

Ähnlichkeiten und Unterschiede in der (Nicht-)Aufnahme von bosnischen und syrischen Kriegsflüchtlingen

Anne-Kathrin Will

Beitrag zur Veranstaltung »Soziolog/innen mit „Fluchterfahrung“ gesucht: Konzepte und Erkenntnisse von früher und ihre Relevanz für heute und morgen« der Sektion Migration und ethnische Minderheiten

Einleitung

Der folgende Beitrag sucht Parallelen und Abweichungen der Aufnahme-, Versorgungs- und Rückkehrpolitiken bezüglich der bosnischen Kriegsflüchtlinge, die zwischen den 1990er und 2000er Jahren in Deutschland lebten, und den syrischen Kriegsflüchtlingen, die seit 2011 Zuflucht in Deutschland suchen. Zwar ist der Krieg in Syrien noch nicht vorbei, aber was lässt sich aus den Erfahrungen mit den bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen bereits jetzt für die kommenden Jahre absehen, wenn der Krieg endet, aber auch, falls er andauert?

Um dieser Frage nachzugehen, werfe ich zuerst einen Blick auf die 1990er Jahre, um ausgehend von dieser Beschreibung die wichtigsten Veränderungen der letzten zwei Dekaden zu thematisieren. Dieser allgemeine Rahmen bildet den Ausgangspunkt für eine Thematisierung von Ähnlichkeiten und Unterschieden der außenpolitischen, asylrechtlichen, transferrechtlichen sowie verwaltungstechnischen Reaktionen auf den Zuzug einer großen Zahl von Bürgerkriegsflüchtlingen. Ich ende mit einem Ausblick auf die möglichen zukünftigen Entwicklungen die syrischen Geflüchteten betreffend.

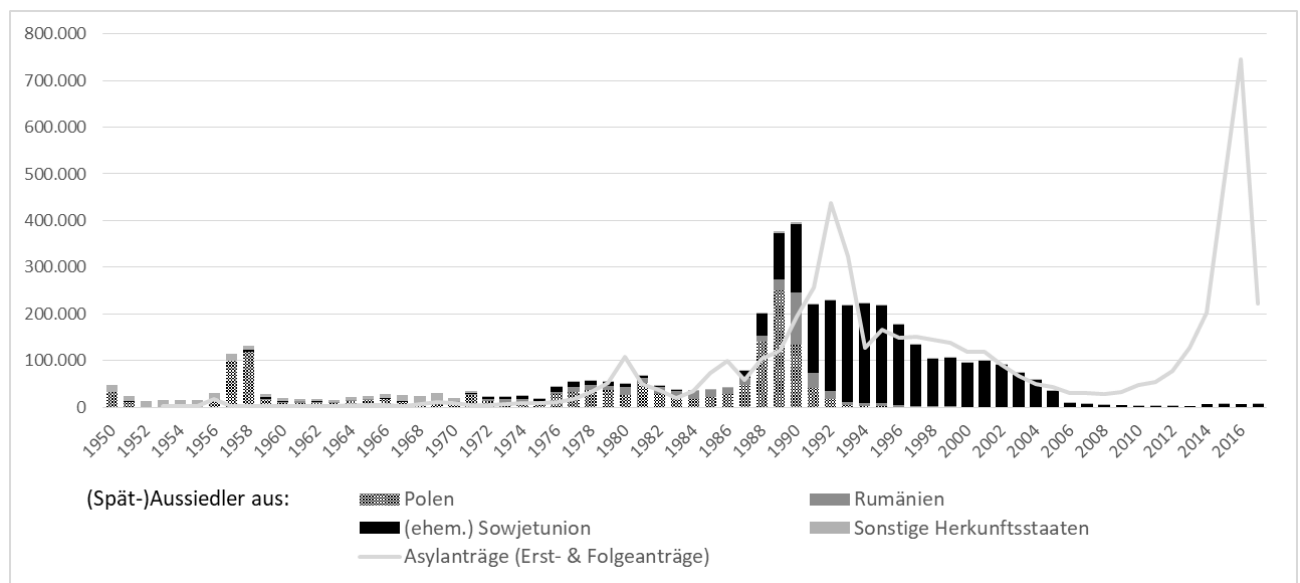
(Nicht-)Aufnahme Geflüchteter in den 1990er Jahren

Zur besseren Einordnung muss an die Situation der anfänglichen 1990er Jahre erinnert werden: Mit der Wende in den sozialistischen Staaten und dem Beitritt der DDR zum Bundesgebiet sind politische Zäsuren markiert, die auch neue Argumentationen und politische Maßnahmen im Feld des humanitären Aufenthalts¹ hervorbrachten. Die deutsche Teilung war beendet, gleichzeitig zerfiel der sozialisti-

¹ Ich verwende den Begriff „humanitärer Aufenthalt“, um die existierende Vielzahl möglicher Aufenthaltsgrundlagen zusammenzufassen, die insbesondere in Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes unter der Überschrift „Aufenthalt aus

sche Block in Einzelstaaten, seine Einwohner*innen konnten plötzlich frei reisen, aber auch auswandern. Viele wählten den Weg nach Deutschland, das in den 1980er Jahren bereitwillig Zuwanderer*innen aus dem Ostblock Asyl gewährte, um seine Überlegenheit im Systemwettbewerb zu demonstrieren. Doch es waren kaum noch politische Gründe, die Menschen aus osteuropäischen Ländern nach der Wende ins Ausland trieben, symptomatisch waren Arbeitslosigkeit und politische Unsicherheit. In Deutschland stiegen die Asylbewerber*innenzahlen und überforderte Kommunen schufen überhastet Unterbringungsmöglichkeiten (Nestvogel 1996). Gleichzeitig wurde in der bundesdeutschen Öffentlichkeit heftig über den zunehmenden Asylzuzug debattiert, denn Deutschland war erklärtermaßen kein Einwanderungsland, an der gesellschaftlichen Realität vorbei (Herbert 2001; Bade, Oltmer 2005; Berlinghoff 2018).

Die Wohnungen und Wohnheime wurden aber auch für die privilegiert zuwandernden Deutschen aus östlichen Siedlungsgebieten, vor allem der ehemaligen Sowjetunion, benötigt. Sie erhielten über ihren Status als Volksdeutsche ein Einwanderungsrecht (Worbs et al. 2013, S.21f.). Seit 1990 zogen so rund 2,1 Mio. (Spät-)Aussiedler*innen aus der ehemaligen Sowjetunion zu (Abbildung 1).



