Drohung der vollständigen Exklusion präsent bzw. wird nicht erst mit dem Tag der Volljährigkeit, der Nicht-Anerkennung der Minderjährigkeit seitens der Behörden oder mit Ablauf der Schutzfristen für Mütter zum allesbestimmenden Faktor.

Die Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion ist aufgrund der Omnipräsenz der erfahrenen und der wahrgenommenen sowie der befürchteten Exklusion trotz des gewährten kurzfristigen Schutzes hier besonders deutlich.

Neben der Reduktion des Lebens auf das Kurzfristige offenbart die Studie weitere mögliche Reaktionen auf diese prekäre Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion, die sich zusammenfassend als ein komplexes Navigieren zwischen unterschiedlichen Schutzmöglichkeiten und Versorgung, dem Schritt in ein Leben in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ohne gültige Papiere und, im Falle der werdenden Mütter, der Verantwortung für den Schutzstatus eines *anderen* Menschen darstellt. Ein Leben ohne gültige Papiere als womöglich prekärste Form des Hierbleibens kann dabei einen Moment noch stärkerer Exklusion darstellen, der letztlich überwunden wird. Es kann jedoch auch, so zeigt es diese WiMi-Teilstudie, zu einer Abwärtsspirale kommen, die beispielsweise nicht nur den Verlust jedes Schutzstatus, sondern auch Phänomene wie Schulabbruch, Drogenkonsum und psychische Erkrankung zur Folge haben kann. Letztere kann – in quasi-paradoxyer Weise – zu einem erneuten Anspruch auf Schutz vor Abschiebung führen.

Gerade die WiMi-Teilstudie zu prekären Aufenthaltsstatus macht deutlich, dass Inklusion und Exklusion Schutzsuchender kaum als statisch oder eindimensional zu fassen sind – abgesehen vielleicht vom Moment der Abschiebung. In den hier skizzierten Fällen erfahren die Betroffenen Schutz und damit eine Form der Inklusion, die jedoch so prekär ist, dass die Wahrnehmung wesentlich um die potenzielle und bereits gegebene Exklusion und mögliche Reaktionen darauf kreist.

AMBIVALENTE ZAHLEN: NUTZEN UND SCHADEN (Fehlender) REPRÄSENTATIVER DATEN ZU MENSCHEN MIT PREKÄREM AUFENTHALTSSTATUS

*Wie dürftig die Datenlage zu Migrant*innen und Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Europa und insbesondere in Deutschland ist, zeigen die von Daniela Vono de Vilhena und Silvia Loi (beide Max-Planck-Institut für demografische Forschung) im Rahmen des WiMi-Forschungsverbundes durchgeführten Literatur- sowie Sekundärdatenanalysen. Diese quantitativ orientierte Untersuchung identifiziert die Faktoren, die den Zugang zu bzw. die Erhebung solcher Daten erschweren, und beleuchtet die Folgen, die das Fehlen repräsentativer Daten für die Betroffenen haben kann. Schließlich macht die WiMi-Teilstudie deutlich, dass die fehlende Datengrundlage dazu führen kann, dass methodisch unsauber erhobene, übertriebene oder falsche Daten in der öffentlichen Debatte dominieren und zu einer Verschärfung des Tons beitragen. Denn zu Unrecht häufig unbeachtet bleibt in der Debatte über das Für und Wider umfassender, quantitativer Daten zur Lage von Menschen ohne gültige Aufenthaltsberechtigung darüber hinaus die Bedeutung falscher oder methodisch unsauber erhobener Daten für den öffentlichen Diskurs und politische Maßnahmen. Schließlich rücken Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere oft ins Zentrum der politischen Auseinandersetzung (Jones-Correa und Graauw 2013, bezogen auf die USA; vgl. auch die deutschen Debatten über „zu niedrige“ Abschiebequoten, „Asyltourismus“ etc.), was fehlenden, aber auch falschen oder methodisch unsauber erhobenen Daten großes politisches Gewicht verleiht und wiederum politische Entscheidungen zur Folge haben kann, die die prekäre rechtliche und soziale Lage von Menschen ohne Papiere noch verschärfen.*



*Die WiMi-Teilstudie argumentiert, dass die fehlende Erhebung verlässlicher Daten bzw. das Verbot, bestimmte Daten zu erheben, darüber hinaus eine Exklusionshandlung durch den Staat darstellen kann, die dazu führt, dass Migrant*innen ohne Papiere grundlegende Rechte vorenthalten werden. Gleichzeitig bietet diese Exklusionshandlung jedoch Schutz vor Abschiebung und damit vor weiteren, noch tiefgreifenderen Exklusionshandlungen. Wie im Folgenden noch weiter ausgeführt wird, lässt sich der unsichere Status selbst als ein Moment der Exklusion fassen, als eine (begrenzte) Zeitspanne im Leben der Migrant*innen, in der sie von Sicherheit und Zugang zum Wohlfahrtsstaat weitgehend ausgeschlossen sind (vgl. Foblets et al. 2018).*

*Für ihre umfassende Sekundärdaten- und Literaturanalyse erfassen die Autorinnen die wichtigsten verfügbaren Datenquellen für Deutschland und demonstrieren, dass es kaum möglich ist, die Lebensrealitäten der Betroffenen anhand dieser Daten zu erfassen. Insbesondere am Beispiel Gesundheit – Entwicklung des Gesundheitszustands, Zugang zur Gesundheitsversorgung – macht die WiMi-Teilstudie deutlich, dass der Mangel an Daten zur Folge hat, dass Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere leicht übersehen und von lebenswichtiger, grundrechtlich verbriefteter Versorgung ausgeschlossen werden. Die vorhandenen quantitativen Studien, die die Gesundheit von Migrant*innen fokussieren, heben auf Menschen mit regulärem Aufenthaltsstatus ab und sagen daher wenig über die Situation von Menschen ohne diesen Status aus. Gerade die wichtigsten repräsentativen nationalen Erhebungen schließen Migrant*innen ohne gültige Aufenthaltspapiere automatisch aus, weil sie auf Stichproben aus Bevölkerungsregistern basieren, in denen diese nicht erfasst sind. Dies führt notwendigerweise zu Verzerrungen, zumal Migrant*innen in aufenthaltsrechtlich prekären Situationen mit hoher Wahrscheinlichkeit der Gesundheit abträglichen sozialen und ökonomischen Umständen noch stärker ausgesetzt sind als andere Migrant*innen.*

*Um das Menschenrecht auf Gesundheit zu gewährleisten, müssten die sozialen, wirtschaftlichen und Arbeitsbedingungen dieses Teils der Migrationsbevölkerung verbessert werden. Dazu beitragen könnten verlässliche statistische Informationen über den Gesundheitszustand und auch die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Migrant*innen in aufenthaltsrechtlich unsicherer Situation, die insbesondere durch die Konzeption repräsentativer und idealerweise Längsschnitt-Erhebungen gewonnen werden könnten. So könnten Policies tatsächlich auch gezielt die Lebensrealitäten und die Gesundheit von Menschen ohne Aufenthaltsstatus in den Blick nehmen. Nicht übersehen werden dürfen bei Studien dieser Art jedoch die Risiken, die davon für die Migrant*innen ausgehen: Diese reichen von der Re-Traumatisierung aufgrund nicht trauma-sensibler Befragungsinstrumente bis hin zu einem erhöhten Abschiebungsrisiko durch besser bekannte Strategien, Strukturen und Orte.*

