

An den Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/1049**

Alle Abg

### Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion der AfD, Drucksache 17/3021

#### **Flüchtlinge auf die Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereiten – Einführung eines Programms „Fit4Return / Heimat mit Zukunft – Vom Geflüchteten zum Aufbauhelfer“**

Der vorliegende Antrag der Fraktion der AfD fordert die Landesregierung auf, ein Konzept zu erstellen, welches Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz sowie Schutzsuchende (im Verfahren) auf die Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereitet.

Als Begründung wird angeführt, dass das Asylrecht eine solche Rückkehr als Regelfall vorsieht, die Bestimmungen für die Aufenthaltszeit im Aufnahmeland aber keine adäquaten Maßnahmen für eine erfolgreiche und produktive Einbringung der Betroffenen in die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen des Herkunftslandes nach der Rückkehr enthalten.

Der Antrag verknüpft diese wichtige Beobachtung mit einer Kritik an der tatsächlichen, einseitig auf Integration in das Aufnahmeland (hier konkret Deutschland) ausgerichteten Ausgestaltung der die Aufenthaltszeit betreffenden Bestimmungen. Er zeigt die widersprüchlichen, in mehrfacher Hinsicht abträglichen Folgen dieser Fehlkonzeption auf und stellt die mit ihr in arbeitspolitischer Hinsicht verbundenen Erwartungen als empirisch unhaltbar heraus.

Zusätzliche und spezielle Forderungen betreffen die Vorbereitung von Kindern sowohl auf ein Leben im Herkunftsland (durch muttersprachlichen Unterricht) als auch auf einen weiteren Aufenthalt in Deutschland.

Im Rahmen der angesetzten Anhörung wären nach Ansicht des Verfassers die folgenden Fragen zu behandeln:

**1.** Welches sind die rechtlichen Grundlagen des Antrags und werden diese konzeptuell schlüssig eingebracht? Lässt sich aus ihnen insbesondere die Behauptung ableiten, der „Aufenthalt in Deutschland für subsidiär geschützte Personen wie auch für Flüchtlinge nach Genfer Flüchtlingskonvention“ sei „auf Zeit angelegt“ und das „regelhafte Ziel“ müsse „die rasche Rückführung der Menschen in ihre Heimatländer sein“?

**2.** Sind die präsentierten Zahlen und Daten korrekt, repräsentativ und ausreichend zur Begründung der Aussage, in NRW bestehe auf dem Anforderungsniveau „Helfer“ kein Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften und im Bereich der „Fachkräfte“ nur bei einigen ausgewählten Tätigkeitsbereichen“?

Im Folgenden werden diese Fragen erörtert. Die Erörterung schließt mit einer Würdigung der herangezogenen Gesichtspunkte und einem Fazit.

Vorbemerkung: Die Asyldebatte in Deutschland ist geprägt durch eine anhaltende Auseinandersetzung über die Frage, ob die Zuwanderung von Schutzsuchenden in den letzten Jahren und Jahrzehnten regulär und legal gewesen ist, oder irregulär und illegal. Unbeschadet der Tatsache, dass der Verfasser die Auffassung vertritt, dass diese Zuwanderung überwiegend als irregulär einzustufen ist, wird im Weiteren von der Fiktion ausgegangen, dass sie regulär erfolgte.

Im Rahmen dieser Stellungnahme beschränke ich mich im Übrigen auf die Konsultation lediglich der wichtigsten Quellen.

**Ad 1:** Die Entwicklung des Asylrechts in Deutschland steht seit der Ratskonferenz in Tampere (Oktober 1999) und der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon im Zeichen der Umsetzung von Unionsrecht in nationales Recht.

Ideeller und rechtspraktischer Grundpfeiler des Asylrechts ist gleichwohl die sogenannte „Genfer Flüchtlingskonvention“ (eigentlich: *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951* in Verbindung mit dem *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967*).

Artikel 1, Abs. A, GFK definiert den „Flüchtling“ als Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt“.

