

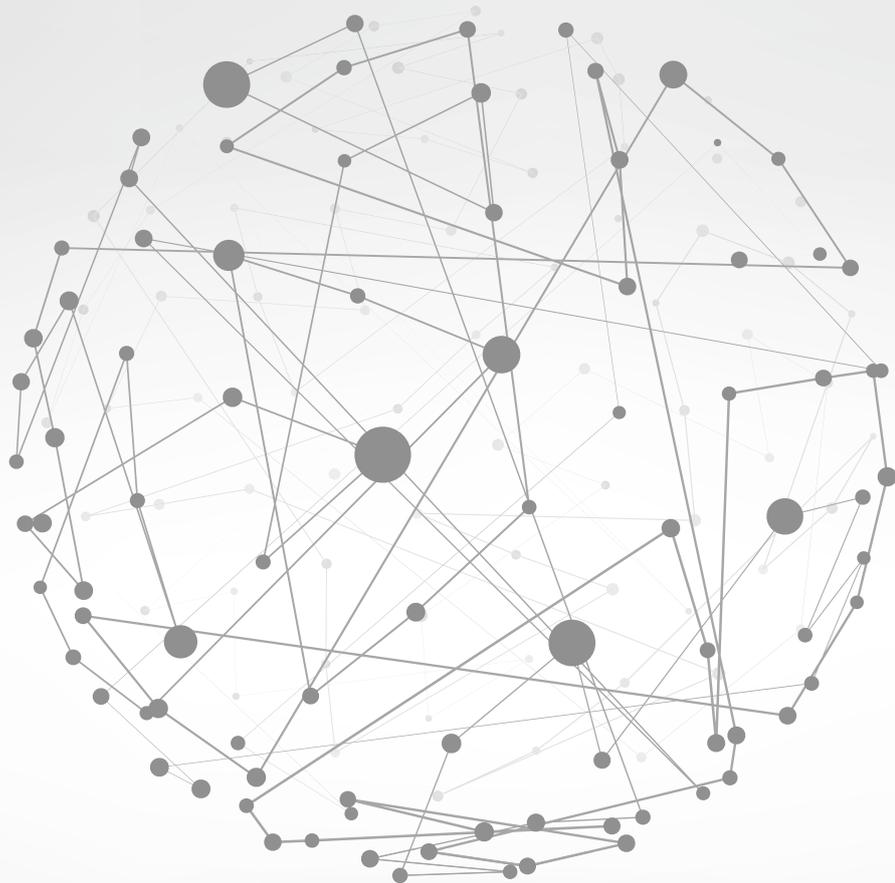
MIGRATION STRATEGY GROUP

ON INTERNATIONAL COOPERATION
AND DEVELOPMENT

MEHR KOHÄRENZ! EXTERNE DIMENSIONEN EINER UMFASSENDEN DEUTSCHEN MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK

Juni 2017

Steffen Angenendt
Najim Azahaf
Jessica Bither
Anne Koch
Raphaela Schweiger
Astrid Ziebarth



ÜBER DIE MIGRATION STRATEGY GROUP INTERNATIONALE KOOPERATION UND ENTWICKLUNG

Die *Migration Strategy Group Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung* (MSG) ist eine Initiative der Bertelsmann Stiftung, des German Marshall Fund of the United States (GMF) und der Robert Bosch Stiftung in Zusammenarbeit mit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Im Format folgt sie der *Migration Strategy Group „Globaler Wettbewerb“*, die sich von 2013 bis 2015 mit der Verbindung von Arbeitsmigration und Entwicklungszusammenarbeit beschäftigte und vom GMF und der Robert Bosch Stiftung koordiniert wurde.

Die MSG „*Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung*“ hat sich in fünf Sitzungen zwischen Juli 2016 und Mai 2017 mit der Kohärenz der deutschen Migrations- und Flüchtlingspolitik befasst und das Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern analysiert, insbesondere mit der Außen-, Sicherheits-, Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik. Die Gruppe bestand aus Vertretern der Zivilgesellschaft und politischer Institutionen, Repräsentanten von Wirtschaft und Wissenschaft aus Deutschland und europäischen Ländern sowie Vertretern internationaler Organisationen. Um Vertraulichkeit zu schaffen, fanden die Sitzungen unter der Chatham-House-Regel statt, wonach die Teilnehmer zwar Informationen aus den Sitzungen weitergeben, nicht aber die Quelle nennen dürfen. Die Diskussionsergebnisse werden in geeigneter Form in das *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) eingebracht, das 2017 und 2018 unter dem gemeinsamen Vorsitz Deutschlands und Marokkos stattfindet.

DANK

Wir danken den Teilnehmern und Sprechern der *Migration Strategy Group* für ihre Zeit und den offenen Gedankenaustausch. Der vorliegende Text beruht auf Diskussionen und Erörterungen der Migration Strategy Group. Er spiegelt nicht die Auffassung der Teilnehmer wider, sondern allein die der Autoren.