COVID-19: EXKLUSION UNTER DEM BRENNGLAS DER PANDEMIE

*Die Verbreitung des Sars-Cov-2-Virus hat weltweit das Leben von Millionen Menschen verändert und damit auch die Situation Geflüchteter und Migrant*innen. Ausgrenzung wird in diesem Kontext häufig noch deutlicher und in einigen Fällen lebensbedrohlich.*

*Gerade für die Menschen in den von WiMi-Forscher*innen untersuchten Lagern auf den griechischen Inseln ist die Pandemie eine besondere Bedrohung, doch auch für Bewohner*innen von AnKER-Zentren und anderer Unterkünfte für Asylbewerber*innen stellt sich die Lage häufig besonders schwierig dar – beispielsweise, wenn aufgrund räumlicher Enge die vorgesehenen Abstands- und Verhaltensregeln zum Infektionsschutz nicht eingehalten werden können.*

In der ersten Phase der COVID-Krise wurden diese Prozesse noch verstärkt, weil zum Beispiel in Bayern Unterkünfte teilweise vollständig unter Quarantäne gestellt wurden und somit der Zugang zu Unterstützung praktisch oft unmöglich gemacht wurde oder zumindest erheblich erschwert war (und ist). Die Zugangsverweigerung für Unterstützung anbietende Personen und Organisationen



*geht mit weiteren Maßnahmen einher, die zu fehlender und mangelhafter Information führen können: So hat etwa das BAMF die erst im August 2019 gesetzlich verpflichtend vorgesehene Asylverfahrensberatung eingestellt und so die betroffenen Asylbewerber*innen von einer als zentral konzipierten Informationsquelle abgeschnitten. Weitere Ausschlussprozesse auf der rechtlichen Ebene – von der Aussetzung der Dublin-Verfahren auf unbestimmte Zeit ohne Zugang zum nationalen Asylverfahren durch das BAMF bis zur offiziell kommunizierten Verweigerung des Zugangs zu Asylverfahren – lassen sich vielerorts in Europa, bspw. in der Schweiz, in Österreich und in Ungarn beobachten.*

Zugleich gibt es auch Beispiele für besondere Bemühungen der Inklusion im Kontext der Pandemie – sei es durch Einbeziehen (ehemaliger) Asylsuchender mit besonders benötigten Qualifikationen in der Pflege, in der Produktion von Mund-Nasen-Schutz etc., sei es durch die vorsorgliche Verlegung der Menschen in Unterkünfte mit niedrigeren Belegungszahlen und einem besseren Personen/Raum-Schlüssel.

*Mit Blick über Schutzsuchende hinaus lässt sich zeigen, dass insbesondere die Angst illegal aufhältiger Migrant*innen vor den Behörden den Zugang zu Gesundheitsdiensten problematisch macht. Um diese Menschen nicht von ihrem universellen Recht auf Gesundheit auszuschließen und auch, um zur Eindämmung der Verbreitung des Virus beizutragen, müsste der Zugang – so legen es die WiMi-Forschungsergebnisse nahe – zur Gesundheitsversorgung stärker anonymisiert werden. So könnte gewährleistet werden, dass Infektionen frühzeitig erkannt, die notwendige medizinische Behandlung eingeleitet und das Virus weiter eingedämmt werden können.*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass unter den Bedingungen der Pandemie Ausschluss- und Ausgrenzungsprozesse teils noch deutlicher zutage treten und dramatische Konsequenzen für die Einzelnen haben können – dass aber auch hier eine rein dichotome Auffassung von Inklusion und Exklusion der Realität nicht gerecht wird.



4. Fazit und Ausblick

4.1. Ergebnisse

Fünf Jahre nach dem „Sommer der Migration“ ist deutlich geworden, dass dieser Moment in der deutschen Einwanderungsgeschichte nicht dichotom zu begreifen ist, nicht nur als gesellschaftliche und politische Öffnung und auch nicht nur als Teil einer Schließung. Von der europäischen bis zur lokalen Ebene, mit Blick auf die Perspektive der Schutzsuchenden wie auch auf die der Verwaltung und der Gesetzgebung, bis hin zu der Sicht europäischer Akteur*innen spannt der WiMi-Forschungsverbund den Bogen und zeigt, dass die Aufnahme Geflüchteter in Deutschland um 2015 wesentlich mit Teilhabe und Ausschluss, Inklusion und Exklusion verbunden ist. Dabei hat es der multi-dimensionale und interdisziplinäre Zugang erlaubt, Gleichzeitigkeiten und Widersprüche herauszuarbeiten, die sonst oft schwer zu erkennen sind.

Das forschungsleitende Konzept der Exklusion mit Fokus auf sechs zentrale Dimensionen hat es darüber hinaus ermöglicht, unterschiedliche Formen und auch Wirkungsweisen der Ausgrenzung nicht nur zu erkennen und zu benennen, sondern auch zusammenzudenken. Trotz des Fokus auf Akteur*innen und Handlungen im Zentrum mehrerer WiMi-Teilstudien zeigt die WiMi-Forschung, dass die räumliche, zeitliche und narrative Dimension von Ausgrenzung und insbesondere die Reaktionen darauf wesentlich sind, wenn es darum geht, zu verstehen, wie (staatliches) exkludierendes und auch inkludierendes Handeln konkret wirkt. Besonders deutlich wird dies im Fall der nicht beabsichtigten Ausgrenzung auf allen Ebenen – von den EU-Hotspots bis zu den Folgen als willkürlich wahrgenommener Entscheidungen lokaler Behörden.

Der Staat als zentraler Akteur auf allen Ebenen der Aufnahme Schutzsuchender war ein wesentlicher Gegenstand der Analyse, die Konsequenzen staatlicher Handlungen für Geflüchtete und deren Reaktionen auf erfahrene Inklusion und Exklusion in verschiedenen Bereichen stellten einen zweiten zentralen Fokus dar.

Durch die europäische Blockade und die legislative Hyperaktivität auf der nationalen Ebene sind für die kommunale Ebene Spielräume entstanden oder ausgeweitet worden, die die Aufnahme Schutzsuchender in den Kommunen beeinflusst haben und weiter beeinflussen. Im langen „Sommer der Migration“ und darüber hinaus mussten Kommunen mit einer deutlich erhöhten Unsicherheit umgehen, die durch die schnellen Veränderungen im Recht teilweise noch verstärkt wurde. Dieser Unsicherheit begegneten sie auf unterschiedliche Weise, wodurch sich lokale Unterschiede in der Aufnahme Geflüchteter tendenziell noch vergrößerten. Für die Geflüchteten selbst öffneten und schlossen sich durch diese Prozesse Gelegenheitsfenster und erhöhte sich zugleich die Unsicherheit, die sie insbesondere im Kontakt mit Behörden in Deutschland erleben. Auch sind die Bedingungen für den Start in ein neues Leben in Deutschland je nach Kommune und auch einzelner Unterkunft deutlich verschieden.

