

E-PAPER #4

Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete
und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government

VON STEFFEN ANGENENDT UND PETRA BENDEL

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Dezember 2017

Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government

Von Steffen Angenendt und Petra Bendel

Die Heinrich-Böll-Stiftung erarbeitet seit Dezember 2015 in ihrer Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik» konkrete Ansätze und politische Empfehlungen für eine belastbare Migrationspolitik. Die parteiübergreifende Fachkommission setzt sich aus 36 Akteur/innen aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, öffentlicher Verwaltung und Verbänden zusammen und besteht aus Vertreter/innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Das zentrale Ziel ihrer Arbeit ist es, einerseits die menschenrechtlichen und politischen Zusammenhänge von Flucht, Migration und verwandter Politikbereiche (wie Demografie, Arbeitsmarkt, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik etc.) zu beschreiben, andererseits politische Optionen zu formulieren.

Die Kommission arbeitet in drei Arbeitsgruppen entlang verschiedener thematischer Schwerpunkte. Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen der Arbeitsgruppe II: «Whole-of-Government – Ressort- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik».

Weitere Informationen zur Fachkommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»: <https://heimatkunde.boell.de/fachkommission>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
Handlungsdruck: gemischte Wanderungen, langandauernde Flüchtlingskrisen	5
Internationale und europäische Rahmenbedingungen	7
Herausforderungen und Handlungsfelder	10
Fluchtursachen nachhaltig mindern	11
Migrationsprogramme	12
Freiwillige Rückkehr und Reintegration	14
Handlungsmöglichkeiten der deutschen Politik	15
Elemente einer Migrationsaußenpolitik	15
Integration als konstitutiver Bestandteil eines Whole-of-Government-Ansatzes	17
Fazit	20
Der Autor, die Autorin	22
Weitere Publikationen zum Thema	22
Impressum	23

Einleitung

Gemischte Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten/innen nehmen weltweit zu, ebenso wie langandauernde Flüchtlingskrisen.^[1] Die Gestaltung und Bewältigung der Wanderungsbewegungen gelingt den Staaten nicht mehr im Alleingang. Die Bekämpfung von Fluchtursachen, die Gewährung von Schutz, die Ermöglichung von Arbeitsmigration, Familiennachzug und Bildungsmigration, aber auch die geregelte Rückkehr und Reintegration verlangen eine engere Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern (wohl wissend, dass einige Länder alles zugleich sein können). Außen- und entwicklungs-politische Aspekte müssen in der Flüchtlings- und Migrationspolitik größere Beachtung finden und besser mit innen- und sicherheitspolitischen Zielen abgestimmt werden.^[2] In der Praxis sind die Abstimmung zwischen innen- und außenpolitischen Akteuren, die Stärkung der Handlungsfähigkeit von Geflüchteten und Migranten/innen sowie die Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft immer noch unbefriedigend. Das betrifft gleichermaßen die globale, die europäische und die nationale Politik. Nach wie vor fehlen überall Konzepte für eine kohärente Asyl- und Migrationspolitik. Und es bestehen auf allen politischen Ebenen Schwierigkeiten, die politischen Ziele und Instrumente so miteinander zu verbinden, dass eine wirksame, nachhaltige und legitime «Politik aus einem Guss» entsteht. Das gilt auch für Deutschland.^[3]

Bei der Suche nach einer kohärenten Politik ist es entscheidend, die Zielrichtung einer solchen Politik klar zu benennen:^[4] Das Streben nach Kohärenz darf nicht zu technokratischer Effizienz verkümmern, weil dies eben nicht zu einer besseren, nachhaltig wirksamen und an Grundwerten orientierten Politik führen würde. Vor dem Hintergrund völker- und europarechtlicher Verpflichtungen und neu anstehender Zielbestimmungen für globale und europäische Solidarität braucht eine gute Asyl- und Migrationspolitik zuvorderst eine klare Orientierung an den Menschen- und Flüchtlingsrechten. Die Bekämpfung von Fluchtursachen und die Kooperation mit Partnerstaaten müssen auf Basis menschenrechtlicher Standards erfolgen. Dies gilt für die Auswahl der jeweiligen Partner, für die Garantie von

- 1** UNHCR (2017): Global Trends. Forced Displacement in 2016, http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/06/2016_Global_Trends_WEB-embargoed.pdf. Alle Internetlinks zuletzt abgefragt am 24. Oktober 2017.
- 2** Dazu etwa: Haas, Hein de (2010): Migration and Development: A Theoretical Perspective, in: *International Migration Review*, 44 (1), S. 227-264; Betts, Alexander (Hrsg.) 2011: *Global Migration Governance*, Oxford.
- 3** Vgl. Schammann, Hannes (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (25), S. 26–31.
- 4** Siehe dazu: Bendel, Petra (2017): *EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen*, Bonn, *Politik für Europa # 2017 plus*, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13251.pdf>; Bendel, Petra (2015): *Flüchtlingspolitik der Europäischen Union – Menschenrechte wahren!*, in: *Wiso-Diskurs*, Heft 18/2015, Bonn, http://www.regionenforschung.uni-erlangen.de/aktuelles/dokumente/4_WISO_Diskurs_Fl%C3%BChtlingspolitik.pdf.

Asylstandards entlang der gesamten Route und erst recht für die Debatte um «externe Asylverfahren». Nicht nur aus normativer Sicht ist die Zusammenarbeit mit Staaten mit fragwürdiger menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Bilanz problematisch, sondern auch, weil Abhängigkeiten von unzuverlässigen Partnern drohen. Die Orientierung an den beschlossenen Standards bei der Aufnahme und bei den Asylverfahren muss auch die Grundlage für die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und beim Umgang mit Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland bleiben und darf durch politische Blockaden unter den EU-Mitgliedstaaten nicht verwässert werden. Ohne mehr Abstimmung zwischen den politischen Ebenen und zwischen den politischen Ressorts wird eine solche Verpflichtung auf die zentralen menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards jedoch schlichtweg nicht möglich sein. Von den Partnerländern wie auch von vielen Akteuren hierzulande wird zu Recht eingefordert, sich nicht einseitig an den Interessen der Geberländer zu orientieren, sondern in einen «Dialog auf Augenhöhe» einzutreten, der den Interessen der Herkunfts-, Aufnahme- und Transitstaaten gleichermaßen gerecht wird.

Wie also kann vor dem Hintergrund des sich verändernden internationalen Wanderungs geschehens die Zusammenarbeit zwischen innen-, außen- und entwicklungspolitischen Akteuren so gestaltet werden, dass der Flüchtlingsschutz gewahrt und die Rechte von Flüchtlingen und Migranten/innen geachtet, geschützt und gewährleistet werden? Welche Elemente sind für eine entwicklungsorientierte Migrationsaußenpolitik grundlegend? Wie kann es gelingen, die Interessen der Länder im globalen Süden zu respektieren, die ja schließlich das Gros der Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer stellen? Und wie lässt sich Kohärenz nicht nur in der Migrationsaußenpolitik herstellen, sondern auch in der Abstimmung zwischen humanitärer Aufnahme, Migrationssteuerung und der Integration jener Menschen, die wir schützen wollen oder die wir aus wirtschaftlichen Gründen brauchen?