Quelle: Worbs et al. 2013, S.31ff.; BAMF 2019, S.322; BAMF 2018a, S.3

Abbildung 1: Zuzug von (Spät-)Aussiedler*innen und Asylanträge 1950/1953 bis 2017

Sozusagen parallel stellten im Jahr 1992 circa eine halbe Million Menschen einen Asylantrag in der BRD (ebenfalls Abbildung 1). Hauptherkunftsländer waren Jugoslawien und Rumänien (vgl. BAMF 2004 in Bade, Oltmer 2005). Zu den politischen Reaktionen gehörten die Einführung der Visumpflicht für Bosnien-Herzegowina und die Verhängung eines Einreiseverbotes für Staatsangehörige (Rest-) Jugoslawiens im Mai 1992. Viele der Menschen, die sich aus den Bürgerkriegsgebieten auf den Weg nach Deutschland gemacht hatten – häufig zu Verwandten, die ursprünglich als „Gastarbeiter*innen“ nach Deutschland gekommen waren – wurden an österreichisch-deutschen Grenzübergängen abgewiesen (THOS 21.5.92, Kruse et al. 10.6.92). Neben den außenpolitischen Maßnahmen gab es auch asyl- und transferrechtliche. 1993 folgte der sogenannte Asylkompromiss. Das Grundgesetz (GG) wurde um den

völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen“ enthalten sind, darüber hinaus aber auch in anderen Abschnitten des Aufenthaltsgesetzes wie zum Beispiel §18a AufenthG „Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung“.

Artikel 16a ergänzt, so dass Menschen kein Asyl mehr nach dem Grundgesetz erhalten, wenn sie über einen sicheren Drittstaat eingereist sind. In Anbetracht der Binnenlage Deutschlands, umgeben von sicheren Drittstaaten, können Menschen, die Asyl nach Art. 16a GG erhalten wollen, seitdem nur noch mit dem Flugzeug direkt einreisen. Dafür wird ein Visum benötigt, das in der Regel nicht vorhanden ist. Zudem wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) eingeführt, das die Sozialleistungen für Geflüchtete senkte. Aufgrund der hohen Arbeitslosenquote wurde ihnen die Arbeitsaufnahme verboten.

Für rest-jugoslawische Asylantragsstellende setzte das Bundesamt für Flüchtlinge (BAFl)² die Entscheidungen über ihre Anträge aus (Hohlfeld 2008). Die bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge hingegen sollten keine Asylanträge stellen, ihnen wurden Duldungen ausgestellt, die anfänglich eine Gültigkeit von zwölf Monaten hatten. Nach dem Kriegsende im Dezember 1995 verhandelten die Innenminister*innen der Bundesländer auf den halbjährlich stattfindenden Innenministerkonferenzen (IMK) darüber, wie viele weitere Monate die bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge noch bleiben dürfen, bzw. welche Menschen aus welchen Gebieten schon zurückkehren sollten. Bereits kurz nach Kriegsende wurde die Ausreise der bosnischen Kriegsflüchtlinge forciert und im ersten Nachkriegsjahr die ersten Abschiebungen durchgeführt. Die, die dennoch länger blieben, lebten in Angst vor einer Abschiebung. Sie mussten in den auf mehrere Jahre angemieteten Unterkünften bleiben, auch dann, wenn Wohnungen mittlerweile billiger waren. Dankbarkeit für die Aufnahme in Deutschland gepaart mit dem Unverständnis über die Rahmenbedingungen waren wichtige Themen in den Interviews, die ich von 2005 bis 2007 in Berlin mit bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen führte (Will 2010, S.53ff.).

Veränderungen der vergangenen zwei Dekaden

Bis zum Sommer der Migration 2015 haben sich viele Dinge geändert. Deutschland benötigt Arbeitskräfte. Die Europäische Union definiert weitgehend die Asyl-Rahmenbedingungen, die Dublin-Abkommen sind fortgeschrieben und die Mechanismen der innereuropäischen Zuständigkeitsprüfung (EURODAC³) und Umverteilung perfektioniert worden. Ein deutlicher Umschwung erfolgte 2005 mit dem „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“, kurz Zuwanderungsgesetz (ZuWG). Bereits im Namen wird eine Neuausrichtung deutlich. Zwar soll Zuwanderung gesteuert *und* begrenzt werden, aber immerhin steht die Steuerung vor der Begrenzung. Und auch Integration wird explizit genannt. Durch Artikel 1 ZuWG wurde das „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ (AufenthG) eingeführt und das Ausländerrecht grundsätzlich neu gestaltet. Auch hier ist im Namen die Neuausrichtung auf Erwerbstätigkeit und Integration zu erkennen. Das AufenthG löste das 1965 in der Zeit der Anwerbeabkommen erlassene „Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet“ (AuslG) ab.

Wichtigste Neuerung des AufenthG sind Integrationskurse, ein Angebot für Neuzugewanderte, um grundlegende Deutschkenntnisse zu erwerben. Im Bereich des humanitären Aufenthalts wurde die

² Das BAFl ist die Vorläuferbehörde des seit 2005 mit dem neuen Zuwanderungsgesetz eingerichteten Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

³ EURODAC steht für European Dactyloscopy, die europäische Datenbank für Fingerabdrücke, die Asylsuchende bei ihrer Erstregistrierung abgeben müssen. Ist ein Fingerabdruck bereits in EURODAC registriert, so ist ein anderes EU-Land für die Bearbeitung des Asylgesuchs zuständig und die Betroffenen sollen in das entsprechende EU-Land ausreisen, um dort ihren Asylantrag zu stellen.

Möglichkeit einer Aufenthaltsgewährung in Härtefällen geschaffen (§23a AufenthG) sowie der Verfolgungsbegriff ausgeweitet. Auch die Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure führt seitdem zur Anerkennung als Flüchtling nach Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Weiterhin kann geschlechtsspezifische Verfolgung zu einem humanitären Aufenthaltsrecht führen und Bürgerkriegsflüchtlingen kann seitdem ein Aufenthaltsrecht gewährt werden, wenn keine Fluchtalternative in ihrem Herkunftsland existiert. Es folgten weitere Änderungen des Aufenthaltsgesetzes, die helfen sollten, dass langjährig geduldete⁴ Menschen einen Aufenthaltstitel erhalten. Der Erfolg dieser Regelungen (§§104a, 104b, 25a, 25b, 18a AufenthG) ist jedoch mit rund zehntausend gewährten Aufenthaltstiteln eher mäßig (vgl. BT-Drs. 19/3860, S.12, 23, 30). Im Jahr 2018 lebten weiterhin rund 174.000 Personen mit einer Duldung, ein Sechstel von ihnen (17,8 Prozent) hielt sich bereits länger als fünf Jahre in Deutschland auf.

