

Heinz Cornel, Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdiger Sonnen, Jonas Weber¹

Die Integration von Flüchtlingen² als kriminalpräventive Aufgabe – Ein kriminologischer Zwischenruf

A. Ausgangslage

Mehr als 1 Million Flüchtlinge werden bis Ende 2015 in Deutschland erwartet. Bedrängte Wohnverhältnisse und z. T. menschenunwürdige Unterbringung und Aufnahme sind Hauptprobleme und Hindernisse für eine soziale Integration. Hinzu kommt, dass von manchen Kreisen ein Klima der Ablehnung provoziert und geschürt wird. Aus kriminologischer Sicht erschwert dies und vor allem das häufige öffentliche Betonen der Unerwünschtheit der Flüchtlinge die Integration noch zusätzlich. Wir befürchten zudem, dass angesichts der terroristischen Anschläge vom 13. November 2015 in Paris die Abschottung einzelner EU-Länder zunehmen wird, mit fatalen negativen Auswirkungen für die Integration der Flüchtlinge, die (Bürger-)Kriegen und Verfolgung mit knapper Not entkommenen sind.

Die schrecklichen Ereignisse in Paris haben nichts, aber auch gar nichts zu tun mit den Menschen, die vor Krieg und Zerstörung zu uns fliehen. Jeder, der insoweit einen wie auch immer gearteten Zusammenhang konstruiert, handelt unverantwortlich und trägt dazu bei, dass fremdenfeindliche Gesinnungen in Deutschland und Europa zunehmen. Die Flüchtlinge versuchen gerade vor den Menschen zu entkommen, die in Paris und anderswo Terroranschläge begangen haben. Und noch eins: Flüchtlinge führen nicht zu einem Anstieg der Kriminalität in Deutschland. Sie sind keineswegs a priori kriminalitätsgefährdet, sondern in erster Linie Opfer, häufig schwerst traumati-

- 1 Die Autoren stehen stellvertretend für den Ziethener Kreis, einer unabhängigen Gruppierung kriminalpolitisch engagierter Praktiker und Wissenschaftler. Dem Ziethener Kreis gehören neben den Autoren Christoph Flügge, Den Haag, Ulrich Freise, Berlin, Manfred Lösch, Berlin und Anke Pörksen, Hamburg/Hannover an.
- 2 Wir benutzen in diesem Text den Begriff des Flüchtlings, weil es hier um das Gemeinsame von deren Situation geht, das sich aus der erlebten Flucht ergibt oder ergab. Uns ist dabei sehr wohl bewusst, dass die geflohenen Menschen so vielfältig und individuell verschieden sind, wie auch die Menschen, die schon länger hier leben. In der gesamten Diskussion sollte darauf geachtet werden, dass der Flüchtlingsbegriff und -status diese Vielfalt und Unterschiedlichkeit, die durchaus auch zu Konflikten führen kann, nicht verdeckt.

siert, und bedürfen daher der besonderen Zuwendung und neben der erfreulichen ehrenamtlichen Willkommenskultur vor allem auch professioneller Hilfe.

Solche Integrationshilfen sind nicht nur aus humanitärer Sicht zwingend notwendig, sondern können auch etwaigen kriminalitätsbegünstigenden Faktoren wie Ausgrenzung oder Perspektivlosigkeit vorbeugen. In diesem Sinne möchten wir uns als Fachleute aus der Kriminologie und der Strafrechtswissenschaft zu Wort melden.

B. Rahmenbedingungen gelingender Integration als gesellschaftliche Aufgabe

Die Integration in die Gesellschaft ist die wesentlichste Voraussetzung dafür, dass Menschen nicht in die Kriminalität ableiten – das gilt für Einheimische wie für neu zu uns kommende Menschen gleichermaßen, insbesondere für junge Menschen. Was sind nun aber im Hinblick auf Flüchtlinge die Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration?

Zunächst bedarf es der Befriedigung der grundlegendsten Bedürfnisse durch sichere Unterkunft, Ernährung, Kleidung, Gesundheitsfürsorge sowie Zugang zu Kommunikationsmitteln (Internet, Telekommunikation). Familien brauchen Schutz- und Rückzugsräume und Privatsphäre. Den besonderen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen ist Rechnung zu tragen (Spiel- und Freizeitangebote etc.). All das ist angesichts der großen Zahl der Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht immer zu gewährleisten, muss aber mittelfristig sichergestellt werden.