Auf der europäischen Ebene zeigte sich die häufig auf Ausschluss und Abschreckung angelegte Politik besonders deutlich beim Zugang zum Territorium und zum Asylverfahren. Der WiMi-Forschungsverbund konnte darüber hinaus eine Tendenz zur Informalisierung der auf Migration bezogenen Entscheidungsprozesse an den Beispielen der europäischen Sicherheitspolitik, an der Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung, an den EU-Hotspots an den Außengrenzen und bei den Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze sichtbar machen. Diese auf Kooperation zwischen den Staaten und den Institutionen der EU angelegten Prozesse werfen unter anderem Fragen nach der rechtlichen Verantwortlichkeit im Falle von Rechtsverstößen auf, deren Komplexität der WiMi-Forschungsverbund insbesondere für die Situation in den EU-Hotspots herausgearbeitet hat. In unklaren



Verantwortlichkeitssituationen muss es für die Betroffenen möglich sein, auszuwählen, gegen wen eine rechtliche Reaktion auf einen Ausschluss gerichtet wird. Anhand der EU-Hotspots konnte die WiMi-Forschung zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen von einer kurzfristigen Hilfsmaßnahme für überlastete staatliche Strukturen an den Außengrenzen der EU zu einer dauerhaften Einrichtung, die den Zugang zu Rechten blockiert, verändert haben, weil die beabsichtigte Verteilung und Strukturierung der Aufnahme nicht funktioniert hat. Auch angesichts der parallelen Erkenntnisse aus der Forschung zu den AnKER-Zentren in Deutschland lässt sich daraus der generellere Schluss ziehen, dass große Zentren, insbesondere in der Peripherie, als Lösungsansatz für eine funktionierende Migrationsverwaltung nicht geeignet sind und die Wahrscheinlichkeit von Rechtsverletzungen erhöhen.

Zeitgleich mit der Entscheidung der Bundesregierung, die Menschen aufzunehmen, die sich im August 2015 insbesondere in Ungarn in einer verzweifelten Lage befanden, begann sich der nationale Rechtsrahmen zu verändern. Die Ergebnisse des WiMi-Forschungsverbundes zeigen, dass die Folge der gesetzlichen Änderungen ein zunehmend inkohärentes System des Asyl- und Aufenthaltsrechts war, eine Folge, die durch den europäischen Rechtsrahmen eigentlich verhindert werden sollte. Auch im Bereich der Gesetzgebung wird der Einfluss der Sicherheitsagenda deutlich, die im Verbund mit dem Fokus auf Rückführungen die anfänglich an alltäglichen Problemen orientierte Gesetzgebung maßgeblich beeinflusst und langsam überlagert hat. Insgesamt ist sichtbar geworden, dass sich zentrale Instrumente des Umgangs mit der schnellen Zuwanderung Geflüchteter auf der nationalen Ebene vor allem als Elemente des Ausschlusses von der gesellschaftlichen Teilhabe vor der Statusklärung erweisen. Die pragmatischen Lösungen der Jahre 2015 und 2016 wurden spätestens seit Mitte 2016 im Wesentlichen durch sicherheits- und ordnungspolitisch begründete Ausschlussregelungen für immer größere Kreise ergänzt und teilweise ersetzt. Gleichzeitig wird durch die divergierende Verwaltungspraxis die begrenzte Wirkung von gesetzgeberischen Eingriffsmöglichkeiten sichtbar. Oft gelingt es durch Gesetzesänderungen nicht, die juristische Entscheidungspraxis vorzustrukturieren und damit zu stabilisieren, weil die Entscheidung der Verwaltung in einer konkreten Situation maßgeblich von weiteren politischen und gesellschaftlichen Determinanten abhängt. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist diese Inkohärenz, die oft mit Intransparenz einhergeht, jedenfalls nicht unproblematisch.

Auf der kommunalen und auf der individuellen Ebene ist das Bild weniger eindeutig: Hier wird noch deutlicher, dass Maßnahmen häufig mehr als eine*n Adressat*in und auch mehr als eine Intention haben und entsprechend komplex in ihrer Wirkung sind. 2015/2016 standen Kommunen vor großen Herausforderungen, weil die schnelle Zuwanderung Schutzsuchender zu einer enormen Erhöhung der Unsicherheit und einer großen Menge schnell zu bewältigender Aufgaben führte. In dieser Phase der *fundamentalen Unsicherheit* mussten Kommunalverwaltungen als Organisationen, wie die WiMi-Studien zeigen, eigene Strategien entwickeln, um die Unsicherheit zu reduzieren. Zugleich entwickelten sie Strategien für eine mittel- und langfristige Reduktion der Unsicherheit, die sich deutlich voneinander unterscheiden. Hier zeigt die Forschung des WiMi-Verbundes, dass Kommunen durch ihren unterschiedlichen Umgang mit dem „langen Sommer der Migration“ gleichzeitig sowohl inkludierende als exkludierende Akteurinnen sein können – und dass eine Kommune, die sich in einem Bereich wie der Unterbringung besonders inkludierend zeigt, zugleich in anderen Bereichen, beispielsweise beim Zuzug anerkannter Flüchtlinge aus anderen Kommunen, stärker auf Ausschluss setzt. Auf der lokalen Ebene wird so besonders deutlich, dass der Staat häufig sowohl ein Akteur der Inklusion als auch der Exklusion ist.

Mit Blick auf die Unterbringung Geflüchteter zeigt sich darüber hinaus, dass Ausgrenzung häufig das Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens unterschiedlicher Faktoren ist. In diesem Zusammenspiel lassen sich teilweise zentrale Akteur*innen – beispielsweise die Kommunalverwaltung – identifizieren, doch kommen weitere soziale und räumliche Faktoren zu den Entscheidungen dieser Akteur*innen hinzu, die die Wirkungen dieser Entscheidungen teilweise wesentlich verändern.



Geflüchtete selbst erleben gerade diese Komplexität häufig als Willkür und den Staat als übermächtigen Apparat, dem sie ausgeliefert sind. Insbesondere Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus, so zeigt es die WiMi-Forschung, erleben lokale Behörden als willkürlich über Ausschluss und Teilhabe bestimmend. Die ungleiche und aus Sicht der betroffenen Personen oft nicht nachvollziehbare Entscheidungspraxis auf der kommunalen Ebene wiederum bedeutet für Schutzsuchende oft, dass sie das Gefühl haben, einem für sie willkürlich agierenden und undurchschaubaren Apparat gegenüberzustehen, dessen Teile sie häufig nicht eindeutig identifizieren oder zuordnen können, der aber entscheidend über sie bestimmt. Gerade Varianzen zwischen verschiedenen Kommunen, ebenso wie die Zuordnung der Menschen zu für sie nicht unbedingt schlüssigen Kategorien erhöhen vielfach die Verunsicherung und (Gefühle der) Exklusion. Auf der individuellen Ebene kann diese Gleichzeitigkeit zu Verunsicherung, Ängsten und zurückhaltenden Investitionen in das eigene Ankommen – z. B. durch Sprach- oder Qualifikationserwerb – zur Folge haben.

Dennoch hat die WiMi-Forschung auch gezeigt, dass sich der „lange Sommer der Migration“ auf der lokalen Ebene gerade nicht als Krise beschreiben lässt. Kommunen und Geflüchtete, Ehrenamtliche und Aktivist*innen standen vor großen Herausforderungen, doch die staatlichen Strukturen haben mit Unterstützung der Zivilgesellschaft nicht nur ihre Leistungsfähigkeit, sondern – zumindest teilweise – auch ihre Anpassungs- und Lernfähigkeit bewiesen.