Artikel 1, Abs. C, GFK führt die Gegebenheiten auf, nach deren Eintreten eine Person nicht mehr als Flüchtling im Sinne von Abs. A gilt. Zu diesen zählt unter Ziffer 6, „wenn sie [die Person] nach Wegfall der Umstände, aufgrund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt“. Die Person hat demnach mit Eintritt dieser Gegebenheit in dieses Land (in aller Regel das Herkunftsland) zurückzukehren. Diese Bestimmung unterliegt im Weiteren keiner Relativierung.

Im Kern setzt die GFK dann fest, dass Flüchtlinge im Aufnahmeland in Bezug auf Eigentum, Zugang zu Gerichten, Erwerbstätigkeit, Wohnung u. a. m. entweder eine „nicht weniger günstige Behandlung“ erfahren, „als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Bedingungen gewährt wird“, oder (in manchen Punkten) die gleiche Behandlung wie die eigenen Staatsangehörigen.

Reichweite und Bedeutung der GFK lassen sich nicht zuletzt daran ablesen, dass sie wichtige Prinzipien auch des EU-Rechts geprägt hat und bis in Formulierungen hinein dort nachzuweisen ist.

Die wesentlichen EU-rechtlichen Bestimmungen für das Antragsthema sind in der *Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU* und der *Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU* enthalten.

Für den Antrag nicht einschlägig sind hingegen die *Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG*, der *EU-Aktionsplan für die Rückkehr* (2015) und das Rückkehr-Handbuch (2017) der Europäischen Kommission, da diese ausschließlich die „Rückkehr irregulärer Migranten“ bzw. die „Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger“ betreffen. Die Rückkehr-Programme in Verwaltung des BAMF (ERIN) beziehen sich auf die Situation nach der Rückkehr, nicht auf die Vorbereitung der Rückkehr.

Die Qualifikationsrichtlinie definiert in Artikel 2 den Flüchtlingsbegriff in enger Anlehnung an die GFK und, in Verbindung mit Artikel 15, den Begriff einer „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ als

einem Drittstaatsangehörigen, dem im Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts ein „ernsthafter Schaden“ droht (Todesstrafe, Folter, willkürliche Gewalt durch Krieg oder Bürgerkrieg).

Artikel 16, Abs. 1, enthält die Bestimmung für das „Erlöschen“ des Schutzanspruchs: „Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser hat keinen Anspruch auf subsidiären Schutz mehr, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung des subsidiären Schutzes geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Maße verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist.“ Dafür kann es genügen, dass nur in einem Teil des Herkunftslandes diese Veränderung eingetreten ist und dem Betroffenen die Ansiedlung in diesem Gebiet zugemutet werden kann.

Die Umsetzung in das nationale Recht betrifft zentral das *Asylgesetz* und das *Aufenthaltsgesetz*. Die Definitionen dort entsprechen den Definitionen in der Qualifikationsrichtlinie.

Nach § 50 Abs. 1 AufenthG ist ein Ausländer verpflichtet, das Staatsgebiet der BRD zu verlassen, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht bzw. nicht mehr besitzt, weil dieser zwischenzeitlich erloschen ist.

§ 26 Abs. 2 legt bei Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen im Sinne der oben zitierten Definitionen fest, dass die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert werden darf, wenn das Ausreisehindernis oder die sonstigen einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehenden Gründe entfallen sind.

AsylG § 73 Abs. 1 und 2a sowie § 73b formulieren Entsprechendes („Wegfall der Umstände“). Hier werden auch die Fristen genannt, nach welchen die Prüfung auf anhaltendes Vorliegen oder Wegfall der Umstände zu erfolgen hat. Regelkonsequenz bei Erlöschen des Schutzanspruchs ist die Pflicht zur Ausreise binnen 30 Tagen.