Für eine gelingende Integration bedarf es aber noch mehr: Die Unterbringung in Großunterkünften (Kasernen oder gar Zelten) ohne Binnenstruktur und soziale Einbindung in ein Wohnumfeld ist zwar für kurze Übergangszeiträume akzeptabel. Das enge Aufeinanderleben ohne Rückzugsmöglichkeiten aber kann gerade bei gestressten und/oder traumatisierten Flüchtlingen zu Konflikten und Aggressionen führen. Hinzu kommt, dass die Flüchtlinge sich ihre Mitbewohner und Mitbewohnerinnen nicht aussuchen können, und dass sie aus sehr verschiedenen Ländern, Gegenden, Kulturen oder Milieus kommen mit oft sehr unterschiedlichen Fluchtgründen.

Wichtig sind weiterhin sprachliche Integrationsangebote (Intensivsprachkurse) und Orientierungshilfen hinsichtlich der Gepflogenheiten und Werte der Aufnahmegesellschaft. Dazu gehört die Vermittlung verfassungsrechtlicher Grundwerte (z. B. Diskriminierungsverbot, Gleichbehandlung, Religionsfreiheit und weltanschauliche Toleranz) ebenso wie die Einführung in die Gepflogenheiten des sozialen Alltags (z.B. Einkaufen, Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs, Abfallentsorgung, Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten) oder Aufklärungen über das Gewaltmonopol und die Schutzfunktionen der Polizei. Diese Angebote sind ungeachtet der Tatsache, dass sie auch kriminalpräventiv wirken, unabdingbare Voraussetzung gelingender Integration.

Beschäftigungsverbote und die längerfristige Abhängigkeit von Sozialtransferleistungen haben sich hinsichtlich einer gelingenden Integration in eine auf Erwerbsarbeit orientierte Gesellschaft in der Vergangenheit als problematisch erwiesen. Aus der sozialwissenschaftlichen und kriminologischen Forschung wissen wir zudem, dass ein geregelter Tagesablauf stabilisierend wirkt. Daher müssen Beschäftigungsmöglichkeiten,

welche die Sicherung der materiellen Existenzgrundlage ermöglichen, schnell geschaffen werden. Eine möglichst zügige Anerkennung von Ausbildungs- und Berufsabschlüssen aus dem Heimatland, welche die Kompetenzen der Flüchtlinge wertschätzen, sind hierbei von wesentlicher Bedeutung. Gegebenenfalls sind Möglichkeiten von gemeinnütziger Arbeit zu prüfen, die sowohl anderen Flüchtlingen als auch der Aufnahmegesellschaft dienen. Ferner sind Anlern- und Ausbildungsprogramme, die auf vorhandenen Kompetenzen und Ausbildungsabschlüssen aufbauen, anzubieten.

Viele der Kriegsflüchtlinge und politisch bzw. religiös Verfolgten kommen mit erheblichen Traumatisierungen in die Aufnahmeländer, die eine intensive Traumabehandlung erfordern. Es ist deshalb angebracht, Flüchtlinge auch insoweit grundsätzlich in erster Linie als Opfer und nicht als Risiko und Problem für die Aufnahmegesellschaft anzusehen. Ohne entsprechende psychiatrische oder psychologische Behandlung der betroffenen Flüchtlinge besteht die Gefahr dauerhafter psychischer Schäden, die u. a. ein entscheidendes Integrationshindernis darstellen können.

Flüchtlinge dürfen jedoch nicht als Objekte staatlicher und zivilgesellschaftlicher Integrationsbemühungen angesehen und behandelt werden, sondern als Subjekte, die aktiv am Prozess der Integration teilnehmen und diesen mitgestalten. So sollten z. B. die verschiedenen Gruppen zusammengebracht werden und gegebenenfalls Flüchtlinge aktiviert werden, selbst Hilfen für andere zu leisten (z. B. Sprachkompetenzen für Übersetzungen). Dies wird nicht immer konfliktfrei bleiben, aber auch das gehört zum Integrationsprozess, in dem friedliche Konfliktregelungsmechanismen vermittelt werden können.