Der Fokus auf die verschiedenen Dimensionen der Exklusion hat es erlaubt, diese Prozesse auf den unterschiedlichen Ebenen genauer zu analysieren, weil der oft anzutreffende Fokus auf Inklusion und Integration und auf Exklusion als Gegenpol der Komplexität der anzutreffenden Phänomene nicht gerecht wird. Prekarität lässt sich beispielsweise nur dann in ihren komplexen Auswirkungen tiefgreifend analysieren, wenn die Dimensionen der Exklusion in den Blick genommen werden. Dasselbe gilt für die Bewertung von Auswirkungen administrativer und gesetzgeberischer Maßnahmen. Der Analyserahmen des WiMi-Forschungsverbundes erlaubt es, die einzelnen Phänomene differenziert zu beschreiben und wieder in einen größeren Rahmen zu stellen, der auch Analysen auf der Metaebene ermöglicht. Der inter- und multidisziplinäre Zugang ermöglicht es, praktische von rechtlichen Fragen zu trennen und diese trotzdem im Gesamtkontext zu untersuchen. Der gemeinsam entwickelte Analyserahmen war zentral für den Dialog und die gegenseitige Rezeption und somit für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Folgen des „langen Sommers der Migration“. Durch den inter- und multidisziplinären Ansatz und den Einbezug verschiedener Perspektiven leistet der WiMi-Forschungsverbund einen wichtigen Beitrag zu einer Verbindung bisher oft nebeneinanderstehender Forschung und zur Etablierung und Verstetigung eines im deutschsprachigen Raum noch neuen Forschungsfeldes sowie zu einem besseren Verständnis von Fluchtmigration und Asyl.

Der „lange Sommer der Migration“ hat in der öffentlichen Debatte nicht selten das Label „Flüchtlingskrise“. Wie für die lokale Ebene bereits argumentiert, gilt auch für die höheren Ebenen, dass viele Probleme, die in dieser Zeit „entdeckt“ wurden, eher auf ein Sichtbarwerden vorheriger System- und Strukturschwächen zurückzuführen waren. So lag beispielsweise kein plötzliches Scheitern des Dublin-Systems vor, weil dieses bereits seit seiner Einführung zu keinen nachhaltigen Umverteilungseffekten in der Flüchtlingsaufnahme geführt hat. Trotzdem ist die Vorstellung, Verantwortungszuteilung könne in großen Zahlen zwangsweise durchgesetzt werden, auch heute noch die Grundlage für die (immer wieder scheiternden) Reformdiskussionen. Wenn von „Krise“ die Rede ist, erscheinen diese Schwächen wie ein plötzlich erschienenenes, kaum zu bewältigendes Problem, ausgelöst durch mehrere hunderttausend Menschen, die Schutz suchten. Doch wie die WiMi-Forschung zeigt, sind auf keiner der relevanten Ebenen die Strukturen gänzlich zusammengebrochen. Allerdings zeigt die Forschung auch, dass Veränderungen gerade auf der lokalen Ebene teils zu einer Öffnung, vor allem auf europäischer und nationaler Ebene durchaus aber auch zu verstärkter Exklusion geführt haben – mit Auswirkungen auf Geflüchtete wie auch auf das nun überkomplexe deutsche Asyl- und Migrationsrecht und die europäische Migrationspolitik.



4.2. Zukünftige Handlungsfelder

Die WiMi-Forschung liefert bedeutsame Ergebnisse für zukünftige herausfordernde Situationen im Flucht- und Migrationsbereich, die zum Teil auf andere Bereiche, in denen schnelles Handeln politisch und praktisch erforderlich ist, generell übertragen werden können: Zügige und klare Entscheidungen, die auf die Lösung auftretender Probleme ausgerichtet sind, müssen klar kommuniziert und vermittelt werden, um die Akzeptanz und somit auch die Mitwirkung aller Akteur*innen zu sichern. Das Gefühl des Alleingelassenseins in der Verwaltung oder der Willkür bei den betroffenen Personen behindert oder vermindert die Chancen für Lösungen.

Die aufgeworfenen Fragen sind in ihrer Struktur so komplex und die Ziele so heterogen, dass einfache Lösungen im Regelfall keine nachhaltige Vereinfachung bringen – gerade auf der rechtlichen Ebene. Der auf individuelle Rechtsgewährung ausgerichtete rechtliche Rahmen der Fluchtmigration legt es nahe, die Bedingungen und Zugänge auch individuell zu gestalten. Wesentliche Beschleunigungseffekte können nur erzielt werden, wenn keine gruppenbezogenen Lösungskonzepte entwickelt und angewandt werden, sondern einzelfallbezogen gehandelt und entschieden wird. Dabei ist die Informationsweitergabe und -aufbereitung nicht nur für die betroffenen Personen von zentraler Bedeutung.

Unrealistische Erwartungen an Effizienzgewinne durch neue gesetzliche Regelungen und praktische Vereinfachungen in diesen komplexen Strukturen erhöhen die Wahrscheinlichkeit von nicht intendierten Ausschlusseffekten. Ein noch stärker personenorientierter Ansatz könnte auch dazu beitragen, das System für die betroffenen Personen transparenter und nachvollziehbarer zu machen und sie somit in die Lage zu versetzen, ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten besser zu erkennen und zu kennen. Der Abbau empfundener Willkür kann dabei – neben positiven Effekten beispielsweise auf die Gesundheit und Investitionsbereitschaft der Geflüchteten – auch deren Willen zur Kooperation erhöhen und dadurch die Verfahren vereinfachen und die Verwaltung entlasten. Die Forschung hat gezeigt, dass die Verwaltung in der Lage ist, auch in Zeiten hoher Arbeitsbelastung zielorientiert und transformierend zu reagieren und ihre Aufgaben – wenn die Rahmenbedingungen stimmen – gut zu erfüllen.

Durch die vielen und häufigen Gesetzesänderungen hat sich das Aufenthalts- und Asylrecht so verändert, dass eine grundlegende, auf Bereinigung der Widersprüche ausgerichtete Reform des rechtlichen Rahmens erforderlich ist, wenn einheitlichere und transparentere Vorgaben für die Verwaltung gemacht werden und wirksam sein sollen.

Wesentlich ist darüber hinaus eine nachhaltige Strategie zur Aufnahme Schutzsuchender, deren Zahl naturgemäß schwankt, eine langfristige Strategie, die weder auf kurzfristige Exklusion noch auf langfristige Migrationsverhinderungspolitiken setzt, sondern auf adäquate Reaktionen auf schwankende, teils auch schnell steigende Asylantragszahlen durch ausreichende Ressourcen, grundlegende Konzepte und kurzfristig verfügbare zusätzliche Entlastungsmöglichkeiten. Insbesondere Kommunen brauchen darüber hinaus Anreize und Ressourcen, um Öffnung, Teilhabe und einen konstruktiven Umgang mit zunehmender migrationsbedingter Vielfalt in den Mittelpunkt zu stellen und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen weiter zu verbessern. Kommunen, die eigene Strategien zur Reform und zum Ausbau ihrer Strukturen im Bereich Migration und Flucht entwickeln, sollten zudem finanzielle Unterstützung erhalten.