Auf der Landesebene NRW ist als wichtigste einschlägige Maßnahme das *Teilhaber- und Integrationsgesetz* von 2012 zu nennen. Das Gesetz soll eine Infrastruktur für das gedeihliche Zusammenleben von Menschen „mit und ohne Migrationshintergrund“ in NRW bereitstellen. Aufenthalts- und Rückkehrfragen sind nur indirekt betroffen (s. u.).

**Ad 2:** Unbeschadet der Frage, ob ein Verbleib von Schutzsuchenden in Deutschland (statt Rückkehr) aus den Begriffsbestimmungen der Basisquellen überhaupt als Ziel abgeleitet werden kann, hebt der Antrag im Folgenden darauf ab, dass ein längerfristiger Verbleib schon deshalb nicht anzustreben ist, weil aufgrund des niedrigen allgemeinen und speziell des beruflichen Bildungsniveaus bei der großen Mehrheit der Betroffenen keine stabilen Erwerbs- und Einkommensperspektiven jenseits einfacher Hilfstätigkeiten bestehen. Mit 455 000 entfallen rund zwei Drittel der 692 000 gemeldeten offenen Stellen auf Fachkräftetätigkeiten, für die in der Regel eine beruflich Ausbildung notwendig ist (W. Geis, Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen - Antwort auf den Fachkräftemangel? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27–29/2017, S. 27-33).

Die häufigen und oft erheblichen Defizite in der Kenntnis der deutschen Sprache tragen das ihre dazu bei, diese ungünstige Disposition zu verstärken.

Hinzu kommt, so der Antrag, dass im Bereich der Helfertätigkeiten gar kein Bedarf an Arbeitskräften bestehe, sondern ganz im Gegenteil ein Überangebot an Arbeitssuchenden.

Umgekehrt gibt es in den Herkunftsländern zwar oft eine hohe Arbeitslosigkeit, die aber ihrerseits qualifikationsbedingt ist. Gleichzeitig besteht aber ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften im grundständigen Infrastrukturbereich, wie Sanitärinstallateuren, Anlagenmechanikern, Elektrikern / Elektroinstallateuren, Kfz-Mechanikern, aber auch Verwaltungsmitarbeitern, Lehrern und anderen Berufen (siehe hierzu: The World Bank, Data: Countries and Economies; LIP Länder-Informations-

Portal der GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit; GIZ Seite „Wirtschaft und Entwicklung“; BMZ „Marshallplan Afrika“; KfW Seite „Internationale Finanzierung“; IATI - International Aid Transparency Initiative, Datenbank online).

Das Thema ist in den politischen Diskursen heftig umstritten und leidet unter einer Vielzahl bloßer Meinungsäußerungen, rein subjektiven Eindrücken oder überhaupt nur politisch oder ideologisch motivierten Einwüfen ohne jede empirische Unterfütterung. Insofern ist man gut beraten, sich auf die seriöse Quellen hierzu zu beschränken.

Das tut der Antrag. So werden als Belege der Prüfbericht des Bundesrechnungshofs zu Sprachkursen der Bundesagentur für Arbeit, eine kleine Anfrage der AfD-Fraktion im Bundestag sowie eigene Berechnungen aus den Datenbanken der Bundesagentur für Arbeit herangezogen.

Die Grundaussagen im Antrag werden durch weitere Forschungsliteratur allesamt bestätigt (siehe etwa: W. Geis, op. cit.; U. Keuenhof, Deutscher Arbeitgeberverband, „Flüchtlinge und der Fachkräftemangel“; TNS Emnid-Studie „Migration nutzt nichts beim Fachkräftemangel“).

**Würdigung und Fazit:** Der Antrag Fit4Return thematisiert einen grundlegenden, bislang aber nicht verstandenen Widerspruch in der politischen Verfassung und institutionellen Einrichtung des Asylwesens auf der EU-, der Bundes- und der Landesebene – die Tatsache nämlich, dass der Schutzstatus an das Vorliegen bestimmter Gegebenheiten gebunden ist, mit dem Wegfall dieser Gegebenheiten aber erlischt und insofern einer grundsätzlichen Befristung mit der Konsequenz der Rückkehr in das Herkunftsland unterliegt.