Das ehrenamtliche Engagement in Deutschland hat zu einer breiten Willkommenskultur beigetragen. Zugleich zeigt sich aber, dass die ehrenamtlichen Hilfen koordiniert und von professionellen Hilfen begleitet werden müssen. Insbesondere für unbegleitete Kinder und Jugendliche muss die Jugendhilfe ausreichende professionelle Hilfen einbringen und gerade die urbanen Kommunen mit hohen Fallzahlen junger unbegleiteter Flüchtlinge müssen von den Ländern und vom Bund konzeptionell und finanziell unterstützt werden. Dabei sind sowohl die Traumatisierungen im Herkunftsland wie auch die besonderen Belastungen der Trennung von Eltern, Geschwistern und/oder weiteren Angehörigen zu berücksichtigen.

Bei den zu uns kommenden Menschen handelt es sich um individuelle Männer, Frauen und Kinder, denen das Grundgesetz aus guten Gründen und historischen Erfahrungen Schutz als subjektives Recht bietet und nicht um eine Art Naturkatastrophe, die uns bedroht und die man stoppen muss. Wer das gesellschaftliche und politische Klima vergiftet, darf sich nicht wundern, wenn Flüchtlingsheime brennen und einzelnen Flüchtlingen Ablehnung entgegenschlägt, was letztlich auch die Integration erschwert und Parallelgesellschaften fördert.

Wir verkennen nicht, dass Aufnahme und Integration mit Anstrengungen der aufnehmenden Gesellschaft verbunden sein werden. Dass auch die Mitglieder unserer Gesellschaft über die verschiedenen einwandernden Kulturen in ihrer Heterogenität etwas lernen müssen, dass gerade auch der Islam in seinen unterschiedlichen Ausprägungen vielen fremd ist, obwohl seit 30 Jahren hier Millionen Muslime leben, gehört auch zu einem gelingenden Integrationsprozess. Punktuell auftretende Schwierigkeiten dür-

fen kein Grund dafür sein, den Flüchtlingen ihre Rechte zu verwehren, die auf Werten beruhen, auf die Europa so stolz ist. Wer die Weltgeschichte betrachtet, der wird erkennen, dass Fluchtbewegungen und Einwanderungswellen keine singulären Ergebnisse darstellen – auch nicht in Deutschland. Auch in den letzten 70 Jahren wurden in Deutschland viele Millionen Menschen integriert, die uns zunächst fremd waren und heute eine große Bereicherung für uns sind.

C. Rationaler Umgang mit Kriminalität von Migranten

Es wird selbstverständlich auch bei noch so guten Integrationsbemühungen zu strafbaren Handlungen von Migranten kommen, so wie es auch bei in Deutschland aufgewachsenen Menschen ohne Migrationshintergrund zu Straftaten kommt.

Im letzten Jahr waren 28,7% der Tatverdächtigen Nichtdeutsche, wobei die Taten nicht nur von hier wohnenden und eingewanderten Ausländern, sondern auch von Durchreisenden, Touristen, Geschäftsleuten und Studierenden begangen wurden. Ein großer Anteil der Delikte waren dabei solche, die von Deutschen nicht oder kaum begangen werden können, wie beispielsweise Passvergehen und Verstöße gegen das Ausländergesetz. Zieht man diese ab, betrug der Anteil nach Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik nur noch 24,3%. Die Anzahl der Delikte befindet sich in etwa auf dem Niveau der 1990er Jahre. Junge Männer, die das Gros der Einwanderer stellen, sind auch in der Aufnahmegesellschaft am stärksten kriminalitätsgefährdet. Das Bundesinnenministerium erhebt seit Anfang 2015 regelmäßig Lagebilder zur Flüchtlingskriminalität und gelangt zu dem Schluss, dass kein überproportionaler Anstieg der Kriminalität beobachtet werden konnte und insbesondere Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak weniger häufig auffällig werden als die einheimische Vergleichspopulation.³

Nicht-deutsche Menschen einschließlich der Flüchtlinge machen zudem auch einen erheblichen Anteil der Opfer aus. So wurden Flüchtlinge hier in Deutschland immer wieder Opfer von Beleidigungen, Körperverletzungen, Brandstiftungen und gar Morden. Flüchtlinge verdienen daher unsere besondere Aufmerksamkeit nicht als potenzielle Täter, sondern – wie die täglichen Übergriffe und Brandstiftungen auf Flüchtlingsunterkünfte durch fremdenfeindliche und rechtsextreme Gruppierungen zeigen – als Opfer von Straftaten.