Schließlich sind anhand der WiMi-Forschung auch gravierende Mängel in der Vermittlung asylrechtlicher und sozialstaatlicher Abläufe und Verfahren im Umgang mit Geflüchteten offenbar geworden. Hier sollte Transparenz gefördert und sollten Sprach- und interkulturelle Barrieren abgebaut werden. Um Menschen Teilhabemöglichkeiten zu eröffnen und die Teilhabebemühungen Geflüchteter zu fördern, ist insbesondere ein transparentes, nachvollziehbares und durch unabhängige Rechtsberatung begleitetes Asylverfahren notwendig. Auch „Duldung“ als „Nicht-Status“ sollte so vermittelt und strukturiert werden, dass die Betroffenen ihre Situation besser verstehen und sich weniger stark von



Abschiebung bedroht fühlen, wenn diese aus rechtlichen Gründen gar nicht möglich ist. Schließlich braucht es gerade auf der lokalen Ebene stärkere Bemühungen zur interkulturellen und antirassistischen Sensibilisierung von Sachbearbeiter*innen, Sozialarbeiter*innen und auch Führungskräften.

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Situation seit 2015 durch den WiMi-Forschungsverbund bietet eine strukturelle Analyse wichtiger Aspekte. Es wäre nunmehr von großer Bedeutung, durch schnelle, nicht immer ausreichend abgestimmte Reaktionen entstandene Inkohärenzen und nicht intendierte Exklusionseffekte abzubauen, wozu insbesondere eine Verschlankung des rechtlichen Rahmens sowie die Erarbeitung nachhaltiger Strategien auf unterschiedlichen Ebenen und eines umfassenden Informationskonzeptes für die betroffenen Personen notwendig wäre. Ein solches Vorhaben kann nur konstruktiv gelingen, auch wenn klar ist, dass Gleichzeitigkeiten, Widersprüche und subjektive Wertungen, was als Erfolg und Misserfolg gelten kann oder soll, sich nicht vermeiden lassen.

Mit Blick auf die weiterhin vorhandenen Lücken in der Forschung hinsichtlich des Zusammenspiels der Akteur*innen auf allen Ebenen und der wechselseitigen Einflüsse der verschiedenen Ebenen aufeinander, können die Ergebnisse des WiMi-Forschungsverbundes als gute Grundlage für weitergehende Forschung in diesem schnell wachsenden und sich etablierenden Forschungsfeld gelten. Neben der bereits in einem Folgeprojekt untersuchten Vulnerabilität von Migrant*innen ist die damit verwandte Frage nach der Rolle von Unsicherheit und Prekarität sowie die Untersuchung der Re-Nationalisierung migrationsrechtlicher Entscheidungsprozesse von besonderem Interesse. Daneben ist in einer vergleichenden europäischen Perspektive die Frage des unterschiedlichen Umgangs mit Personen, die keinen internationalen Schutz erhalten, aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, zentral, weil diese „Gruppe“ nicht nur nicht ausreichend erforscht, sondern schon gar nicht ausreichend erfasst ist. Das europäische Asylrecht hat an dieser Stelle eine intendierte Lücke, die von den nationalen Institutionen gefüllt werden kann und unter bestimmten Umständen auch gefüllt werden muss. Einige Erkenntnisse aus den WiMi-Studien zum Einfluss des Aufenthaltsrechtlichen Status bieten hier wichtige Ausgangspunkte für eine vertiefte Recherche.

Darüber hinaus ist es entscheidend, sich mit globalen Veränderungen und deren Auswirkungen auf Migration auf globaler, aber auch auf lokaler Ebene verstärkt auseinanderzusetzen. So zeigt die WiMi-Forschung, dass Städte in der Lage sind, nicht nur ad hoc auf schnelle Migrationsbewegungen zu reagieren, sondern auch Strategien für den Umgang mit antizipierten Herausforderungen zu entwickeln und Strukturen anzupassen. Auf der lokalen, aber auch auf der nationalen, europäischen und globalen Ebene werden klimatische Veränderungen zu neuer Migration führen, auf die alle Ebenen werden reagieren müssen – diese Veränderungen, aber auch die (fehlende oder stattfindende) Antizipation globaler Entwicklungen durch konkrete Politikanpassungen bedarf wissenschaftlicher Analyse.

Die Wertung, ob „wir“ es geschafft haben, ist stark abhängig von Fokus und Erkenntnisinteresse sowie von der Bewertung der Prozesse. Klar ist aber nach den Erkenntnissen des WiMi-Forschungsverbundes, dass Deutschland als wichtigstes Aufnahmeland Europas in der Zeit seit 2015 einen erheblichen Beitrag zum Flüchtlingsschutz geleistet hat (und weiterhin leistet). Verwaltung und Gesellschaft haben sich strukturell und in der Umsetzung als leistungs- und entwicklungsfähig gezeigt und waren in der Lage mit den Herausforderungen umzugehen. Gleichzeitig gab und gibt es Ausschlussprozesse, die den Zugang zu Rechten und gesellschaftlicher Teilhabe verhindern, und dazu beitragen, dass Personen in prekäre, undurchsichtige, unklare und schwierige persönliche Situationen kommen, die einen erheblichen Einfluss auf das physische und psychische Wohlbefinden und damit auch auf die Teilhabechancen sowie die individuelle Investitionsbereitschaft haben. Es bestehen also neben den Erfolgen auch auf allen Ebenen des politischen, administrativen und rechtlichen Umgangs mit Fluchtmigration zum Teil erhebliche Verbesserungspotenziale.



5. Teilnehmende Wissenschaftler*innen

LEITUNG

Prof. Dr. Marie-Claire Foblets
(Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung, Halle/Saale)

Prof. Dr. Steven Vertovec
(Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen)

MITGRÜNDERIN

Prof. Dr. Ayelet Shachar
(Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen)

WISSENSCHAFTLICHE KOORDINATORIN

Dr. Zeynep Yanasmayan
(Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung, Halle/Saale)



BETEILIGTE INSTITUTE UND WISSENSCHAFTLER*INNEN

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg)

Prof. Dr. Armin von Bogdandy
Catharina Ziebritzki

Max-Planck-Institut für demografische Forschung (Rostock)

Prof. Dr. Mikko Myrskylä
Aimie Bouju
Jennifer Caputo
Angela Carollo
Dr. Andreas Edel
Dr. Silvia Loi
Dr. Anna Oksuzyan
Dr. Daniela Vono de Vilhena

Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Berlin)

Prof. Dr. Ute Frevert
Prof. Dr. Margrit Pernau
Dr. Deepra Dandekar
Dr. Soňa Mikulová

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik (München)

Prof. Dr. Ulrich Becker
Prof. Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph. D.
Andreas Fabritius
Dr. Julia Hagn
Reem Hassan
Dr. Constantin Hruschka
Dr. Christian Hunkler
May Khourshed
Dr. Diana López-Falcón
Romuald Méango, Ph. D.
Tim Rohmann
Sven Rosswog

Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung (Halle/Saale)

Prof. Dr. Günther Schlee
Dr. Luc Leboeuf
Dr. Tabea Scharrer
Dr. Markus Höhne
Dr. Zahir Musa Abdal-Kareem

Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften (Göttingen)