Doch diese Entwicklungen betreffen die syrischen Geflüchteten derzeit nicht. Sie erhalten einen der vier Schutzstatus: 1) Asylberechtigung nach Artikel 16a GG, 2) Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nach GFK, 3) subsidiärer Schutz oder 4) Abschiebeverbot (vgl. BAMF 2016a) und keine Duldung wie die bosnischen Kriegsflüchtlinge in den 1990er Jahren. Die Möglichkeiten können jedoch relevant werden, sobald der Krieg in Syrien endet und die Geflüchteten ausreisepflichtig werden, denn ihre humanitäre Aufnahme erfolgt nur auf Zeit. Sofern es ihnen nicht gelingt, eine Niederlassungserlaubnis zu erlangen, werden die Schutzstatus widerrufen, sobald eine Rückkehr – auch in Teile Syriens – möglich ist. Doch zunächst zu den Parallelen und Abweichungen, die sich zwischen den 1990er und den 2010er Jahren in der (Nicht-)Aufnahme Geflüchteter beobachten lassen, um darauf erneut im Ausblick zurückzukommen.

Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen Damals und Heute

Zu beiden Zeitpunkten gab es kurz nach einer Zunahme der Fluchtzuwanderung politische Ad-hoc-Reaktionen, die den Zuzug unterbinden sollten. Dies war 1992 die erwähnte Einführung des Visazwangs für Bosnien-Herzegowina und das Einreiseverbot für (Rest-)Jugoslaw*innen. Der Zuzug aus dem ehemaligen Jugoslawien nahm entsprechend in den Folgejahren ab. Aber auch aus Rumänien ging der Zuzug zurück, insbesondere weil sich die rumänische Auswanderung⁵ Richtung Italien, Kanada und USA verschob (Sandu 2010, S.40). Flankiert wurden die Veränderungen des Visaregimes von grundlegenden innenpolitischen Maßnahmen. Mit dem Asylkompromiss 1993 wurden neben sicheren Drittstaaten auch sichere Herkunftsstaaten definiert, für die verkürzte Asylverfahren vorgesehen waren. Auf der Liste befanden sich unter anderem alle osteuropäischen Staaten mit Ausnahme von Albanien, des ehemaligen Jugoslawiens sowie der ehemaligen Sowjetunion, bzw. deren Nachfolgestaaten. Außerdem wurde das Asylbewerberleistungsgesetz erlassen. Der Rückgang der humanitären Zuzugszahlen wurde insbesondere der Wirkung des neuen Visaregimes und dem Asylkompromiss zugeschrieben (Bade, Oltmer 2005; Berlinghoff 2018).

In den Jahren 2014 und 2015 lassen sich einige Ähnlichkeiten beobachten: Nachdem die illegalisierten Grenzübertreter auf der östlichen Balkanroute stark zunahmen, wurde ab Herbst 2015 ein Ab-

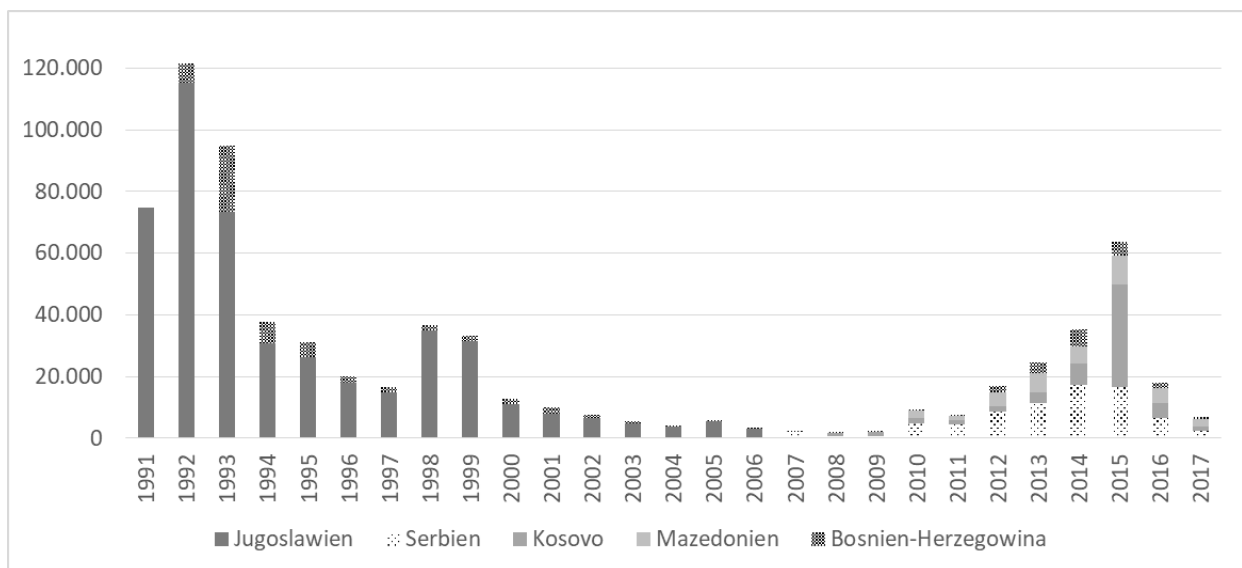
⁴ Eine Duldung wurde bis 2005 nach §55 AuslG und seitdem nach §60a AufenthG erteilt und ist kein Aufenthaltstitel, sondern beinhaltet lediglich eine „Aussetzung der Abschiebung“. Die Betroffenen sind trotzdem ausreisepflichtig.

⁵ Bis 1993 waren viele der rumänischen Auswanderer*innen Angehörige der deutschen Minderheiten (Sandu 2010, S.39ff.), die in der BRD als Aussiedler*innen aufgenommen wurden und keinen Asylantrag stellten.