Handlungsdruck: gemischte Wanderungen, langandauernde Flüchtlingskrisen

Vielen Regierungen bereitet die Vermischung von Flucht und Migration und die völkerrechtlich gebotene Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten/innen Schwierigkeiten. Oft sind die Wanderungsmotive beider Gruppen nur schwer auseinanderzuhalten.^[5] Dies fällt bei Menschen, die aus Kriegsgebieten kommen wie Syrien, Irak und Afghanistan noch relativ leicht, wie an den Gesamtschutzquoten für Flüchtlinge aus diesen Ländern zu erkennen ist: Im Jahr 2016 erhielten von den in Deutschland Angekommenen aus Syrien

5 Angenendt, Steffen / Kipp, David / Meier, Amrei (2017): Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

97,9 Prozent eine Anerkennung als Flüchtling oder einen anderen Schutzstatus, aus dem Irak 70,2 Prozent und aus Afghanistan 55,8 Prozent.^[6] Erschwert wird die Unterscheidung zwischen erzwungenen Fluchtbewegungen und freiwilliger Migration aber dadurch, dass inzwischen auch viele Migranten/innen ihre Heimat unfreiwillig verlassen. Internationalen Schutz genießen allerdings nur jene, die nachweisen können, dass sie in ihrem Heimatland verfolgt werden oder vor zwischenstaatlichen oder innerstaatlichen Kriegen fliehen mussten. Ob hingegen Migranten aufgenommen und zum Arbeitsmarkt zugelassen werden, ist eine interessengeleitete und souveräne Entscheidung des betreffenden Ziellandes.

Ein Grund für die Probleme bei der Unterscheidung von Flucht und Migration besteht darin, dass sich seit dem Zweiten Weltkrieg die Fluchtursachen verändert haben. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 und ihr New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 bilden das Rückgrat des internationalen Flüchtlingschutzes und decken nicht nur individuelle und gruppenspezifische Verfolgung ab, sondern auch allgemeine und geschlechtsspezifische Gewalt. Allerdings fliehen immer mehr Menschen, weil ihre wirtschaftlichen oder ökologischen Lebensgrundlagen zerstört werden. Solche Fluchtursachen – zu denen auch die Auswirkungen des Klimawandels gehören – werden vom bestehenden völkerrechtlichen Schutzsystem nur zum Teil berücksichtigt, sie gelten nicht als Flucht-, sondern als Migrationsgründe.

Ein zweiter Grund besteht darin, dass Flüchtlinge und Migranten/innen immer häufiger die Hilfe von Schleusern in Anspruch nehmen. Dies geschieht zunächst vor allem deshalb, weil die meisten Industrie- und Schwellenländer ihnen keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten bieten. Im Gegenteil – immer mehr Staaten beschränken die Möglichkeiten für Flüchtlinge, auf legalem Weg zur Schutzsuche einzureisen, durch restriktive nationale Asylgesetze. Das betrifft nicht nur die EU, sondern auch andere Weltregionen. Ähnliche Begrenzungstendenzen gibt es für Migranten/innen, obwohl viele Industrie- und Schwellenländer wegen des fortschreitenden demographischen Wandels einen erheblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einwanderungsbedarf haben. Gleichwohl wollen viele Industriestaaten aus innenpolitischen Erwägungen die Zuwanderung reduzieren.

Die Vermischung von Flucht und Migration setzt die in einigen Industriestaaten ohnehin belasteten Asylsysteme unter zusätzlichen Druck und entzieht letztlich sowohl der Asyl- als auch der Migrationspolitik die Legitimation. Das Problem ist seit Langem bekannt. Es fehlen aber nach wie vor abgestimmte nationale, europäische und internationale Konzepte.

6 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Das Bundesamt in Zahlen 2016, Nürnberg, S. 50 ff.

Internationale und europäische Rahmenbedingungen

Dabei sind zumindest die globalen Rahmenbedingungen vielversprechend: In den vergangenen Jahren hat die internationale flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit einen deutlichen Entwicklungsschub erfahren. So hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) im September 2015 die Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) verabschiedet, die Migration, Flucht und Entwicklung in vielfacher Hinsicht betreffen. Zentral ist das Ziel, das die Staatengemeinschaft zur Förderung regulärer und sicherer Migration anhält. Darüber hinaus fand 2016 ein Sondergipfel der UN-Generalversammlung statt, bei der die «New York Declaration» verabschiedet wurde.^[7] Die Staaten bekennen sich darin zu den Grundrechten und dem Schutz aller Migranten/innen und Flüchtlinge, unabhängig von ihrem rechtlichen Status, und verpflichten sich, bis 2018 zwei globale Abkommen auszuhandeln. Unter Federführung des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) entsteht ein neues Flüchtlingsabkommen (Global Refugee Compact, GRC), das vor allem auf eine stärkere internationale Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz zielt. Zudem wird im Rahmen eines internationalen Konsultationsprozesses ein globales Migrationsabkommen (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM) erarbeitet. Ziel ist es, alle Aspekte der internationalen Migration – einschließlich ihrer humanitären, entwicklungsorientierten, menschenrechtsbasierten Formen – anzugehen, die globale Zusammenarbeit zu verbessern und die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich voranzubringen. Um dies zu erreichen, sollen die Mitgliedstaaten entsprechende Verpflichtungen eingehen, deren Umsetzung überprüfbar ist und die sich an den Standards der 2030 Agenda for Sustainable Development und der Addis Abbeba Action Agenda orientieren. Bei dem Sondergipfel vor einem Jahr wurde zudem die International Organisation for Migration (IOM) in die Vereinten Nationen aufgenommen.^[8] Mit diesem Schritt ist die Hoffnung auf weitere Verbesserungen in der internationalen migrationspolitischen Zusammenarbeit verbunden. Diese Eingliederung war bei vielen Nichtregierungsorganisationen umstritten, bietet IOM nun aber Zugang zu zentralen Prozessen der internationalen Migrationspolitik und damit die Möglichkeit, auf mehr migrationsbezogene Zusammenarbeit zu drängen. Das Mandat und die Struktur der Organisation blieben hiervon jedoch bislang unberührt. Damit wurde die Chance verpasst, die vollen Beteiligungsrechte an UN-Prozessen mit einem normativen Mandat zu verbinden. Dies hätte die Rolle von IOM in der internationalen Abstimmung der Migrationspolitik weiter gestärkt. Gleichwohl steht zu erwarten, dass sich die neue Architektur der globalen

7 Angenendt, Steffen / Koch, Anne 2016: Der erste Gipfel der Vereinten Nationen zu großen Wanderungsbewegungen, Berlin, SWP-Aktuell 49/2016.

8 Die 1951 gegründete IOM war bislang eine intergouvernementale Organisation, die mit Regierungen, mit zwischenstaatlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Migration und Rückführung zusammenarbeitete, aber erst seit September 2016 als verwandte Organisation Teil des Systems der Vereinten Nationen ist.

flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit – die Global Compacts, die neue Stellung von IOM und die Umsetzung der SDGs – positiv auf die migrationspolitische Kohärenz in den Mitgliedstaaten und in der regionalen Zusammenarbeit auswirken wird.