Dr. Miriam Schader
Dr. Magdalena Suerbaum
Dr. Shahd Seethaler-Wari



6. Verwendete Literatur

- Adam, Francesca, Stefanie Föbker, Daniela Imani, Carmella Pfaffenbach, Günther Weiss und Claus-C. Wiegandt.** 2019. Integration Geflüchteter in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden. Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.). https://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/FGW-Studie-ISE-12-Wiegandt-2019_01_29-komplett-web.pdf
- Ataç, Ilker und Sieglinde Rosenberger (Hrsg.).** 2013. Politik der Inklusion und Exklusion. Göttingen: V&R unipress.
- Baban, Feyzi, Suzan Ilcan und Kim Rygiel.** 2016. Syrian refugees in Turkey: pathways to precarity, differential inclusion, and negotiated citizenship rights. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (1): 4-57.
- Banai, Ayelet und Regina Kreide.** 2017. Securitization of migration in Germany: the ambivalences of citizenship and human rights. *Citizenship Studies* 21 (8): 903-917.
- Basaran, Tugba.** 2010. *Security, Law and Borders: At the Limits of Liberties.* London: Routledge.
- Bast, Jürgen, Frederik von Harbou und Janna Wessels.** 2020. Human Rights Challenges to European Migration Policy (REMAP study), first edition, published online 27 October 2020. <https://www.migrationundmenschenrechte.de/de/topic/541.remap.html>
- Bast, Jürgen.** 2011. *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung,* Tübingen: Mohr Siebeck.
- Baumgärtel, Moritz und Barbara Oomen.** 2019. Pulling Human Rights Back In? Local Authorities, International Law and the Reception of Undocumented Migrants. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 51 (2): 172-191.
- Baumann, Julia Nina.** 2019. 'Captives of a Lost Time' – Space-Making in the Everyday Life of Refugees in Germany's Rural Areas. In: E. Gutzwiller-Helfenfinger et al. (Hrsg.). *Thematic Papers Based on the Conference "Migration, Social Transformation, and Education for Democratic Citizenship"*, Duisburg: University of Duisburg-Essen, 43-57.
- Becker, Ulrich.** 2019. EU 'Asylum System' – Elements, Failure and Reform Perspectives. In: E. Wacker, U. Becker und K. Crepaz (Hrsg.). *Refugees and Forced Migrants in Africa and the EU, Comparative and Multidisciplinary Perspectives on Challenges and Solutions.* Wiesbaden: Springer: 37-68.
- Becker, Ulrich.** 2017. Die Zukunft des europäischen und deutschen Asylrechts. In: C. Walter und M. Burgi (Hrsg.). *Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht.* Tübingen: Mohr Siebeck, 55-106.
- Becker, Ulrich und Julia Hagn.** 2016. Reform of the European Asylum System: Why Common Social Standards Are Imperative. *CESifo DICE Report*, 14 (4): 21-25.
- Becker, Ulrich und Jens Kersten.** 2016. Die Demokratie als optimistische Staatsform. Zehn Fragen zur Flüchtlingskrise, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 35 (9): 580-584.
- Berlit, Uwe-Dietmar.** 2017. *Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise: Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung von Fluchtmigration und ihrer Folgen durch Recht.* Baden-Baden: Nomos.



- Bieber, Roland und Francesco Maiani.** 2018. Zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des EU-Rechts. In: A. Epiney und L. Hehemann (Hrsg.). Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht. Zürich: Schulthess: 387-401.
- Bigo, Didier.** 2014. The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue* 45 (3): 209-225.
- Bogumil, Jörg, Jonas Hafner und André Kastilan.** 2017. Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Stiftung Mercator und Ruhr-Universität Bochum.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.** 2019. Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=14
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.** 2020. Das Bundesamt in Zahlen 2019. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2019-asyl.html?view=renderPdfViewer&nn=284738>
- Buzan, Barry, Ole Wæver und Jaap de Wilde.** 1997. *Security. A New Framework for Analysis.* London: Lynne Rienner Publishers.
- Bygnes, Susanne.** 2019. A Collective Sigh of Relief: Local Reactions to the Establishment of New Asylum Centers in Norway. *Acta Sociologica* 63 (3): 322-334.
- Caponio, Tiziana, Peter Scholten und Ricard Zapata-Barrero (Hrsg.).** 2019. *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities.* Abington: Routledge.
- Carlier, Jean-Yves und Luc Leboeuf.** 2015-2020. *Droit européen des migrations.* *Journal de Droit Européen (Rechtsprechungsübersichten)*
- CDU, CSU und SPD.** 2018. Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. 12. März 2018. Berlin.
- Cornelisse, Galina, Madalina Moraru und Philippe De Bruycker (Hrsg.).** 2020. *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union.* Oxford: Hart Publishing
- Costello, Cathryn.** 2016. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law.* Oxford: Oxford University Press.
- Dahlvik, Julia.** 2017. Asylum as Construction Work: Theorizing Administrative Practices. *Migration Studies* 5 (3): 369-388.
- De Genova, Nicholas, Sandro Messandra und John Pickles (Hrsg.).** 2014. New keywords: migration and borders. *Cultural Studies* 29 (1): 55-87.
- Den Heijer, Marten.** 2012. *Europe and Extraterritorial Asylum.* Oxford: Hart Publishing.



- Den Heijer, Marten, Jorrit Rijpma und Thomas Spijkerboer.** 2016. Coercion, prohibition and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. *Common Market Law Review*, 53 (3): 607-642.
- De Weck, Fanny.** 2017. *Non-refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN Convention Against Torture*. Leiden: Brill-Nijhoff.
- Dick, Eva und Benjamin Schraven.** 2017. Urban Governance of Forced Displacement: Premises, Requirements and Challenges in the Light of New Humanitarian Trends. *Raumplanung* 193 (5): 23-29.
- Di Filippo, Marcello.** 2020. Walking the (Barbed) Wire of the Prohibition of Collective Expulsion: An Assessment of the Strasbourg Case Law. *Diritti umani e diritto internazionale* 15 (2): 479-509.
- Doomernik, Jeroen und Birgit Glorius.** 2016. Refugee Migration and Local Demarcations: New Insight into European Localities. *Journal of Refugee Studies* 29 (4): 429-439.
- Ellermann, Antje.** 2006. Street-Level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition. *West European Politics* 29 (2): 293-309.
- Eule, Tobias.** 2014. *Inside Immigration Law: Migration Management and Policy Application in Germany*. Research in Migration and Ethnic Relations Series. London: Routledge.
- Fabini, Giulia.** 2017. Managing illegality at the internal border: governing through „differential inclusion“ in Italy. *European Journal of Criminology* 14 (1): 46-62.
- Farahat, Anuscheh und Nora Markard.** 2020. *Places of Safety in the Mediterranean: The EU's Policy of Outsourcing Responsibility*. Brüssel: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Foblets, Marie-Claire, Luc Leboeuf und Zeynep Yanasmayan.** 2018. *Exclusion and Migration: by whom, where, when, and how?* Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers 190.
- Foblets, Marie-Claire und Luc Leboeuf (Hrsg.).** 2020. *Humanitarian admission to Europe: the law between promises and constraints*. Baden-Baden, Oxford: Nomos, Hart.
- Frei, Nula und Constantin Hruschka.** 2017. Zur Umgehung des Refoulement-Verbots beim Kampf gegen «illegale Migration» – Eine rechtliche Bewertung der Massnahmen der EU an der zentralen Mittelmeerroute. *ASYL* 4: 8-14.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas.** 2013. *Access to Asylum – International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garlick, Madeline.** 2016. *Solidarity under strain. Solidarity and Fair Sharing of Responsibility in Law and Practice for the International Protection of Refugees in the European Union*. Radboud University Nijmegen. Doktorarbeit.
- Hahlen, Johann und Hannes Kühn.** 2016. Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems. *Verwaltung und Management* 22 (3): 157-167.
- Hesse, Joachim Jens.** 2015. Staatsversagen? Bankrotterklärung Europas? Anmerkungen zur Flüchtlingskrise. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 13 (3): 336-355.