Bei einer seriösen Betrachtung verbietet sich deshalb jegliche Panikmache vor der Zuwanderung mit Hinblick auf die Kriminalitätsentwicklung. Die häufigsten Delikte werden weiterhin aus der Not heraus begangene illegale Grenzübertritte selbst sein – Straftaten, die deutsche Staatsbürger nicht begehen können – ferner kleinere Eigentums- und Vermögensdelikte. Nach den in Deutschland geltenden verfassungsrechtli-

3 Vgl. die Pressemitteilung des BMI vom 13.11.2015 unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/11/lagebild1-im-kontext-zuwanderung-2015.html>. Bundesinnenminister de Maizière erklärte dazu u.a.: „Insgesamt zeigen uns die derzeit verfügbaren Tendenzaussagen, dass Flüchtlinge im Durchschnitt genauso wenig oder oft straffällig werden wie Vergleichsgruppen der hiesigen Bevölkerung. Der Großteil von ihnen begeht keine Straftaten, sie suchen vielmehr in Deutschland Schutz und Frieden.“.

chen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und möglichst geringen (tatproportionalen) Intervention haben Diversion, U-Haftvermeidung und ambulante Sanktionen bei der „normalen“ bagatelhaften Kriminalität von Migranten absolute Priorität. Integration und Wertevermittlung erfordern nach allen Erkenntnissen der kriminologischen Sanktionsforschung keine drastischen Sanktionen.

Die Sozialen Dienste in den Sozial- und Jugendämtern, in der Justiz und im Bildungsbereich sowie alle Träger von Hilfeangeboten sind mit besonderen Schulungen auf den Umgang mit den aktuell zugewanderten Flüchtlingen vorzubereiten. Interkulturelle und fremdsprachliche Kompetenzen sind zu stärken und personelle Aufstockungen wünschenswert, um eine bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten.

Bei der Belehrung von jugendlichen Delinquenten und ihren Eltern oder Bezugspersonen gemäß § 70a Jugendgerichtsgesetz (JGG) ist der Flüchtlingseigenschaft sowie den sprachlichen Fertigkeiten und dem Bildungsstand besondere Beachtung zu schenken, um insbesondere dem Jugendlichen den Sinn der Maßnahme verständlich zu machen.

Das Diskriminierungsverbot erscheint auf den ersten Blick als verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Jedoch bedarf auch dieser Grundsatz der besonderen Hervorhebung, weil immer wieder Benachteiligungen von Personen mit Migrationshintergrund bekannt werden, etwa wenn die sprachlichen Voraussetzungen zur Teilnahme an bestimmten ambulanten Programmen nicht oder nur eingeschränkt gegeben sind. Dies kann beispielsweise kompensatorische Maßnahmen im Bereich der sprachlichen Aus- und Fortbildung erfordern, um Diskriminierungen zu verhindern.

Es müssen Projekte zur Vermeidung von Untersuchungshaft, Diversionsmaßnahmen und ambulante Maßnahmen konzipiert werden, die auch nicht deutsch sprechenden Flüchtlingen zugänglich sind. Netzwerke auf Landes- und Bundesebene zur Konzipierung solcher Alternativen bieten sich an. Im Fall einer Haftstrafe für Flüchtlinge müssen bei unsicherem Aufenthaltsstatus die Möglichkeiten resozialisierender Angebote wie Haftausgänge oder offener Vollzug ernsthaft überprüft werden und dürfen nicht allein aufgrund des Flüchtlingsstatus abgelehnt werden.