ÄHNLICHKEITEN UND UNTERSCHIEDE IN DER (NICHT-)AUFNAHME VON BOSNISCHEN UND SYRISCHEN KRIEGSFLÜCHTLINGEN

kommen zwischen der EU und der Türkei ausgehandelt, um die Grenzübertritte zwischen der Türkei und Griechenland sowie der Türkei und Bulgarien zu unterbinden. Im März 2016 wurde das Abkommen unterzeichnet. Seitdem sind die illegalisierten Grenzübertritte massiv zurückgegangen von über einer Million im Jahre 2015 auf rund 363.000 im Jahr 2016 und rund 172.000 im Jahr 2017 (UNHCR Geneva). Parallel wurden Neuregelungen für das Asyl- und Aufnahmerecht erlassen, die den humanitären Aufenthalt – ähnlich wie 1992/93 – neu strukturierten.

Allerdings begann eine Verschiebung in diesem Feld bereits vor dem Sommer der Migration mit dem Beginn der neuen Regierungszeit der großen Koalition 2013/14. In der folgenden 18. Legislaturperiode bis 2017 sind zwölf Gesetze erlassen worden, die sich auf den humanitären Aufenthalt auswirken (vgl. Will 2018). Ausgangspunkt waren neuerlich gestiegene Asylantragszahlen von Staatsangehörigen jugoslawischer Nachfolgestaaten. Die erwähnte 1992 eingeführten Visaregelungen wurden 2009 und 2010 gelockert und Besuche mit einer Dauer von bis zu 90 Tagen im Schengen-Raum ohne Visum möglich. Diese neuerlich erlangte Reisefreiheit nutzten insbesondere Minderheitenangehörige,⁶ um in Deutschland einen Asylantrag zu stellen. In der Folge stiegen sukzessive die Asylbewerber*innenzahlen aus diesen Ländern (Abbildung 2) und lagen 2015 wieder deutlich über den Zahlen der Jahre 1998/99 als gewalttätige Auseinandersetzungen im Kosovo zu einer militärischen Intervention der NATO führten.



Hinweis: Die De-facto Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in den Jahren 1992 bis 1995 werden nicht in der Asylstatistik ausgewiesen; bis 1995 wurde nicht zwischen Erst- und Folgeanträgen differenziert; ab 1995 werden nur Erstanträge dargestellt; Serbien, Kosovo und Mazedonien werden erst ab 2008 getrennt ausgewiesen; 1992 wurde Mazedonien noch als Jugoslawien gezählt (vgl. entsprechende Fußnoten in den Quellen).

Quellen: BMI 2004, S.92ff.; BAMF 2019, S.308f.

Abbildung 2: Asylanträge ausgewählter Staatsangehörigkeiten des ehemaligen Jugoslawiens

⁶ Viele Asylanträge wurden von Rom*nja gestellt, die in den Transformationsstaaten Serbien und Bosnien-Herzegowina diskriminiert werden. Die serbische Regierung sah durch die zunehmende Zahl von Asylanträgen in unterschiedlichen EU-Staaten die Beitrittsverhandlungen mit der EU gefährdet und ergriff entsprechende Maßnahmen. Dazu gehörten Ausreisekontrollen, bei denen ausreichend Bargeld und eine Rückfahrkarte nachzuweisen sind. Kontrolliert wurden insbesondere Menschen, bei denen vermutet wurde, dass sie Rom*nja sind (Waringo 2013, S.38f.).

Mit einem Anstieg der Asylgesuche auch aus anderen Staaten, insbesondere aus den Kriegs- und Krisengebieten Syrien, Afghanistan, Irak, Iran (vgl. Abbildung 1) versuchte die Bundesregierung der weiteren Zunahme der Antragszahlen entgegenzuwirken. So wurden Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien im November 2014 zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Menschen mit den Staatsangehörigkeiten dieser Staaten durchlaufen ein verkürztes Asylverfahren, das in der Regel mit einer „offensichtlich unbegründeten“ Ablehnung des Asylgesuchs endet. Eine derartige Ablehnung reduziert die Einspruchsfrist bei Verwaltungsgerichten auf eine Woche (BAMF 2016a). Hinzu kommen weitere Einschränkungen in Bezug auf Bewegungsfreiheit und Integrationsmöglichkeiten (vgl. Mediendienst Integration 2016).

Zu den sicheren Herkunftsstaaten gehörten bis 2014 alle Länder der EU, Ghana und Senegal.⁷ Ein Jahr später wurden zusätzlich Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Durch die Definition sicherer Herkunftsstaaten werden differenzierte Zugangsrechte zum Asylverfahren gewährt, außerdem sind Lebensbedingungen und -perspektiven hiervon abhängig (vgl. Will 2018). So dürfen Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten keine Arbeit (oder Ausbildung) aufnehmen, sind verpflichtet in besonderen Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen (aus denen sie auch direkt abgeschoben werden sollen), haben keinen Zugang zu Integrationskursen und erhalten dauerhaft⁸ abgesenkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Parallel zu den Verschlechterungen für Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten gab es aber auch deutliche Verbesserungen für langjährig Geduldete, Asylsuchende im Asylverfahren und Menschen, die eine „gute Bleibeperspektive“⁹ haben. Für sie alle wurden durch das „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“, das „Rechtsstellungsverbesserungsgesetz“, das „Asylpaket I“ und das „Integrationsgesetz“ Wege in Arbeit und Ausbildung geöffnet. Für Menschen mit „guter Bleibeperspektive“ wurde der frühzeitige Deutscherwerb in Integrationskursen ermöglicht (vgl. Will 2018). Mit diesen Verbesserungen unterscheidet sich die Aufenthaltssituation der kriegsbedingt zugewanderten Syrer*innen sehr deutlich von derjenigen der Bosnier*innen während der 1990er und 2000er Jahre. Letzteren waren der Zugang zu Arbeit und Bildung verwehrt. Es gab ein generelles Arbeitsverbot, das nur in sehr seltenen Fällen aufgehoben wurde und kaum Möglichkeiten Bildungsangebote wahrzunehmen, die über die Pflichtschulzeit hinausgingen. Es gelang nur in Einzelfällen, dass geduldete bosnische Jugendliche ein Gymnasium besuchten und/oder ein Studium aufnehmen durften. Eine Ausbildung war aufgrund des Ausbildungsplatzmangels und der mit einer dualen Ausbildung verbundenen Arbeitsaufnahme untersagt.