Hess, Sabine und Bernd Kasperek. 2019. The Post-2015 European Border Regime. New Approaches in a Shifting Field. In: C. Brambilla (Hrsg.): Anthropology & Critical Border Studies. Connections | Intersections | Crossings, Archivio Antropologico Mediterraneo 21 (2).

Hoehne, Markus und Tabea Scharrer. 2021. Balancing Inclusion and Exclusion among Somali Migrants in Germany. In: Z. Yanaşmayan und M. Schader (Hrsg.). Post-2015 Refugees in Germany: "Culture of Welcome", Solidarity, Exclusion? International Migration (im Erscheinen).

Hruschka, Constantin und Sarah Progin-Theuerkauf. 2015-2020. Aktuelle Entwicklungen im Europäischen Asylrecht. Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht. Zürich: Schulthess (Rechtsprechungsübersichten).

Hruschka, Constantin. 2018. Perspektiven der Europäischen Asylpolitik. In: S. Beichel-Benedetti und C. Janda (Hrsg.), Hohenheimer Horizonte. Festschrift für Klaus Barwig. Baden-Baden: Nomos: 382-400.

Hruschka, Constantin und Tim Rohmann. 2018. Wer hat Angst vor einem globalen Pakt (für Migration)?! Fluchtforschungsblog, 9. November 2018, <https://fluechtlingsforschung.net/wer-hat-angstvor-einem-globalen-pakt-fur-migration/>

Hruschka, Constantin. 2019a. 'ANKER-Einrichtungen in Bayern'. Experten-Gutachten. Anhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration des Bayerischen Landtags. 26. September 2019, https://pure.mpg.de/rest/items/item_3243648_2/component/file_3243649/content

Hruschka, Constantin. 2019b. Grenzkonstruktionen und Raumdimensionen. Sind Freizügigkeit und Asylrecht im Schengen-Raum miteinander vereinbar? In: K. Barwig, C. Hruschka, C. Janda und K. Jüngling (Hrsg.). Deutsche und europäische Migrationspolitik – Bewährungsprobe für die Menschenrechte (Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht 2019), Stuttgart: 195-227.

Hruschka, Constantin. 2020a. Hot Returns bleiben in der Praxis EMRK-widrig. VerfBlog, 21. Februar 2020, <https://verfassungsblog.de/hot-returns-bleiben-in-der-praxis-emrk-widrig>

Hruschka, Constantin. 2020b. Anerkennung und Aufnahme als Flüchtling (insbes. RL 2011/95/EU und RL 2013/33/EU). In: F. Wollenschläger (Hrsg.). Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht. Enzyklopädie Europarecht Bd. 10. Baden-Baden/Zürich/St. Gallen/Wien: Nomos: 735-818.

Hruschka, Constantin und Tim Rohmann. 2020. Kohärentes Asyl- und Aufenthaltsrecht statt legislativer Hyperaktivität. VerfBlog, 13. August 2020, <https://verfassungsblog.de/kohaerentes-asyl-und-aufenthaltsrecht-statt-legislativer-hyperaktivitaet>

Hruschka, Constantin und Tim Rohmann. 2021. Excluded by enhanced migration management? The Link between Migration Discourse and Legislation in Germany. In: Z. Yanaşmayan und M. Schader (Hrsg.). Post-2015 Refugees in Germany: "Culture of Welcome", Solidarity, Exclusion? International Migration (im Erscheinen).

Hruschka, Constantin. 2021. Immigration Law and Policy in Switzerland: Between Restrictive Controls and Freedom of Movement. In: M.-C. Foblets und J.-Y. Carlier (Hrsg.), Migration and Law in a Changing World. Springer 2021 (im Erscheinen).



- Hruschka, Constantin** 2021. Hyperactive and Incoherent Legislation and Policy: Germany's Fragmented Migration Management within the European Framework. In: M.-C. Foblets und J.-Y. Carlier (Hrsg.). Law and Migration in a Changing World. Heidelberg: Springer 2021 (im Erscheinen).
- Hunkler, Christian und May Khourshed.** 2020. The Role of Trauma on Integration: the Case of Syrians Refugees. *Soziale Welt* 71 (2/3): 191-223.
- Huysmans, Jef.** 2006. The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU. New York: Routledge.
- Jones-Correa, Michael und Els de Graauw.** 2013. The Illegality Trap: The Politics of Immigration & the Lens of Illegality. *Daedalus* 142 (3): 185-198.
- Khourshed, May, Christian Hunkler, Romuald Méango und Axel Börsch-Supan.** 2019. Qualifications, Potentials and Life Courses of Syrian Asylum Seekers in Germany. München: Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik. MEA Discussion Paper 01-2019.
- Kleist, J. Olaf.** 2018. Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Akteure, Themen und Strukturen. *Flucht: Forschung und Transfer. State-of-Research Papier 01.* Osnabrück: IMIS / bicc.
- Kluth, Winfried.** 2019. Next Steps: Die Gesetze des Migrationspaktes 2019 folgen jeweils eigenen Pfaden. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 38 (19): 1305-1313.
- Kneebone, Susan, Dallal Stevens und Loretta Baldassar (Hrsg.).** 2014. Refugee Protection and the Role of Law. Milton Park/New York: Routledge.
- Kublitz, Anja.** 2015. The Ongoing Catastrophe: Erosion of Life in the Danish Camps. *Journal of Refugee Studies* 29 (2): 229-249.
- Kühn, Manfred und Sybille Münch.** 2019. Zuwanderungspolitik – ein neues kommunales Aufgabenfeld? *disP - The Planning Review* 55 (3): 22-30.
- Lazaridis, Gabriella und Khurshed Wadia (Hrsg.).** 2015. The Securitisation of Migration in the EU. Debates since 9/11. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leboeuf, Luc.** 2019. La Cour de justice face aux dimensions externes de la politique commune de l'asile et de l'immigration: un défaut de constitutionnalisation? *Revue trimestrielle de droit européen* 55 (1): 55-66.
- Markard, Nora.** 2012. Kriegsflüchtlinge: Gewalt gegen Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten als Herausforderung für das Flüchtlingsrecht und den subsidiären Schutz. Tübingen: Mohr Siebeck.
- McAdam, Jane (Hrsg.).** 2018. The 2018 Global Compacts on Refugees and Migration. *International Journal of Refugee Law* 30 (4): 571-829.
- Moreno-Lax, Violeta.** 2017. Accessing Asylum in Europe: Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights Under EU Law. Oxford: Oxford University Press.
- Parthey, Heinrich.** 2011. Institutionalisierung disziplinärer und interdisziplinärer Forschungssituationen. In: K. Fischer, H. Laitko und H. Parthey (Hrsg.). *Interdisziplinarität und Institutionalisierung der Wissenschaft. Wissenschaftsforschung Jahrbuch 2010.* Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin: 9-35.