Es liegt auf der Hand, dass die primäre aufenthaltsbezogene Entsprechung einer solchen grundsätzlichen Befristung in der Vorbereitung der Rückkehr bestehen würde. Das schließt flankierende, den Aufenthalt selbst unterstützende Maßnahmen nicht aus, weist diesen aber einen sekundären Status zu.

Tatsächlich wurde aber jahre-, inzwischen sogar jahrzehntelang nichts in die Richtung einer Vorbereitung der Rückkehr unternommen. Ganz im Gegenteil wurde mit immer neuen Maßnahmen, Programmen und Projekten der Fokus auf die Integration gelegt und damit in die Verankerung der Betroffenen in Deutschland (NRW) investiert. So hat auch NRW zwar ein ambitioniertes Integrationsgesetz und einen Integrationsminister, aber kein Remigrationsgesetz, das sich den erläuterten und sehr viel dringlicheren Aufgaben stellte.

Es ist daher auch festzuhalten, dass aus dem Verhältnis von Rückkehrern und Nicht-Rückkehrern nach Wegfall der Umstände, die zur Zuerkennung des Schutzes geführt haben, nicht auf unbedingte Bereitschaften geschlossen werden kann, die eine oder die andere Option zu verfolgen. Denn wenn die Betroffenen nicht nur nicht auf ihre Rückkehr vorbereitet wurden, sondern statt dessen aufnahmelandbezogene Integrationsmaßnahmen durchlaufen haben (und im Übrigen jede Gelegenheit hatten, in die jeweilige Diaspora zu gehen und diese damit zu stärken), dann sind die entsprechenden Bereitschaften hochgradig bedingt – und zwar durch Institute und Institutionen der Aufnahmegesellschaft selbst.

Es ist auch bezeichnend, dass die Qualifikationsrichtlinie zur Frage der Rückkehr lediglich *in einem einzigen Satz* lapidar festhält, die Mitgliedstaaten könnten Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist und die zurückkehren möchten, Unterstützung gewähren (Artikel 35). Die perspektivisch sehr viel wichtigere Aufgabe, nämlich die Betroffenen frühzeitig, zielgerichtet und planvoll auf den Moment vorzubereiten, wo sie in ihr Herkunftsland zurückkehren und dort vor beschreibbaren Herausforderungen stehen, wird von den gesetzgebenden Instanzen aller Ebenen überhaupt nicht angegangen.

Statt dessen kam es sogar zur partiellen Nichtanwendung des geltenden deutschen und europäischen Ausländer- und Asylrechts, soweit es um die Ergreifung aufenthaltsbeendender Maßnahmen ging (K. Hailbronner, *Asyl- und Ausländerrecht*, 4. Auflage 2017, S. V)

Der Antrag der AfD-Fraktion begegnet daher einem manifest gegebenen Desiderat. Dieser Mangel konnte und musste nicht zuletzt dadurch entstehen, dass der Asyldiskurs seit inzwischen mehr als zwanzig Jahren eine grundlegende Fehlentwicklung genommen hat. Diese Fehlentwicklung besteht im Kern darin, die Asyl- bzw. Schutzsuche und andere Formen der Migration miteinander zu vermischen und das Recht auf Asyl (internationalen Schutz) mit sachfremden Problemen und Motiven zu befrachten (Auffüllung des demografischen Schwundes, wirklichkeitsfremde arbeitsmarktpolitische Erwartungen, ideologische Ziele).

Der ursprüngliche Sinn und Zweck des Asylrechts geriet damit immer mehr aus dem Blick, und selbst notwendige und sinnvolle Maßnahmen, wie sie der Antrag vorstellt, könnten nicht mehr gesehen werden.

Bonn, 8. Juli 2018