Auf der europäischen Ebene hingegen ist zurzeit keine ähnlich positive Tendenz zu einer stärkeren Zusammenarbeit zu erkennen. Während die Normsetzung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU überwiegend bei der Union liegt (die Umsetzung hingegen bei den Mitgliedstaaten), obliegt die Einwanderungspolitik immer noch fast vollständig den Mitgliedstaaten und wird bis auf wenige Instrumente wie die Blue Card für hoch qualifizierte Zuwanderer noch wenig aufeinander abgestimmt. Die europäische Flüchtlingspolitik ist seit den massiven Zuzügen von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 außerdem durch eine deutliche Renationalisierung und durch Verhandlungsblockaden über die Zuständigkeit für die Flüchtlinge gekennzeichnet. Seit dem faktischen Zusammenbruch des Dublin-Systems können etliche Staaten an den Außengrenzen der EU die Menschenrechte der Schutzsuchenden kaum noch gewährleisten.^[9] Einige EU-Mitgliedstaaten haben begonnen, Asylbewerber entgegen dem völkerrechtlichen Gebot der Nicht-Zurückweisung («Non-refoulement») abzuweisen, sie ohne Registrierung durch ihr Territorium weiterzuleiten oder gar in Internierungslagern festzusetzen. Einige EU-Staaten haben neue Grenzbefestigungen und temporäre Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raumes aufgebaut und legen Obergrenzen für die Zuwanderung fest. Vor diesem Hintergrund ist ein gemeinsames Handeln der Mitgliedstaaten auf der Grundlage hoher Schutzstandards kaum zu erwarten.^[10] Es könnte aber darauf hingewirkt werden, dass zumindest eine Gruppe von Staaten weiterhin gemeinsam an einem kohärenten europäischen Flüchtlingsschutz arbeitet. Diese müssen bei der erneuten Verhandlung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems der Erosion der erreichten internationalen und europäischen Schutzstandards entgegenwirken.

Gerade die fehlende Verantwortungsteilung und die mangelnde Solidarität unter den EU-Staaten sowie die Erwartung weiterer Zuwanderung vor allem aus Afrika führt aber dazu, dass die EU-Staaten stärker als je zuvor die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten suchen, ja, ihre Flüchtlingspolitik weiter «externalisieren». So wird die europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik immer stärker mit anderen Politikfeldern verflochten, insbesondere mit der Entwicklungspolitik und der Außen- und Verteidigungspolitik. Die Europäische Kommission befürwortet diese engere Abstimmung schon seit mehr als einem Jahrzehnt und hat dazu bereits 2005 den «Gesamtansatz für Migration» vorgeschlagen und diesen 2011 zum «Gesamtansatz für Migration und Mobilität» erweitert, der gerade vor dem Hintergrund der sogenannten Flüchtlingskrise noch intensiver verfolgt wird. In diesem Zusammenhang hat die EU neue Migrationspartnerschaften

9 Bendel, Petra (2017), op. zit.

10 Angenendt, Steffen / Kipp, David / Koch, Anne (2016): Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?, SWP-Aktuell 30/2016, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A30_adt_kpp_koh.pdf.

aufgelegt. Auf hoher Ebene führte die EU Dialoge und überprüfte den Gesamtrahmen ihrer Nachbarschaftspolitik. Nach der EU-Türkei-Erklärung und dem Valletta-Gipfel unter Beteiligung von 35 afrikanischen Staaten und den EU-Mitgliedstaaten von November 2015 legte die Europäische Kommission im Juni 2016 einen vom Europäischen Rat befürworteten neuen Partnerschaftsrahmen vor – unterstützt vom Europäischen Ratstreffen im selben Monat und der Bratislava-Erklärung und Roadmap von September 2016 –, in dem die Sicherung der Außengrenzen und die Verringerung der irregulären Einwanderung im Mittelpunkt standen.

Bei der Steuerung der Zuwanderung geht es der Europäischen Union also auch darum, die Kapazitäten der Partnerstaaten in Afrika bei der Kontrolle der Grenzen zu stärken und die Geschäfte von Menschenhändlern und Schmugglern zu bekämpfen. Die Migrationspartnerschaften stehen aber in der Kritik, weil sie (1) die Prävention und Bekämpfung irregulärer Migration vor die Behandlung von Fluchtursachen stellen; (2) eine (sachfremde) Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit vorsehen; (3) auch autoritäre Regime mit zweifelhafter menschenrechtlicher Performanz unterstützt werden könnten und (4) womöglich nicht effizient sind. Potenziell drängen sie Flüchtlinge und Einwanderungswillige auf gefährlichere Wege ab. Damit wird schlimmstenfalls das Recht auf Ausreise und das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (Non-refoulement) unterminiert. Dieses Prinzip verbietet es, Schutzsuchende über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist.

Neben der europäischen Grenzschutzagentur hat die EU seit zwei Jahren ein weiteres Instrument zur Migrationssteuerung installiert. Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist sie mit der EUNAVFOR MED erstmals in Form einer Militäroperation aktiv, um durch Aufspüren der Boote das Geschäftsmodell der Schlepper zu zerstören und Menschen von der irregulären Einreise abzuhalten. Gleichzeitig sollen Rettungsaktionen im Mittelmeer stattfinden. Jedoch darf die Seenotrettung bei einer Ausweitung der Mission gegenüber der Schlepperbekämpfung nicht in den Hintergrund treten, um grundlegende menschen- und flüchtlingsrechtliche Bedingungen nicht zu verletzen, nämlich das Recht auf Leben, das Recht auf Nicht-Zurückweisung und das Recht der menschenwürdigen Behandlung von Personen, die auf See gerettet oder umgeleitet werden.

Generell ist zu erwarten, dass die Migrationspolitik in den europäischen Außenbeziehungen – der Außenpolitik, der Entwicklungskooperation, der Verteidigungspolitik – einen größeren Raum einnehmen wird. Eine kohärentere Politik kann aber nur erreicht werden, wenn menschen- und flüchtlingsrechtliche Belange strenger beachtet werden und die bislang weitgehend in getrennter Ressortverantwortlichkeit arbeitenden Generaldirektionen der Kommission in dieser Frage enger zusammenarbeiten. Zur Unterstützung der von der Kommission gesetzten Prioritäten wurde 2011 die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (EuropeAid, seit 2015 DG DEVCO) gegründet – damit ist ein Anfang gemacht. Seit Langem schon folgen die europäische und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit den oben geforderten Leitprinzipien und streben eine partnerschaftliche Kooperation auf

Augenhöhe unter Achtung der Menschenrechte an. Dies findet bislang aber in der Migrations- und Flüchtlingspolitik keinen ausreichenden Niederschlag. Die Migrationspolitik kann in dieser Hinsicht von den Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit und einer wertegeleiteten Zusammenarbeit profitieren.

Die Europäische Kommission bemüht sich zwar darum, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in die migrations- und flüchtlingspolitischen Konsultationen einzubeziehen. Angesichts der jüngsten Debatte um die Seenotrettung im Mittelmeer und der Einschränkung der Arbeit ziviler Hilfsorganisationen bleibt aber Skepsis angebracht, ob die EU-Mitgliedstaaten solche Ansätze mittragen.

Herausforderungen und Handlungsfelder

In Hinblick auf die Entflechtung der gemischten Wanderungen stellen vor allem die fehlenden oder unzureichenden legalen Wanderungsmöglichkeiten ein Problem dar. Dies gilt für Flüchtlinge wie für Migranten/innen. Erstere finden keinen legalen Zugang zu geordneten Asylverfahren, letztere sehen für sich keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten. Deshalb begeben sich beide Gruppen auf gefährliche irreguläre Wege. Und Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern wollen, nehmen das Asylrecht für Zuwanderungszwecke in Anspruch. Dies wiederum belastet die Asylverfahren, erschwert den Schutz tatsächlich Verfolgter und untergräbt die Glaubwürdigkeit der staatlichen und internationalen Asyl- und Migrationspolitik.