- Peters, Anne.** 2018. The global compact for migration: to sign or not to sign?. EJIL Talk! Blog of the European Journal of International Law, 21. November 2018, <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign>
- Pieper, Tobias.** 2013. Die Gegenwart der Lager: Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik. 2. Aufl., Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ritgen, Klaus.** 2019. Vorschläge zur Optimierung des Migrations- und Integrationsmanagements. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 39 (1): 7-16.
- Rohmann, Tim.** 2019. Mindeststandards verAnkERn – AnKER-Zentren und die Beschleunigung von Asylverfahren. In: K. Barwig, C. Hruschka, C. Janda und K. Jüngling (Hrsg.). Deutsche und europäische Migrationspolitik – Bewährungsprobe für die Menschenrechte (Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht 2019), Stuttgart: 117-160.
- Schader, Miriam.** 2019. Total spontan? ‚Krisen‘bearbeitung in der lokalen Aufnahme Geflüchteter. In: A. von Bresselau (Hrsg.). Migration, Refugees and Asylum. Concepts, Actors, Practices since the Second World War in Global Perspective. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht: 381-396.
- Schader, Miriam.** 2020. Externalization or imitation: the 2015–16 asylum-seeker immigration as a catalyst for local structural change. Ethnic and Racial Studies 43 (11): 2022-2040.
- Schader, Miriam.** (im Erscheinen). Refugees as ‘disciplinary individuals’? Exclusion and inclusion in local asylum-seeker and refugee reception and the German welfare system.
- Schader, Miriam, Shahd Seethaler-Wari und Zeynep Yanaşmayan.** (im Erscheinen). Beyond spatial exclusion?
- Schammann, Hannes.** 2018. “Migrationspolitik.” In: B. Blank, S. Gögercin, K. E. Sauer und B. Schramkowski. Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft: Grundlagen – Konzepte – Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden: 67-85.
- Schammann, Hannes, Danielle Gluns, Christiane Heimann, Sandra Müller, Tobias Wittchen, Christin Younso und Franziska Ziegler.** (im Erscheinen). Ambitious Activity above a Pattern of Passivity: Re-Dimensioning the ‘Local Turn’ in Migration Policy-Making.
- Scharrer, Tabea.** 2020. “It Is Better to Do Business in Africa than in Europe” – Socio-Economic Positionings among Business-Minded European Somalis Moving to Kenya. Journal of Immigrant & Refugee Studies 18 (3): 270-285.
- Scharrer, Tabea et al. (Hrsg.).** 2021. Social and Spatial Im/mobility in Forced Migration: Social Class and Exclusion. The Journal of Ethnic and Migration Studies (im Erscheinen).
- Schmalz, Dana.** 2020. Gruppen, Massen, Kollektive: Perspektiven des Flüchtlingsrechts auf „Migration im Plural“. Kritische Justiz 53 (3): 348-363.
- Schneider, Jens.** 2015. Lageso in Berlin: Wo Flüchtlinge nachts im Regen stehen. Süddeutsche Zeitung. 26.11.2015. <https://www.sueddeutsche.de/politik/lageso-berlin-die-im-regen-steht-1.2754074>.
- Shachar, Ayelet.** 2020. The shifting border. Manchester: Manchester University Press.



- Sigona, Nando.** 2012. 'I've too much baggage': the impact of legal status on the social worlds of irregular migrants. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 20 (1): 50-65.
- Sozialpädagogisches Institut Berlin – „Walter May“.** 2017. Häufig gestellte Fragen zu Flucht und Asyl in Berlin, https://mbt-berlin.de/mbt/publikationen/Broschueren/9-MBT-Berlin-Haeufig-gestellte-Fragen-zu-Flucht-und-Asyl-in-Berlin_2017.pdf
- Stehr, Johannes.** 2007. Normierungs- und Normalisierungsschübe – Zur Aktualität des Foucaultschen Disziplinbegriffes. In: R. Anhorn, F. Bettinger und J. Stehr (Hrsg.). *Foucaults Machtanalytik und Soziale Arbeit: Eine kritische Einführung und Bestandsaufnahme*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 29-40.
- Suerbaum, Magdalena.** 2020. The pram, the notebook and the plastic bag: Mothering practices among refugees and asylum seekers in Berlin. In: A. Lauser, P. Bräunlein, F. Yi-Neumann und A. Fuhse (Hrsg.). *Materializing the Transient: Engaging Things in (Forced) Migration* (im Erscheinen).
- Thym, Daniel.** 2015. Schnellere und strengere Asylverfahren – Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 34 (23): 1625-1633.
- Thym, Daniel und Evangelia (Lilian) Tsourdi.** 2017. Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: constitutional and operational dimensions. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 24 (5): 997-1031.
- Vertovec, Steven, Susanne Becker, Annett Fleischer, Miriam Schader und Shahd Wari.** 2017. Addressing the diversity of asylum-seekers' needs and aspirations. Göttingen: Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. MMG Working Papers WP 17-05. https://www.mmg.mpg.de/61894/wp-17-05_Vertovec_Addressing-the-diversity-of-asylum-seekers_
- Vertovec, Steven.** 2020. "Considering the work of 'integration'". Göttingen: Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften. MMG Working Papers WP 20-04. https://www.mmg.mpg.de/565490/WP_20-04_Vertovec_Integration.pdf
- Vono de Vilhena, Daniela.** 2018. *Knowing the Unknown. Irregular Migration in Germany*. Berlin: Population Europe Discussion Paper Nr. 7. <https://www.population-europe.eu/discussion-paper/discussion-paper-no-7-knowing-unknown>
- Welzer, Harald.** 2006. Nur nicht über Sinn reden! Stets wird „Interdisziplinarität“ gefordert. Doch in der Praxis trennen Geistes- und Naturwissenschaftler Welten. Ein Erfahrungsbericht. *Die Zeit*, 27. April 2006.
- Wouters, Cornelis (Kees).** 2009. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Oxford: Hart Publishing.
- Ye, Junjia.** 2017. Managing urban diversity through differential inclusion in Singapore. *Environment and Planning D: Society and Space* 35 (6): 1033-1052.
- Ziebritzki, Catharina und Robert Nestler.** 2017. 'Hotspots' an der EU-Außengrenze. Eine rechtliche Bestandsaufnahme. Heidelberg: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. MPIL Research Paper Series Working Paper No. 2017-17



Ziebritzki, Catharina und Robert Nestler. 2020. Unionsrecht statt „Deals“ in der europäischen Asylpolitik. Zu zwei Beschlüssen des VG München zum „EU-Türkei-Deal“ und dem sog „Seehofer-Deal“. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 39 (3): 129-133.

Ziebritzki, Catharina. 2020. The Objective of Resettlement from an EU Constitutional Perspective. In: M.-C. Foblets und L. Leboeuf (Hrsg.). Humanitarian Admission to Europe: The Law between Promises and Constraints. Baden-Baden: Nomos: 285-339.

Ziebritzki, Catharina. 2020 i. E. Refugee Camps at the EU External Border – Is the Union responsible? The Integrated EU Hotspot Administration and the Potential of EU Public Liability Law. In: M. Kotzur, D. Moya, Ü. Sezgi Sözen und A. Romano (Hrsg.). The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies. Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).