Durch die Gesetzesänderungen der 18. Legislaturperiode wurden humanitäre Aufenthalte aber auch gleichzeitig an (Integrations-)Leistung gebunden. Geflüchtete, die auf dem Arbeitsmarkt oder in der Ausbildung etwas leisten, erarbeiten sich Bleibeperspektiven, um als Arbeits- oder Fachkräfte bleiben zu dürfen. Arbeitsmarktspezialist*innen bezeichneten diese Veränderungen als „Spurwechsel“, da sich die Wahrnehmung von Geflüchteten als potenzielle Arbeitskräfte mit den entsprechenden rechtli-

⁷ Gambia war temporär von 1993 bis 1995 auf der Liste.

⁸ Nach 15 Monaten Voraufenthalt erhalten Menschen im Asylbewerberleistungsbezug Leistungen analog SGB XII (Grundsicherung), wenn keine Ausschlussgründe vorliegen. Zu den Ausschlussgründen gehören unter anderem Staatsangehörigkeiten sicherer Herkunftsstaaten, Mitwirkungspflichtverletzungen, Einreise zum Leistungsbezug sowie Straffälligkeit.

⁹ Eine „gute Bleibeperspektive“ wurde im Asylpaket I im Jahr 2015 eingeführt, aber nicht definiert. Seitdem veröffentlicht das BAMF eine Liste mit den Ländern, deren Staatsangehörige bereits während des Asylverfahrens Zugang zu Integrationskursen haben. Dies sind seit 2015 unverändert: Eritrea, Iran, Irak, Somalia und Syrien.

chen Möglichkeiten grundlegend geändert hat (Bojadzije et al. 2016). Bis zum Zuwanderungsgesetz 2005 waren Wechsel zwischen den Aufenthaltszwecken ausgeschlossen. Seit 2005 gibt es diesbezüglich Flexibilität, die durch eine Vielzahl von Gesetzesänderungen beständig ausgebaut wird (Grote, Vollmer 2016).

Sogar wenn Geflüchtete als Flüchtlinge nach GFK oder asylberechtigt anerkannt sind, wirkt sich Leistung aus. Die reguläre Voraufenthaltszeit um eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, wurde mit dem Integrationsgesetz von drei Jahren auf fünf Jahre erhöht. Alle diejenigen, die jedoch ihren Unterhalt sichern können, über ausreichend Wohnraum verfügen, gute Deutschkenntnisse nachweisen und straffrei sind, können weiterhin nach drei Jahren eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erhalten. Eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, ist wichtig, da Geflüchtete ihr Aufenthaltsrecht als Asylberechtigte*r, anerkannter Flüchtling, subsidiär Schutzberechtigte*r oder das gewährte Abschiebeverbot verlieren, sobald sich die politischen Verhältnisse in ihren Herkunftsländern etwas stabilisieren. Eine humanitäre Aufnahme erfolgt nur temporär.

Eine weitere Ähnlichkeit zwischen 1993 und 2015 besteht in der Absenkung von Sozialleistungen, die Geflüchtete erhalten. Bis zum Erlass des Asylbewerberleistungsgesetzes 1993 erhielten Geflüchtete Sozialhilfe. Seitdem erhalten Menschen im Asylverfahren und vollziehbar zur Ausreise Verpflichtete niedrigere Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. 1997 wurde das Gesetz ausgeweitet auf Geduldete, Menschen, die über einen Flughafen einreisen wollen ohne Einreisegestattung, sowie Menschen mit Aufenthaltsbefugnis aufgrund von Krieg in ihrem Heimatland. Ursprünglich für ein Jahr, seit 1997 dann für 36 Monate, erhielten sie „80 Deutsche Mark“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 2) monatlich in bar für den persönlichen Bedarf sowie Leistungen für Unterkunft und Verpflegung vorzugsweise in Sachleistungen. Erst nach zwölf, dann 36 Monaten, ab 2007 sogar 48 Monaten ununterbrochenem Leistungsbezug – und ohnehin nur, wenn keine Ausschlussgründe vorlagen – erhielten sie Leistungen analog zur Sozialhilfe (Classen 2013).

Für die circa 245.000 Bosnier*innen, die noch 1997 in Deutschland als Kriegsflüchtlinge lebten (Bade, Oltmer 2005) und bis dahin Sozialhilfe erhielten, bedeuteten die geringen (Bar-)Leistungen massive Einschränkungen. Für viele hieß dies konkret, dass sie gegen Entscheidungen der Ausländerbehörden nicht juristisch vorgehen konnten, da sie die benötigte Unterstützung durch Anwälte*innen nicht bezahlen konnten. In Flächenländern waren bereits die Fahrten zu Beratungsstellen zu kostspielig für die Betroffenen. Durch das Arbeitsverbot gab es zudem keine Möglichkeit, Startkapital für die Rückkehr nach Bosnien zu bilden, um Wohnraum zu mieten oder zerstörte Häuser instand zu setzen. Von den Barleistungen gelang es kaum noch jemandem, Geld für die Rückkehr zurückzulegen. Auch aus diesem Grund lief die Rückkehr schleppend an und in den Nachkriegsjahren weiter. Nur unter enormem Abschiebedruck verließen die bosnischen Kriegsflüchtlinge Deutschland (Will 2010, S.64ff.).

Im Jahr 2012 wurde vom Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass die Bedarfssätze des AsylbLG, die seit 1993 nicht angepasst wurden, zu niedrig sind. Der Gesetzgeber wurde aufgefordert, das Gesetz zu novellieren. Mit dreijähriger Verzögerung erfolgte dies. Die verfassungsrichterliche vorgeschriebene Dynamisierung, die auch bei der Grundsicherung erfolgt, blieb jedoch bisher aus. Im Jahr 2017 wurden die Bedarfe sogar um circa 10 Euro gekürzt (GGUA 2018)(vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Bedarfssätze des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG), des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) sowie des XII. Sozialgesetzbuches (SGB XII) zum Vergleich in den Jahren 1997, 2015 und Anfang 2019