Um die gemischten Wanderungen zu entflechten, müssen überall – nicht nur in den Industriestaaten – mehr legale Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden, und zwar sowohl für Flüchtlinge als auch für Einwanderungswillige. Dabei haben die Regierungen durchaus Spielräume: Für Flüchtlinge könnten solche legalen Wege unter anderem in geschützten Einreiseverfahren bestehen. Auch könnten die dauerhafte Übersiedlung in ein Aufnahme-land (Resettlement) weiter ausgebaut, humanitäre Aufnahmeprogramme (wieder) aufgelegt und mehr humanitäre Visa vergeben werden. Zudem sind die Möglichkeiten eines privaten «Sponsoring» von Flüchtlingen im Rahmen von Resettlement-Programmen bisher ebenso wenig ausgeschöpft wie die Integrationskapazitäten von einzelnen Kommunen. Deren Kapazitäten könnten erweitert werden, wenn etwa aufnahmewillige Kommunen die Möglichkeit erhielten, EU-Mittel für die Kosten der Flüchtlingsaufnahme und gleichzeitig für ihre eigene Entwicklung zu erhalten. Für Einwanderungswillige könnten legale Zuwanderungswege durch Migrations- und Mobilitätsprogramme und eine darauf abgestimmte Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden.^[11]

11 FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2015): Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: a Toolbox, Wien 2/2015.

Generell muss der anhaltenden Erosion des Flüchtlingsschutzes entgegengewirkt werden, und die Steuerung der Arbeitsmigration, der Bildungsmigration und des Familiennachzugs ist zu verbessern. Um das zu erreichen, müssen die Migrations- und die Entwicklungspolitik besser aufeinander abgestimmt werden, wobei innenpolitische Aspekte berücksichtigt werden müssen. Insbesondere sind Lohndumping und die Verdrängung Einheimischer zu verhindern. Auch in Bezug auf mögliche Übergänge zwischen Asyl und Migration sind neue Ansätze notwendig. So könnte Asylbewerbern/innen unter bestimmten Bedingungen ein Statuswechsel zugestanden werden. Schließlich muss auch die Integrationspolitik neue Wege beschreiten. Flüchtlinge und Arbeitsmigranten/innen müssen von Beginn an je spezifische Integrationsangebote erhalten. Bisher gibt es keine Konzepte für eine «Integration auf Zeit»; sie sind aber für einen kohärenten Ansatz unverzichtbar. Trotz der Integrationserfolge früherer Zeiten gibt es nach wie vor erhebliche, zum Teil sogar wachsende Integrationsdefizite bei bestimmten Gruppen von Zugewanderten. Vor allem bei gering Qualifizierten mit Migrationshintergrund ist die Arbeitslosigkeit hoch. Integrationspolitik ist daher gerade im Bildungsbereich eine zentrale Aufgabe.

Für eine kohärente Asyl- und Migrationsaußenpolitik und einen entsprechenden Whole-of-Government-Ansatz sind insbesondere drei Aspekte besonders relevant: die Reduzierung der Ursachen von Flucht und Vertreibung, die nachhaltige Gestaltung von Migrationsprogrammen und die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte bei der (freiwilligen) Rückkehr und Reintegration.

Fluchtursachen nachhaltig mindern

Während geregelte Formen der Migration in der Regel positive entwicklungspolitische Wirkungen haben, stellen Fluchtbewegungen immer eine menschliche, meist eine menschenrechtlich höchst relevante und entwicklungspolitische Katastrophe dar. Aus menschenrechtlicher und entwicklungspolitischer Perspektive müssen daher ihre Ursachen und Triebkräfte reduziert werden. Eine nachhaltige Entwicklungspolitik kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten.^[12] So können beispielsweise entwicklungspolitische Programme positive Wirkung bei der Korruptionsbekämpfung entfalten, das Gesundheits- und Bildungswesen fördern oder die Art, wie Regierungen die Nutzung von Bodenschätzen handhaben und regulieren, beeinflussen. Ebenso können sie zu Krisenprävention und Reduzierung von Fluchtursachen beitragen. Zunehmend wichtiger werden auch die Förderung von Rechtssicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel.

12 Vgl. u.a. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, S. 60-73, https://www.svr-migration.de/publikationen/jahresgutachten_2017.

Bei bereits ausgebrochener Gewalt und bei der Flucht vor autoritären Regimen stößt die Entwicklungszusammenarbeit jedoch an ihre Grenzen. Akute Fluchtursachen wie gewaltsame Konflikte und politische Verfolgung kann die Entwicklungspolitik nur in geringem Maße beeinflussen. Eine umfassende fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit muss daher weitere Handlungsfelder einschließen. Dazu gehören die Unterstützung von Erstaufnahmeländern in ärmeren Weltregionen sowie die Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration von Flüchtlingen in das Herkunftsland, wenn dort keine Vertreibung und Verfolgung mehr drohen und wieder Lebensperspektiven bestehen.

Entscheidend für die Bekämpfung von Fluchtursachen ist der jeweilige Kontext. Es gibt keine Modelllösungen, die immer passen. Dabei ist offensichtlich, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen nicht allein Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sein kann, sondern eine Abstimmung mit der Außen-, Sicherheits-, Handels- und Wirtschaftspolitik sowie ein europäisches und internationales Engagement erfordert. Dazu zählt der Einsatz für Konfliktbewältigung auf der internationalen Ebene sowie die Unterstützung menschenrechtskonformer und rechtsstaatlicher Strukturen in Herkunftsstaaten. Nur so können regionale Interessen ausgeglichen, Machtkonflikte eingedämmt und Kriegsökonomien überwunden werden. Problematisch ist die Zusammenarbeit mit Staaten wie Eritrea oder Sudan, in denen die Machthaber für Flucht und Vertreibung verantwortlich sind. Hier sollte eine wertegeleitete Zusammenarbeit deutliche Grenzen setzen und die Zusammenarbeit darauf beschränkt sein, menschenwürdige Zustände in den betreffenden Ländern zu fördern.

Migrationsprogramme

Migration kann ambivalente entwicklungspolitische Folgen für die Herkunftsländer haben. Neben allen Entwicklungschancen, die Migration den Herkunftsländern bietet – nicht zuletzt durch den Kapital- und Wissenstransfer von rückwandernden Menschen – bestehen auch Risiken. Es gibt in der Entwicklungszusammenarbeit gute Ansätze, wie die Entwicklungswirkungen von Migration verbessert und genutzt werden können. Gleiches gilt für die Vermeidung von Braindrain, vor allem im Gesundheitsbereich. In der Vergangenheit haben viele Industriestaaten im Zuge der Anwerbung sogenannter Gastarbeiter die Mobilität der Zugewanderten durch unklare oder nicht vorhandene Wiedereinreiseperspektiven so eingeschränkt, dass viele von ihnen blieben, obwohl sie gerne befristet oder dauerhaft in ihr Herkunftsland zurückgekehrt wären. Um solche Fehler zu vermeiden, muss die Mobilität der Migranten/innen gefördert werden (durch Beratung bei freiwilliger Rückkehr, Reintegrationsprogramme) und es ist einer möglichen Dequalifizierung entgegenzuwirken (durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen von Unternehmen und Staat). Nicht ausgeschöpft sind zudem die Möglichkeiten von transnationalen Ausbildungspartnerschaften, bei denen z.B. zeitgleich Fachkräfte in ihren Herkunftsländern für eine Tätigkeit in den Industrieländern

und in ihren Heimatländern ausgebildet werden.^[13] Weiteres Potenzial bieten temporäre und zirkuläre Migrationsprogramme, deren Entwicklungswirkungen allerdings sehr von ihrer Gestaltung abhängen. Wie die Erfahrung auch mit Pilotprojekten zeigt, können solche Programme vor allem dann positive Entwicklungswirkungen entfalten, wenn sie sorgfältig konzipiert und in enger Kooperation mit den Arbeitsbehörden der Partnerländer gestaltet werden. Gerade dies erfordert aber eine enge Abstimmung der inländischen Institutionen und Akteure.