Natürlich können in absoluten Einzelfällen unter den Migranten auch Täter aus dem Umfeld terroristischer Gruppierungen sein, denen die anderen Flüchtlinge gerade entkommen wollen. Bei international bereits gesuchten Personen kann man dem durch Registrierung und Identitätsfeststellungen zu begegnen versuchen. Absolute Sicherheit aber kann es – wie die furchtbaren Ereignisse in Paris zeigen – jedoch nicht geben.

D. Menschenrechte gelten auch für von Abschiebung Bedrohte bzw. Betroffene

Damit Menschenrechtsverletzungen bei der Abschiebung soweit es geht vermieden werden, muss sich der Vollzug der Abschiebung an Mindeststandards messen lassen. Diese sind vom Bund und den Ländern in Abstimmung mit Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen zu entwickeln. Unter anderem soll eine Abschiebung während der Nacht vermieden werden. Im Falle der Abschiebehaft ist auf eine humane Unterbringung besonderer Wert zu legen, die über Mindeststandards hinausgeht, die

für den Strafvollzug gelten und insbesondere auch den Zugang zu psychologischen und sozialen Diensten umfasst. Der sozialen Isolierung der Abschiebebehäftlinge ist zwingend entgegenzuwirken.

E. Schwierigkeiten meistern statt demagogisch und populistisch Angst vor Kriminalität der Fremden schüren

Wer von der Universalität der Menschenrechte ausgeht, wen das Kriegselend und die Verfolgung anderer Menschen nicht kalt lässt und wer die Bestimmungen und Werte des Grundgesetzes ernst nimmt, der muss Flüchtlinge aufnehmen, ihnen umfassend Hilfe und Perspektiven anbieten – egal ob diese Menschen für immer hier bei uns bleiben wollen oder auf eine Heimkehr hoffen. Diese Kultur des Willkommens darf auch dann nicht unterbrochen oder abgebrochen werden, wenn sich einzelne von Hunderttausenden nicht an die Regeln des Zusammenlebens halten, wie das in allen gesellschaftlichen Gruppen geschieht. Krieg, Flucht und Verfolgung schaffen Opfer und tiefe Verletzungen, die sich nicht nur in Traumata, sondern mitunter auch in Kriminalität niederschlagen. Kriminalitätsfördernd kann auch ein zu langes Warten auf wirkliche Integrationsangebote sein. Auf all das kann man vorbereitet sein und darauf kann man besonnen reagieren. Deutschland hat mehr als 14 Millionen Vertriebene am Ende des zweiten Weltkriegs aufgenommen und integriert, nach der deutschen Wiedervereinigung übersiedelten mehr als zwei Millionen Ostdeutsche nach Westdeutschland und im Laufe der 1990er Jahre wurden mehr als 4 Millionen „Spätaussiedler“ in Deutschland integriert. Letztere hatten teilweise dieselben Probleme fehlender Sprachkenntnisse, alle kamen aus materiell bedrängten Lebenslagen.

Der Deutsche Bundestag bzw. die deutsche Kriminalpolitik hat schon früh bewiesen, wie man sensibel auf die besonderen Belastungen in der Lebensgeschichte vor allem junger Menschen reagieren kann, besonders bei Menschen, die von Krieg und seinen Folgen in ihrer Entwicklung besonders hart getroffen waren. Man ging davon aus, dass die „unmittelbaren Erlebnisse des Krieges, der oft rücksichtslose Kampf um das nackte Leben auf der Flucht, der Verlust von Eltern und Angehörigen, Besitz und Heimat“ zu Entwicklungsstörungen führen und die soziale Eingliederung in die Gemeinschaft erschweren können (vgl. Bundestags-Drucksache 1/3264, S. 36). Diese Erkenntnisse wurden 1953 bei der Debatte zur Einbeziehung von 18- bis 21-jährigen Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht formuliert, sie werden wohl mehr als 60 Jahre später auch für Flüchtlinge aus anderen Kontinenten gelten und sollten jetzt nicht vergessen werden.

Prof. Dr. Heinz Cornel, Alice Salomon Hochschule Berlin

Prof. em. Dr. Frieder Dünkel, Universität Greifswald

Prof. Dr. Ineke Pruin, Universität Bern

Prof. em. Dr. Bernd-Rüdiger Sonnen, Universität Hamburg

Prof. Dr. Jonas Weber Universität Bern