	BSHG 1997	AsylbLG 1997 (bis 2012 unverändert)	SGB XII 2015	AsylbLG 2015	SGB XII 2019	AsylbLG in 2017 gesenkt und seitdem unverändert
Haushaltsvorstand	539 DM	440 DM/224,97 EUR (360 DM + 80 DM (bar f. pers. Bedarf))				
0- bis 5-jährige	270 DM	260 DM/132,93 EUR (220 DM + 40 DM (bar f. pers. Bedarf))	234 EUR	217 EUR (133 EUR + 84 EUR (bar f. pers. Bedarf))	245 EUR	212 EUR (133 EUR + 79 EUR (bar f. pers. Bedarf))
6-jährige*	270 DM	260 DM/132,93 EUR (220 DM + 40 DM (bar f. pers. Bedarf))	267 EUR	249 EUR (157 EUR + 92 EUR (bar f. pers. Bedarf))	302 EUR	240 EUR (157 EUR + 83 EUR (bar f. pers. Bedarf))
7- bis 13-jährige	350 DM	350 DM/178,95 EUR 310 DM + 40 DM (bar f. pers. Bedarf)	267 EUR	249 EUR (157 EUR + 92 EUR (bar f. pers. Bedarf))	302 EUR	240 EUR (157 EUR + 83 EUR (bar f. pers. Bedarf))
14- bis 18-jährige	485 DM	390 DM/199,40 EUR 310 DM + 80 DM (bar f. pers. Bedarf)	302 EUR	283 EUR (198 EUR + 85 EUR (bar f. pers. Bedarf))	322 EUR	274 EUR (198 EUR + 76 EUR (bar f. pers. Bedarf))
18-jährige und älter	485 DM	390 DM/199,40 EUR 310 DM + 80 DM (bar f. pers. Bedarf)	320 EUR (bis zum Alter von 25 im Haushalt der Eltern, danach wie „alleinstehend“)	287 EUR (174 EUR + 113 EUR (bar f. pers. Bedarf))	339 EUR (bis zum Alter von 25 im Haushalt der Eltern, danach wie „alleinstehend“)	282 EUR (174 EUR + 108 EUR (bar f. pers. Bedarf))
alleinstehend/ alleinerziehend			399 EUR	359 EUR (216 EUR + 143 EUR (bar f. pers. Bedarf))	424 EUR	351 EUR (216 EUR + 135 EUR (bar f. pers. Bedarf))
2 Erwachsene mit gemeinsamen Haushalt			je 360 EUR	je 323 EUR (je 194 EUR + je 129 EUR (bar f. pers. Bedarf))	382 EUR	je 316 EUR (je 194 EUR + je 122 EUR (bar f. pers. Bedarf))

* Restkategorie aufgrund geänderter Altersgrenzen mit SGB-Reform 2005 von 0–7 Jahre auf 0–6 Jahre

Quellen: NWB 1997; AsylbLG geändert am 1.6.1997; Classen 2011, S.13; Sozialberatung Kiel 2014; BMAS 2015; Die Bundesregierung 2018; AsylbLG zuletzt geändert am 17.7.2017

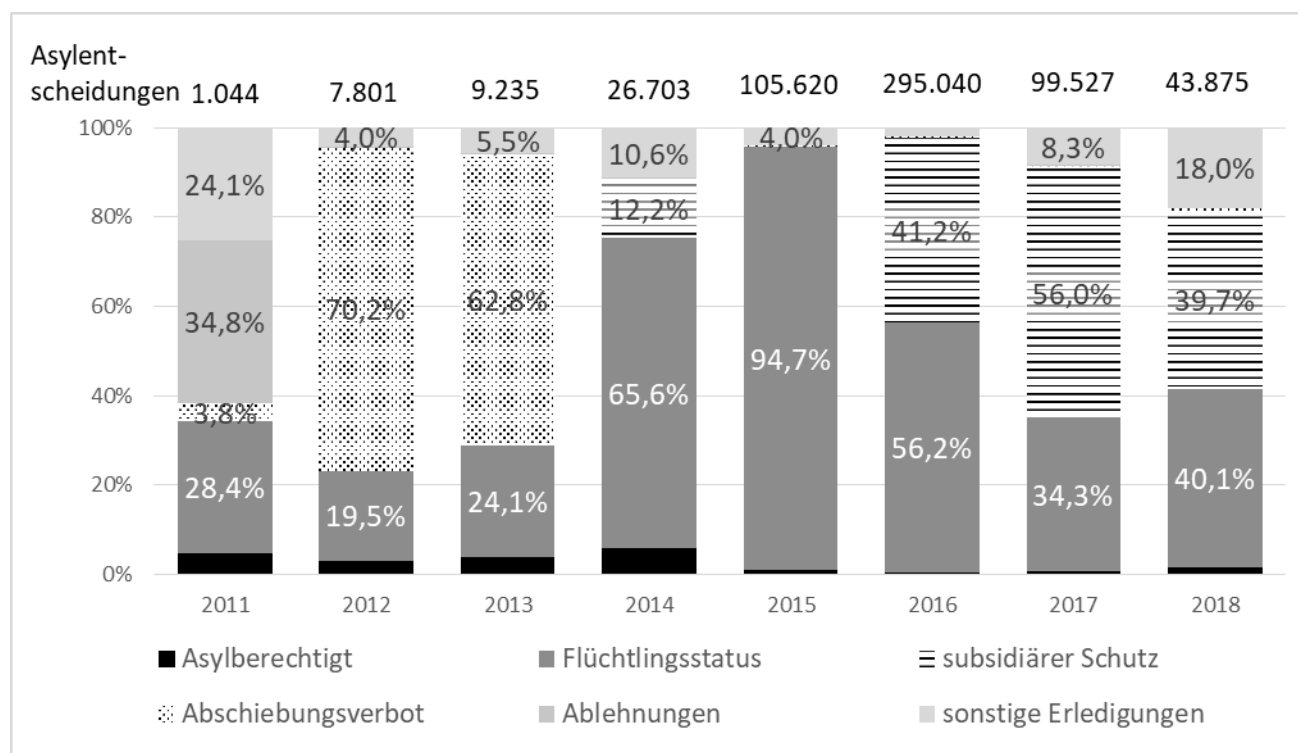
Neben den außenpolitischen Maßnahmen (Visaregime), den asylrechtlichen (Änderung des GG mit Auswirkungen auf das Asylverfahren) und den sozialrechtlichen (AsylbLG) wurden sowohl in den 1990er als auch 2010er Jahren verwaltungstechnische Stellschrauben genutzt: Die Bosnier*innen sollten keine aussichtslosen Asylanträge stellen¹⁰ und hätten von den zuständigen Ausländerbehörden eine Aufenthaltsbefugnis erhalten können. Dies wurde jedoch nur im Fall von wenigen in Kontingen-

¹⁰ Da sie von nicht-staatlichen paramilitärischen Einheiten vertrieben wurden, konnte ihnen vor 2005 kein Asyl gewährt werden, da nicht-staatliche Verfolgung nicht berücksichtigt wurde.