Die bisher abgeschlossenen Migrationspartnerschaften stehen – wie oben bereits ausgeführt – in der Kritik. Seit 2015 zielt die «Agenda für Migration» und das darin enthaltene Programm eines «Better Migration Management» (BMM) darauf ab, durch die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten entlang der wichtigsten Wanderungsrouten die Fluchtgründe zu mindern, Zuwanderung zu steuern und vor allem irreguläre Wanderungen zu begrenzen. Zumindest rhetorisch verschreibt sich das Programm des «Better Migration Managements» dabei einem konsequenten Menschenrechts-Mainstreaming. Das scheint ein Schritt in die richtige Richtung zu sein. Wie dieser in der Praxis tatsächlich umgesetzt wird, bleibt zu beobachten.^[14]

Für ein Menschenrechts-Mainstreaming könnte die EU auf Trainingsmaßnahmen etwa durch Verbindungsbeamte und -beamtinnen, aber auch auf das bisher in diesem Politikfeld wenig genutzte Instrument des Menschenrechts-Monitorings zurückgreifen. So ließe sich etwa der Schutz der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Standards überprüfen, indem vorhandene Instrumente wie Staatenberichte, Informationssammlungen und Berichte von EU-Agenturen zusammengeführt und dann im Dialog mit den Drittstaaten Empfehlungen ausgearbeitet werden. Partnerstaaten könnten so immer wieder auf eine gemeinsame Grundlage verpflichtet werden und ihre Standards den Anforderungen anpassen, die in der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem festgelegt sind. Unabhängige Sachverständige einzusetzen, die von jeweils beiden Staaten akzeptiert werden, hätte gegenüber gerichtlichen Klagemöglichkeiten den Vorteil, dass diese regelmäßig und auf eigene Initiative zusammenkommen könnten. Sie wären unabhängig von Klagen und Einzelfällen und könnten sich jeweils auf Nachuntersuchungen verständigen. Ein systematisches Monitoring der Menschen- und Flüchtlingsrechte würde dazu beitragen, Zuständigkeiten zwischen Drittstaaten und der EU zu klären; es könnte ein wirksames Mittel sein, um in Seenot aufgefundene Personen vor Verfolgung oder anderen Risiken zu bewahren, Zugang zu internationalem Schutz an den Grenzen zu garantieren, ein Ausschiffen nur an sichere Orte zu

13 Clemens, Michael A. (2015): Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World, IZA Journal of Labor Policy 2/2015, <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-014-0028-z>.

14 Angenendt, Steffen / Kipp, David (2017): «Better Migration Management». Ein guter Ansatz zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten?, SWP-Aktuell 2017/A 52, Juli 2017, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A52_adt_kpp.pdf.

gewährleisten und Kooperationen mit Polizei und Grenzschutzbehörden, die Gewalt gegen Flüchtlinge und Migrierende ausüben, zu verhindern.

Ein weiterer Schritt in Richtung einer Externalisierung ist das unlängst immer wieder diskutierte «Asylverfahren offshore». Dieser Kurs wurde vom Europäischen Rat in seinen Leitlinien von 2014 empfohlen und von der Europäischen Kommission mit einem Pilotprojekt in Niger zumindest angedeutet. Es wurde allerdings noch keine Konkretisierung vorgelegt. Die Befürworter erwarten, dass eine Asylbeantragung außerhalb der EU die lebensgefährlichen irregulären Überfahrten über das Mittelmeer überflüssig machen und dem Geschäftsmodell des Menschenschmuggels die Grundlage entziehen würde, dass der Druck auf die europäischen Asylsysteme abnehmen würde und die EU-Staaten bei einem Rückgang der irregulären Zuwanderung mehr Programme für den legalen und geordneten Zuzug auflegen könnten. Die Gegner einer solchen Auslagerung von Asylverfahren führen praktische und grundsätzliche Einwände an: So sei bislang unklar, wie die (afrikanischen) Staaten davon überzeugt werden sollen, dass sie die Verfahren durchführen. Einige Staaten – unter anderen Tunesien und Tschad – haben sich bereits ablehnend geäußert, nicht zuletzt weil sie eine Sogwirkung befürchten. Zudem sei bislang nicht erkennbar, dass sich die EU-Staaten auf wirksame Anreize für die Partnerstaaten einigen könnten. Dies sei etwa bei der zurückhaltenden Beteiligung an dem neuen EU Trust Fund for Africa zu erkennen, aus dem prinzipiell solche finanziellen Anreize bereitgestellt werden könnten. Wichtiger noch sei, dass die EU-Staaten keinen Willen zu substanziellen Resettlement-Programmen erkennen ließen; die bislang nur etwa zu einem Fünftel erreichte Umsiedlung von 160.000 Flüchtlingen aus Spanien und Griechenland sei dafür ein Beleg. Unklar sei ferner, wer für die Durchführung externer Asylverfahren verantwortlich sein sollte: UNHCR, das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO oder die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis? Noch grundlegender sind Zweifel, ob in Ländern wie Libyen überhaupt Verfahren durchgeführt werden können, die rechtsstaatlichen Verfahren entsprechen, und ob die Verschärfung von Grenzkontrollen nicht gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und andere Rechtsgrundlagen verstößt. Offen ist auch die Frage, was mit abgelehnten Asylsuchenden geschieht.

Offensichtlich sind mit einer Externalisierung von Asylverfahren grundlegende menschenrechtliche, praktische und juristische Probleme verbunden.

Freiwillige Rückkehr und Reintegration

Schnelle und faire Asylverfahren können dazu beitragen, dass Asylbewerber, die nicht anerkannt werden, früher in ihr Herkunftsland zurückkehren. In Fällen, in denen dies nicht freiwillig geschieht, muss eine wirksame, aber grundsätzlich an menschenrechtliche Standards und Verpflichtungen gebundene Rückführungspolitik umgesetzt werden.

Eine freiwillige Rückkehr ist generell vorzuziehen, und zwar aus menschenrechtlichen Erwägungen, aus ethischen Gründen, aber auch aus praktischen Überlegungen. Pro-

gramme zur freiwilligen Rückkehr sollten daher ausgeweitet werden, verbunden mit Bemühungen zur Reintegration der Rückkehrer in ihre Herkunftsländer.^[15]

Die Entwicklungszusammenarbeit sollte Anreize für die Reintegration von Rückkehrern in ihre Herkunftsländer und die Aufnahmegemeinden entwickeln, anstatt kurzfristige Sanktionsinstrumente gegenüber Herkunftsländern einzusetzen, die nicht genügend Kooperationsbereitschaft bei der Rückübernahme von Ausreisepflichtigen zeigen. Generell sollte das Erfolgskriterium für gelungene Rückkehr nicht die erfolgte Ausreise, sondern die Reintegration sein, deren Entwicklungswirkungen wiederum aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden sollten.