ÄHNLICHKEITEN UND UNTERSCHIEDE IN DER (NICHT-)AUFNAHME VON
BOSNISCHEN UND SYRISCHEN KRIEGSFLÜCHTLINGEN

ten aufgenommenen Geflüchteter getan, den meisten wurde eine Duldung erteilt (Hohlfeld 2008). Zudem wurden die Entscheidungen über Asylanträge, die dennoch von Bosnier*innen vereinzelt gestellt wurden, bis zum Kriegsende ausgesetzt (BAFI 2001, S.1).

Bei den syrischen Kriegsflüchtlingen lassen sich aktuell meiner Meinung nach vergleichbare Veränderungen in der Entscheidungspraxis des BAMF bezüglich der Gewährung von Aufenthaltsrechten nachvollziehen. Bei einer Sichtung der jährlichen Entscheidungen über Asylgesuche syrischer Staatsangehöriger lässt sich für 2011 – das Jahr des Kriegsbeginns – noch ein gutes Drittel Ablehnungen von Asylanträgen feststellen, ein knappes Drittel erhielt eine Anerkennung als Flüchtling nach GFK. Es handelte sich um etwas über Tausend Antragstellende. In den folgenden zwei Jahren versieben- bzw. -achtfache sich die Zahl der Entscheidungen über Anträge und es wurden vor allem Abschiebeverbote verhängt. In den Jahren 2014 und 2015 stiegen die Entscheidungszahlen massiv und es wurde vor allem die Flüchtlingseigenschaft nach GFK festgestellt. Ab 2016, dem Jahr mit den meisten Entscheidungen, wurde deutlich häufiger nur noch ein subsidiärer Schutz gewährt und seltener die Flüchtlingseigenschaft festgestellt (vgl. Abbildung 3).



Quellen: BAMF 2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2018b

Abbildung 3: Entscheidungen über Asylanträge syrischer Staatsangehöriger 2011 bis 2018

Mit einem subsidiären Schutz hat die entsprechende Aufenthaltserlaubnis eine kürzere Gültigkeit und eine Niederlassungserlaubnis kann erst nach fünf Jahren beantragt werden – vorausgesetzt die Aufenthaltsgründe liegen weiterhin vor. Viel wichtiger ist aber, dass der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte seit 2015 bis März 2017 ausgesetzt war und seit August 2018 monatlich nur 1.000 Personen nachziehen dürfen. In Anbetracht der dezentralen Struktur deutscher Auslandsvertretungen und der kommunalen Ausländerbehörden, die in den Prozess involviert sind, war absehbar, dass diese Kontingente weder ausgeschöpft noch adäquat in die folgenden sechs Monate „übertragen“ werden (Pro Asyl 28.12.18). Mit der steigenden Rate syrischer Geflüchteter mit subsidiärem Schutz wurden der

Schutzumfang und die Rechte auf gemeinsames Familienleben für diejenigen reduziert, die besonders spät aus dem Kriegsgebiet entkommen sind und/oder länger in anderen Transitländern außerhalb der EU lebten. Damit sind auch bei den syrischen Kriegsflüchtlingen verwaltungstechnische Regulierungen feststellbar, die denen ähneln, die während der temporären Aufnahme der bosnischen Kriegsflüchtlinge in den 1990er Jahren zur Anwendung kamen.

Ausblick

Solange die syrischen Geflüchteten keine Niederlassungserlaubnisse erlangt haben, werden sie mit dem Kriegsende, aber auch mit einer politischen Stabilisierung in Teilen Syriens, ihren humanitären Aufenthaltsstatus verlieren und zur Rückkehr aufgefordert. Voraussetzungen für anerkannte Flüchtlinge, die eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren beantragen können, sind Deutschkenntnisse, Sicherung des Lebensunterhalts, ausreichender Wohnraum sowie Straffreiheit. Subsidiär Geschützte erhalten frühestens nach fünf Jahren eine Niederlassungserlaubnis ebenso wie anerkannte Flüchtlinge, wenn sie nicht durch Integrationsleistungen diese Wartezeit auf drei Jahre reduzieren können. Es bleibt also abzuwarten, wie schnell sich die Aufenthalte der Syrer*innen verfestigen und wie sich die politische Lage in Syrien entwickelt.

Neu sind die Möglichkeiten des Wechsels von einem prekären humanitären Aufenthalt in einen Aufenthaltstitel, der aus Gründen der Fach- oder Arbeitskräftegewinnung gewährt wird. Die Grundlagen für diese „Spurwechsel“ wurden 2005 im Zuwanderungsgesetz gelegt. Durch die Einführung einer sogenannten Ausbildungsduldung wurde die Verknüpfung eines prekären humanitären Aufenthalts mit Fachkräftesicherung bis dato auf die Spitze getrieben. Der Duldungsstatus, der kein Aufenthaltstitel ist, sondern nur eine „Aussetzung der Abschiebung“ bei weiterer Ausreisepflicht, wird seitdem für den Zeitraum einer rund drei Jahre dauernden Berufsausbildung erteilt. Damit hätten die betroffenen Syrer*innen noch weitere Optionen, sollten sie in den Duldungsstatus fallen, bevor sie eine Niederlassungserlaubnis erhalten haben. Dieser Weg steht außerdem allen geduldeten Geflüchteten offen, die nicht aus sicheren Herkunftsstaaten kommen. Damit ist ein effektiverer Weg eröffnet als mit den älteren Bleiberechtsregelungen. Grundsätzlich problematisch ist jedoch die Verquickung von (Integrations-)Leistung und humanitärem Aufenthalt, weil sie Selektion nach Nützlichkeit bedeutet, auch wenn sie von den Betroffenen selbst als Chance begriffen wird. Eine Chance, die die bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge nicht erhielten.

Literatur

Bade, Klaus J., und Jochen Oltmer. 2005. *Flucht und Asyl seit 1990*.