Handlungsmöglichkeiten der deutschen Politik

Am Beispiel Deutschlands wird deutlich, wie sehr eine an außen- und entwicklungspolitischen Zielen orientierte Asyl- und Migrationspolitik von der innenpolitischen Bewältigung der Zuwanderung abhängt. Gelingt die Integration von Zugewanderten nicht – oder entsteht zumindest der Eindruck, diese sei gescheitert –, wird auch es auch keine ausreichende öffentliche Bereitschaft zur Ausweitung der Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migrierenden geben. Eine wirksame, nachhaltige und legitime Migrationsaußenpolitik erfordert eine ebensolche Integrationspolitik. Beide Aspekte gehören zusammen: Ohne erfolgreiche Integration wird es keine Ausweitung der legalen Zuwanderung geben, und ohne die Aussicht auf legale Zuwanderung fehlt ein entscheidender Kooperationsanreiz für die Partnerstaaten. In einem migrationspolitischen Whole-of-Government-Ansatz spielt die Integration der Zugewanderten eine zentrale Rolle. Jede kohärente Politik muss die integrationspolitischen Aufgaben systematisch angehen. Dies lässt sich am migrationspolitischen Reformbedarf in Deutschland gut illustrieren.

Elemente einer Migrationsaußenpolitik

Grundsätzlich kann Deutschland bei der Fortentwicklung der migrations- und flüchtlingspolitischen Agenda auf globaler Ebene mit verbindlichen, menschenrechtsbasierten Standards gerade jetzt, nach der starken Zuwanderung der vergangenen Jahre, eine Vor-

15 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017b): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Berlin, https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/03/SVR_FB_Rueckkehrpolitik.pdf; Haase, Marianne / Honerath, Pia (2016): Return Migration and Reintegration Policies: A Premier, Integration Strategy Group, December, https://www.giz.de/de/downloads/Haase_Honnerath-Return_migration_primer_Dec16.pdf.

reiterrolle spielen. Viele Herkunftsländer loben inzwischen die deutsche Migrationspolitik und die Bemühungen um klare und menschenrechtlich vorbildliche Regelungen. Sie sehen Deutschland als vertrauenswürdigen Makler und wünschen eine größere Rolle Deutschlands bei globalen Verhandlungen. Auf der anderen Seite kann Deutschland aus der Beteiligung an den globalen Regelungssystemen von Migration wichtige Anregungen für die eigene Migrationsaußenpolitik mitnehmen.

Europa und Deutschland sollten auf globale Verantwortungsteilung und auf eine engere Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern drängen. Die Erstaufnahmeländer des globalen Südens zu unterstützen, die ein Gros der Flüchtlingsaufnahme schultern, ist nicht nur im Rahmen einer effizienten Nothilfe sinnvoll, sondern wirkt langfristig im Sinne der Förderung von Gesundheit und Bildung, von Rechtssicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung, der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und von Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel. Eine faire Migrationspolitik kann darüber hinaus die Entwicklung der Herkunftsstaaten vorantreiben und schließlich für die Zuwandernden selbst Vorteile bringen. Eine solche Politik steht schließlich auch in einem wohlverstandenen Eigeninteresse. Insofern kann Deutschland mit seiner Erfahrung beratend und unterstützend in den Herkunfts- und Transitländern aktiv werden.

In den vergangenen Jahren wurde deutlich, dass der Mangel an internationalem Engagement ein maßgeblicher Grund für Sekundärwanderungen in Richtung Europa war. Ein solches Engagement kann sich nicht in Finanzierungsmaßnahmen der internationalen Organisationen und Programme erschöpfen. Es sollte sich maßgeblich an Zielen der Flüchtlings- und Menschenrechte orientieren und dazu beitragen, diese Rechte in den Aufnahmeeinrichtungen der Erstaufnahmestaaten zu verbessern. Auch für die Kooperation der EU mit Drittstaaten gilt, dass die Aufnahmebedingungen und die Standards für Asylverfahren in den europäischen Partnerländern gemeinsam verbessert und ein Menschenrechts-Monitoring eingerichtet werden sollte. Die Bereitstellung einer größeren Anzahl von Resettlementplätzen weltweit – und innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union – und eines geordneten, legalen Zugangs zum Asyl sowie die Garantie der Familienzusammenführung zählen zu den Maßnahmen, auf die Deutschland international, europäisch und national hinwirken kann.

Innerhalb der EU geht es nach wie vor darum, einen Ausweg aus der Verhandlungsblockade um die Zuständigkeit für Flüchtlinge zu finden. Deutschland sollte weiterhin auf eine faire Verteilung der Flüchtlinge und – falls dies weiterhin nicht gelingt – auf ein neues System der Arbeitsteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten oder einer EU-Kerngruppe drängen, mit dem die Standards des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ausgebaut werden können.^[16]

16 Siehe dazu Bendel (2017), op. cit. sowie die Vorschläge des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017a), op. cit., S. 34-46.

Eine geordnete Migrationspolitik, die aufgrund des demographischen Wandels in den kommenden Jahren für die meisten westlichen Industrieländer an Bedeutung gewinnen wird, kann durch die Verbesserung von Instrumenten wie den Partnerschaften mit menschenrechtlich zuverlässigen Staaten verbindlicher und nachhaltiger gestaltet werden. Dies kann auf der EU-Ebene durch Instrumente wie die Blue Card gefördert und koordiniert werden. Der Zusammenhang zwischen Flucht und Migration muss, gerade in Kooperation mit den Herkunfts- und Transitstaaten, gezielter thematisiert und angegangen werden.

Integration als konstitutiver Bestandteil eines Whole-of-Government-Ansatzes

Im Zuge der jüngsten Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland und der zum Teil erheblichen Schwierigkeiten bei der Aufnahme wurde deutlich, dass Integrationspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, die entsprechend organisiert werden muss. Das Leitmotiv deutscher Integrationspolitik muss weiterhin die Stärkung von Teilhabe sein. Entsprechend sind Barrieren und diskriminierende Maßnahmen abzubauen, die den Zugang zum Wohnungsmarkt, zu einem sozial gerechten Bildungssystem und zu einem flexiblen Arbeitsmarkt versperren. Zu den Bedingungen gelingender Integration gehört zweifellos auch die Familienzusammenführung.

Daher sind handlungsfähige staatliche Institutionen und eine Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren nötig. Die Integrationspolitik wurde in den vergangenen Jahren in vielen Behörden und Ministerien stärker verankert. Dies gilt für alle Ebenen im föderalen System, insbesondere aber für die Bundesländer, die ihre Strukturen teilweise grundlegend verändert haben. In vielen Landesregierungen gibt es schon seit mehreren Jahrzehnten Referate mit Zuständigkeiten für integrationspolitische Themen. In den meisten Ländern ist das Thema dabei dem Arbeits- oder Sozialministerium zugeordnet. Dennoch liegen für die rechtliche Situation von Migrant*innen entscheidende Bereiche der Gesetzgebung – wie beispielsweise das Ausländer- und Aufenthaltsrecht – oft außerhalb der Zuständigkeiten dieser Ministerien.

Auf Bundesebene wurde das Amt des/der Integrationsbeauftragten eingerichtet und später im Bundeskanzleramt angesiedelt. Gerade aus dieser Einbindung ergeben sich jedoch verschiedene Probleme. So ist das Kanzleramt für die politische Abstimmung zwischen den Ressorts zuständig. Damit fällt es dem oder der Integrationsbeauftragten schwer, mit den Fachministerien in offenen Konflikt zu treten. Darüber hinaus ist das Amt des Beauftragten zwar an Gesetzesinitiativen beteiligt und kann der Bundesregierung Vorschläge machen; es verfügt aber nicht über ausreichende eigene Mittel zur Umsetzung von Programmen und Initiativen. In der Praxis besitzt das Amt keine operativen Zuständigkeiten für die Gestaltung der Integrationspolitik. Diese wird faktisch im Bundesinnenministerium (BMI) bestimmt, das die Zuständigkeiten für Ausländer- und Aufenthaltsrecht sowie für das Staatsangehörigkeitsrecht innehat. Dem BMI nachgeordnet ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Ihm fallen im operativen Bereich vielfältige Aufgaben zu. So

ist das BAMF sowohl für die Durchführung der Asylverfahren als auch für die Konzeption und Durchführung von Integrationskursen zuständig. Darüber hinaus stellt das Bundesamt Informationen und Unterstützungsangebote zur Förderung der freiwilligen Rückkehr zur Verfügung.

Weitere Teilaspekte von Migration und Integration werden in verschiedenen Ressorts behandelt: So ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Arbeitsmarktbelange von Zugewanderten zuständig, das Bundesministerium für Bildung und Forschung für den Hochschulzugang von ausländischen Studierenden, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für die Schaffung neuer Flüchtlingsunterkünfte und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die Minderung von Fluchtursachen und den Zusammenhang von Migration und Entwicklung. Insgesamt fallen in fast jedes Ministerium Belange, die den Themenbereich Migration, Flucht oder Integration betreffen – eine «Politik aus einem Guss» ist daher nur schwer zu erreichen oder sehr abstimmungsintensiv und damit langwierig.

Insgesamt sind die integrationspolitischen Strukturen sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern nicht hinreichend aufeinander abgestimmt.^[17] Das erschwert die Koordinierung und führt insbesondere dann zu Problemen, wenn eine Institution entscheidet, die andere jedoch die Kosten trägt. Im Sinne einer institutionellen Reform wurde vorgeschlagen, das Thema Integration aus dem Bundeskanzleramt zu lösen und stattdessen als eigenständige Abteilung in ein bestehendes Bundesministerium, beispielsweise das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), zu integrieren. Eine Alternative wäre die Schaffung eines eigenständigen Bundesministeriums für Migration, Flucht und Integration. In einem solchen Ministerium könnten alle mit der Einwanderung verbundenen Fragen von Asyl bis Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten gebündelt und koordiniert werden. Mit dem Vorschlag, ein eigenständiges Einwanderungsministerium zu schaffen, geht die Forderung einher, dem Bund die alleinige Verantwortlichkeit für den Vollzug des Asyl- und Flüchtlingsrechts zu übertragen. Bisher sind die Zuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt. Eine Bündelung von asyl-, migrations- und integrationspolitischen Kompetenzen in einem Ministerium könnte zu einer besseren politischen Koordinierung beitragen. Um dies leisten zu können, müsste das neue Ministerium aber auch für die entsprechende Gesetzgebung zuständig sein und die notwendige finanzielle und personelle Ausstattung erhalten. Gegen eine solche Lösung ist jedoch eingewandt worden, diese entspreche nicht einem Mainstreaming in dem Sinne, dass staatliche Regelstrukturen möglichst für alle geöffnet werden. Im Gegenteil zementiere sie eine Sonderbehandlung von Zugewanderten. Ferner müsse ein Integrationsministerium als Querschnittsbereich immer wieder die Kooperation mit anderen fachlich betroffenen Ressorts suchen, was zu erheblichen Rei-

17 Bendel, Petra (2014): Coordinating immigrant integration in Germany: Mainstreaming at the federal and local levels, MPI Report, Brüssel, <http://www.migrationpolicy.org/research/coordinating-immigrant-integration-germany-mainstreaming-federal-and-local-levels>.

bungsverlusten führe. Ein weiteres Argument gegen ein Einwanderungsministerium lautet, dass es sich um ein (schwaches) Spartenministerium handeln würde, dem die Durchsetzungsfähigkeit des BMAS oder des BMI fehlen würde. Ein grundsätzlicher Einwand gegen eine Übertragung des Vollzugs des Asylrechts auf den Bund lautet, dass dann den Ländern Entscheidungsspielräume entzogen würden, die sich aber in der Vergangenheit oft als wichtiges Korrektiv für eine auch am Einzelschicksal orientierte Flüchtlingspolitik erwiesen haben.

Unabhängig von der Frage der Bündelung von Kompetenzen auf Bundesebene muss die Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Migranten/innen aber weiterhin in den Landkreisen und Kommunen geleistet werden. Tatsächlich bestehen in der kommunalen Praxis weitreichende Gestaltungsspielräume, die sehr unterschiedlich genutzt werden. Dies führt dazu, dass die kommunale Flüchtlings- und Migrationspolitik in Deutschland einem Flickenteppich^[18] ähnelt. Generell sollte der Bund die Bedürfnisse der Kommunen stärker berücksichtigen. Dazu wäre eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen nötig. Beratungsstrukturen könnten sich künftig stärker an den Chancen zur Selbstbefähigung von geflüchteten und eingewanderten Menschen orientieren und die Kooperation mit dem (auch migrantischen) Ehrenamt stärker nutzen.

Zweifellos hat der Anstieg der Flüchtlingszahlen in den letzten Jahren in der deutschen Bevölkerung eine Welle der Hilfsbereitschaft ausgelöst: Sowohl die Zivilgesellschaft als auch Unternehmen tragen seitdem mit zahlreichen Initiativen, Projekten und Programmen dazu bei, Flüchtlingen das Ankommen in Deutschland zu erleichtern und leisten so einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur deutschen Flüchtlingspolitik.^[19] Das zivilgesellschaftliche und unternehmerische Engagement für Zugewanderte ist nicht neu: Die Einwanderungsgeschichte Deutschlands ist ohne das Engagement von Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmen, Wohlfahrtsverbänden, Stiftungen und vielen anderen Akteuren nicht zu denken. In vielen Phasen haben nichtstaatliche Akteure integrationspolitische Aufgaben erfüllt, die staatliche Institutionen nicht wahrnehmen konnten oder wollten. Im Kontext der jüngsten starken Zuwanderungen ist allerdings deutlich geworden, wie groß die Abhängigkeit des Staates von dieser Unterstützung nicht nur in Ausnahmesituationen ist.

Ein Großteil des zivilgesellschaftlichen Engagements ist in Initiativen organisiert; häufig werden Programme und Projekte aus einem aktuellen Bedarf heraus geboren und schließen Lücken, in denen der Staat nicht ausreichend tätig ist. Dabei ist vielen Aktiven bewusst, dass ehrenamtliches Engagement staatliche Aufgaben nur ergänzen, nicht jedoch ersetzen

18 Schammann, Hannes / Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Bonn, Politik für Europa #2017 plus, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>; Thränhardt, Dietrich / Weiss, Karin (2016): Flüchtlingspolitik in deutschen Föderalismus, Bonn, Politik für Europa #2017 plus, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf>.

19 Kleist, Olaf / Karakayali, Serhat (2015 und 2016): EFA-Studie 1 und 2: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, Forschungsbericht, Osnabrück/Berlin.

kann. Aber nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Unternehmen und Wirtschaftsverbände leisten wichtige Beiträge zur Integration von Flüchtlingen und Migrant*innen. Auch diese Akteure müssen stärker als bisher eingebunden werden, um eine kohärentere Politik zu erreichen.