<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56443/flucht-und-asyl-seit-1990>.

BAFI. 2001. *Gesamtausgabe der EE-Briefe des Jahres 2001*. Nürnberg.

BAMF. 2012. *Das Bundesamt in Zahlen 2011*. Nürnberg.

BAMF. 2013. *Das Bundesamt in Zahlen 2012*. Nürnberg.

BAMF. 2014. *Das Bundesamt in Zahlen 2013*. Nürnberg.

BAMF. 2015. *Das Bundesamt in Zahlen 2014*. Nürnberg.

BAMF. 2016a. *Ablauf des deutschen Asylverfahrens*.

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/schema-ablauf-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile (Zugegriffen: 26.1.19).

ÄHNLICHKEITEN UND UNTERSCHIEDE IN DER (NICHT-)AUFNAHME VON
BOSNISCHEN UND SYRISCHEN KRIEGSFLÜCHTLINGEN

- BAMF. 2016b. *Das Bundesamt in Zahlen 2015*. Nürnberg.
- BAMF. 2017. *Das Bundesamt in Zahlen 2016*. Nürnberg.
- BAMF. 2018a. *Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe Dezember 2018*. Nürnberg: BAMF.
- BAMF. 2018b. *Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2018*. Nürnberg.
- BAMF. 2018c. *Das Bundesamt in Zahlen 2017*. Nürnberg.
- BAMF. 2019. *Migrationsbericht 2016/2017. (vorläufiges Layout)*. Nürnberg: BAMF.
- Berlinghoff, Marcel. 2018. *Geschichte der Migration in Deutschland*.
<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/252241/deutsche-migrationsgeschichte>.
- BMAS. 2015. Bekanntmachung über die Höhe der Leistungssätze nach §14 des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Zeit ab 1. März 2015. <https://fluechtlingsrat-bw.de/files/Dateien/Dokumente/INFOS%20-%20Sozialleistungen/2015-01%20Leistungssaetze%20AsylbLG%20ab%201%20Maerz%202015.pdf> (Zugegriffen: 26.1.19).
- BMI. 2004. *Migrationsbericht*. Berlin: BMI, Sachverständigenrat für Zuwanderung und Migration, BAMF.
- Bojadzjev, Manuela, Sandro Mezzadra, Moritz Altenried, Leif Höfler und Mira Wallis. 2016. Migration und Logistik: Politiken und Vermittlung mobiler Arbeit. In *Solidarität im Wandel?*, Hrsg. BIM, 260–283. Berlin.
- Classen, Georg. 2011. Das Asylbewerberleistungsgesetz und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Stellungnahme zur Anhörung am 07.02.2011 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages. http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylbLG/Classen_AsylbLG_Verfassung.pdf (Zugegriffen: 26.1.19).
- Classen, Georg. 2013. Das Asylbewerberleistungsgesetz und seine Novellen. <http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/gesetzgebung/KurzinfoAsylbLG-93-97-98-03.pdf> (Zugegriffen: 26.1.19).
- Die Bundesregierung. 2018. Soziale Grundsicherung. Regelsätze werden angepasst. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regelsaetze-werden-angepasst-1522244> (Zugegriffen: 26.1.19).
- GGUA. 2018. Unzureichende Leistungen nach dem AsylbLG! https://ggua.de/fileadmin/downloads/AsylbLG/Informationsbrief_Unzureichende_Leistungen_nach_dem_AsylbLG_.pdf (Zugegriffen: 26.1.19).
- Grote, Janne, und Michael Vollmer. 2016. *Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. Working Paper 67. Nürnberg.
- Herbert, Ulrich. 2001. *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, Bd. 410. München.
- Hohlfeld, Thomas. 2008. *Strategien der Ausschaffung. Eine Archäologie der Flüchtlingsbürokratie*. Dissertation. Berlin.
- Kruse, Kuno, Stefan Scheytt und Michael Schweben. 10.6.92. Krieg ist kein Asylgrund. *Zeit*.
- Mediendienst Integration. 2016. „Sichere Herkunftsländer“: Auswirkungen für Asylbewerber. <https://mediendienst-integration.de/artikel/sichere-herkunftsstaaten-auswirkungen-der-asylpakete-auf-asylbewerber-aus-marokko-algerien-tunesien.html> (Zugegriffen: 26.1.19).
- Nestvogel, Renate. 1996. *Konfliktregelungen in der Flüchtlingsarbeit. Übungen zum interkulturellen Lernen*. Frankfurt/M.: IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- NWB. 1997. Sozialhilfe; Anpassung der Regelsätze zum 1.7.1997. <https://datenbank.nwb.de/Dokument/-Anzeigen/20704/> (Zugegriffen: 26.1.19).
- Pro Asyl. 28.12.18. So schleppend verläuft der Familiennachzug für Flüchtlinge. <https://www.proasyl.de/news/so-schleppend-verlaeuft-der-familiennachzug-fuer-kriegsfluechtlinge/> (Zugegriffen: 26.1.19).
- Sandu, Dimitru. 2010. *Lumile sociale ale migrației românești în străinătate*. Iași: Polirom.
- Sozialberatung Kiel. 2014. Höhere Regelsätze ab dem Jahr 2015. <https://sozialberatung-kiel.de/tag/tabelle-neue-regelsaetze-2015/> (Zugegriffen: 26.1.19).
- THOS. 21.5.92. Bund weist Balkan-Flüchtlinge ab. *taz*.
- UNHCR. Geneva. Operational Data Portal: Mediterranean Situation. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (Zugegriffen: 26.1.19).

- Waringo, Karin. 2013. *Serbien – Ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? Eine Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation*. <https://www.proasyl.de/news/serbien-kein-sicherer-herkunftsstaat-von-asylsuchenden/> (Zugegriffen: 26.1.19).
- Will, Anne-Kathrin. 2010. *Verhandeln + behandeln = Psychologisierung menschlicher Leidenserfahrungen*. Dissertation. Berlin.
- Will, Anne-Kathrin. 2018. On “Genuine” and “Illegitimate” Refugees: New Boundaries Drawn by Discriminatory Legislation and Practice in the Field of Humanitarian Reception in Germany. *Social Inclusion* 6(3):172–189.
- Worbs, Susanne, Eva Bund, Martin Kohls und Christian Babka von Gostomski. 2013. *(Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse*. Forschungsbericht 20. Nürnberg: BAMF.