Unternehmen zeigen zum Teil großes Engagement in der Flüchtlingshilfe. So haben viele Betriebe finanzielle Hilfen oder Sachspenden zur Verfügung gestellt, Räumlichkeiten für die Unterbringung von Flüchtlingen angeboten oder sich für deren medizinische Versorgung engagiert. Insbesondere kleine und mittelständische Betriebe leisten beträchtliche Beiträge zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Allerdings gilt es auch, bereits bestehende Schwierigkeiten bei deren Beschäftigung zu überwinden. So stellen insbesondere die Klärung des rechtlichen Status, die Anerkennung ausländischer Schul-, Studien- oder Berufsabschlüsse sowie die fehlenden Sprachkenntnisse oft große Hürden dar. Aus diesem Grund fordern einige Unternehmen bereits seit Langem von der Politik, die Asylverfahren zu beschleunigen, frühzeitig die Qualifikationen von Flüchtlingen und anderen Zugewanderten festzustellen und Sprachkenntnisse zu fördern, eine Bleibeperspektive für Flüchtlinge in und nach der Ausbildung zu schaffen sowie Unternehmen bei der Integration zu unterstützen. Das Integrationsgesetz vom Juli 2016 setzt diese Punkte zumindest teilweise um.

Um das schon vorhandene Engagement von Unternehmen effizienter nutzen und weiter stärken zu können, bieten sich verschiedene Maßnahmen an. So könnten zum einen Unternehmen noch stärker in regionale Kooperationen zur Arbeitsmarktintegration eingebunden werden. Zum anderen ließen sich betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen, die im Gegensatz zu standardisierten Bildungsprogrammen eine passgenaue und arbeitsplatzbezogene Qualifizierung ermöglichen, stärker berücksichtigen und fördern. Schließlich wären mehr Beratungs- und Informationsstellen angebracht, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bei praktischen Problemen unterstützen.

Fazit

In den nächsten Jahren wird sich die Architektur des globalen Systems zur Steuerung von Flucht und Migration verändern. Diese neue Struktur wird aber nur dann wirkungsvoll sein, wenn es gelingt, auf allen Ebenen – national, europäisch bzw. regional und global – die Verantwortung gerechter zu teilen, menschenrechtliche Standards zu gewährleisten und nachhaltige Strategien zu entwickeln. Deutschland, das aufgrund der Aufnahme so vieler Flüchtlinge in den vergangenen Jahren an Kompetenz gewonnen hat, kann auf dieser globalen Ebene eine wichtige Rolle spielen. Die zu erarbeitenden Global Compacts bieten eine Chance, mehr Kohärenz zwischen der Flüchtlings- und Migrationspolitik herzustellen und eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen den zahlreichen UN-Akteuren zu fördern.

Auf der europäischen Ebene kann sich Deutschland dafür einsetzen, dass die jüngst an Bedeutung gewinnende Verflechtung von Flüchtlings- und Migrationspolitik mit der Ent-

wicklungspolitik, der Außen-, Sicherheitspolitik nicht einseitig in eine Externalisierung von Schutzverantwortung und eine Absenkung von menschenrechtlichen Standards umschlägt, sondern dass vielmehr flüchtlings- und menschenrechtliche Belange den Kern der künftigen Migrationsaußenpolitik darstellen. Erste, vorsichtig vielversprechende Ansätze zeigen sich in der beginnenden Umsetzung des «Better Migration Management». Migrationspartnerschaften benötigen eine Verhandlung auf Augenhöhe anstelle einseitiger Konditionalität, stärkere entwicklungspolitische Komponenten und einen effektives Menschenrechts-Monitoring, bei denen alle Partner zusammenwirken.

Entwicklungspolitische Programme, die auf Gesundheit, Bildung, Klimapolitik, einen nachhaltigen Umgang mit Rohstoffen und die Reduzierung von Korruption zielen, können langfristig wirken. Sie stehen aber in komplexen Zusammenhängen und tragen nicht zwangsläufig dazu bei, Wanderungsbewegungen zu verringern.^[20] Entwicklungspolitik kann allerdings die Aufnahmestaaten des globalen Südens dazu anhalten, die Aufnahme von Flüchtlingen menschenrechtskonformer auszugestalten und sie bei der Gestaltung ihrer Migrationspolitik unterstützen. Nachhaltige Lösungen für Flüchtlinge wie für Migranten/innen können durch mehr legale Zugangsmöglichkeiten und das Recht auf Familiennachzug geschaffen werden. Zudem können die europäischen Akteure und diejenigen der Mitgliedstaaten Anreize für eine freiwillige Rückkehr bei nicht erfolgreichen Asylverfahren sowie für eine Reintegration von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in ihre Herkunftsländer bieten. Insgesamt bedarf die EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik der Umsetzung von Zielvorgaben und einer größeren Kohärenz, die auch durch eine verbesserte Kooperation zwischen den Generaldirektionen der Europäischen Kommission und den Ausschüssen des Europäischen Parlaments befördert werden kann. Europäische Vorstöße hängen aber von einer Lösung der aktuellen Verhandlungsblockade unter den Mitgliedstaaten und einer besseren Kooperation unter ihnen ab. Auch in Deutschland selbst gilt es, den Flüchtlingsschutz und die Asylverfahren zu verbessern. Ein wichtiges Thema der nächsten Legislaturperiode wird sicherlich die künftige Steuerung der Arbeitsmigration sein. Dabei werden auch die Zwischenstufen beim Übergang von Asyl und Migration eine Rolle spielen. Migrations- und Entwicklungspolitik sowie die Außenpolitik müssen noch besser aufeinander abgestimmt werden. Auch die Behandlung gemischter Wanderungen und schließlich die – innen- und sozialpolitisch wichtige und die Migrationsaußenpolitik erheblich mit beeinflussende – Integration der bereits Zugewanderten bedürfen besser abgestimmter Strukturen sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern. Die Kompetenz der Kommunen sowie die vielfältigen, oft innovativen und kreativen Ansätze der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zur Integration von Ankommenden und Aufnahmegesellschaft zu nutzen, ist eine zentrale Herausforderung eines Whole-of-Government-Ansatzes im migrations- und integrationspolitischen Alltag.

20 Steffen Angenendt, Charles Martin-Shields, Benjamin Schraven (2017): Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der «migration hump» und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika, SWP-Aktuell 2017/A 69, Oktober, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A69_adt_etal.pdf.

Der Autor, die Autorin

Dr. Steffen Angenendt leitet die Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik. Von 2011 bis 2013 arbeitete er als Berater für Migration und Entwicklung im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Er war im Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration und in der 2001 eingesetzten Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Süssmuth-Kommission) tätig.

Prof. Dr. Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Sie ist Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Weitere Publikationen zum Thema

E-PAPER #4 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer – Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-ein-einwanderungsgesetz-allein-macht-noch-keinen-sommer>

E-PAPER #3 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-integrationskurse-reformieren>

E-PAPER #2 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Jetzt investieren, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-ausbildungs-und-arbeitsmarktintegration>

E-PAPER #1 - Kommission «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik»

Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016, Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation, 2017, <https://heimatkunde.boell.de/e-paper-lehren-aus-der-fluechtlingspolitik>

böll.brief - Teilhabegesellschaft #2: Willkommengesellschaft stärken

Handlungsempfehlungen zur Unterstützung ehrenamtlicher Flüchtlingsarbeit, 2016
<https://heimatkunde.boell.de/2016/06/23/boellbrief-teilhabetgesellschaft-2-willkommengesellschaft-staerken>

böll.brief - Teilhabegesellschaft #1: Gewinne der Integration, 2016

<http://heimatkunde.boell.de/2016/06/13/boellbrief-1-teilhabetgesellschaft-gewinne-der-integration>

E-Paper: Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik, 2015

<https://heimatkunde.boell.de/2015/09/23/ansaetze-fuer-eine-kohaerente-deutsche-und-europaeische-fluechtlingspolitik-0>

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Mekonnen Mesghena, [E migration@boell.de](mailto:Emigration@boell.de)

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Dezember 2017

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Abonnement (per E-Mail Newsletter) unter: themen.boell.de