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung: Kohärenz in der Migrationspolitik – was bedeutet das?	4
II. Global Migration Governance – Implikationen für Deutschland	6
III. Partnerschaften für Migration und Mobilität	10
IV. Grenzmanagement und Rückkehr – notwendige Elemente einer wirksamen Migrationssteuerung	15
V. Fazit und Ausblick	19

AUTOREN

Dr. Steffen Angenendt, Leiter *Forschungsgruppe Globale Fragen*, Stiftung Wissenschaft und Politik

Najim Azahaf, Senior Project Manager, *Migration fair gestalten*, Bertelsmann Stiftung

Jessica Bither, Senior Program Officer, Migration, *Europe Program*, German Marshall Fund of the United States

Dr. Anne Koch, wissenschaftliche Mitarbeiterin, *Forschungsgruppe Globale Fragen*, Stiftung Wissenschaft und Politik

Raphaela Schweiger, Senior Projektmanagerin, *Migration und Teilhabe*, Robert Bosch Stiftung GmbH

Astrid Ziebarth, Senior Migration Fellow, *Europe Program*, German Marshall Fund of the United States

Die Publikation spiegelt die Meinung der Autoren wider, nicht die ihrer Institutionen.

I. EINLEITUNG: KOHÄRENZ IN DER MIGRATIONSPOLITIK – WAS BEDEUTET DAS?

In der Politik wird häufig nach mehr Kohärenz gerufen: Politikfelder, so die Forderung, sollen in ihren Zusammenhängen und Wechselwirkungen gesehen und politische Maßnahmen besser aufeinander abgestimmt werden, um negative Auswirkungen und unnötige Mehrausgaben zu verhindern. Was jedoch eine kohärente Politik in der Praxis bedeutet und welche Steuerungsprozesse hierfür erforderlich sind, ist oft nicht klar. Dies gilt auch für die deutsche Migrations- und Flüchtlingspolitik. Das Jahr 2015 hat Deutschland ganz besonders gefordert: Aufgrund der Rekordzahl von Asylsuchenden mussten in kürzester Zeit zahlreiche innen- und außenpolitische Entscheidungen mit zum Teil erheblichen mittel- und langfristigen Auswirkungen gefällt werden. Für die Entwicklung einer zwischen den Politikfeldern und den verschiedenen Politikerebenen abgestimmten Politik fehlte aber oft die Zeit. Deutschland befand sich in den vergangenen beiden Jahren in einem flüchtlings- und migrationspolitischen Krisenmodus, bei dem es in erster Linie um kurzfristige Lösungen ging.

Fest steht jedoch: Flucht und Migration wird es immer geben. Daher sind langfristige Politikansätze nötig, die den Schutz von Flüchtlingen sicherstellen, gleichzeitig aber auch die Fachkräftesicherung ermöglichen und die Integration der

Zugewanderten fördern. Auch Deutschland muss diese sehr unterschiedlichen Aufgaben miteinander verbinden und diskutieren, welche Reformen zur Bewältigung dieser Aufgaben notwendig sind.

Neben den innenpolitischen Dimensionen spielt hierbei die Koordination der externen Aspekte der Migrations- und Flüchtlingspolitik eine zentrale Rolle. Diese nach außen gerichtete Politik steht im Mittelpunkt der vorliegenden Publikation. In der Schweiz wird diese Dimension mit dem Konzept der „Migrationsaußenpolitik“ erfasst: Aus Schweizer Sicht beginnt sie bei der Reduzierung von Fluchtursachen, betrifft die Frage des Zugangs zum Schutz und gilt sowohl für die Steuerung von Migration und Flucht als auch für die Gestaltung der Rückkehr und der Reintegration in den Herkunftsländern. Grundsätzlich erfordert eine Bewältigung dieser Aufgaben, dass Migrationspolitik, Außenpolitik, Sicherheitspolitik und Entwicklungspolitik besser als bisher aufeinander abgestimmt werden. Hiervon betroffen sind alle Politikebenen, die nationale ebenso wie die europäische Politik und die internationale Zusammenarbeit. Zu einer in diesem Sinne kohärenten Politik gehören neben partnerschaftlichen Abkommen mit Drittstaaten auch eine Grenzsicherungs- und Rückkehrpolitik, die Menschenrechte wahrt und entwicklungspolitische Folgen beachtet.

WAS BEDEUTET KOHÄRENZ IN DER POLITIK?

Der Begriff der Politikkohärenz ist nicht neu. Er wird gerade in der Entwicklungszusammenarbeit seit langem verwendet, weil die Wirksamkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen durch andere Politikfelder (etwa durch die Handelspolitik) beeinflusst wird und Entwicklungsziele nur im Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen erreicht werden können. Kohärenz kann sich auf verschiedene Ebenen beziehen, insbesondere auf die

Abstimmung zwischen unterschiedlichen Politikfeldern und Akteuren (Staaten, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Privatsektor). Kohärenz stellt in diesem Verständnis einen **fortwährenden Prozess** dar, in dem Interessen identifiziert und Ziele und Prioritäten formuliert werden müssen. Erst wenn klar ist, welche Ziele z. B. Deutschland in Bezug auf Partnerländer verfolgt, in welchem Zusammenhang diese Ziele

stehen und welche Folgen inkohärentes Handeln haben würde, können die unterschiedlichen Interessen austariert werden. Zur Koordinierung

dieses Prozesses sind geeignete institutionelle Rahmenbedingungen erforderlich.

WARUM IST KOHÄRENZ NOTWENDIG?

Die Forderung nach einer kohärenten Migrationspolitik ergibt sich vor allem aus den möglichen Folgen von inkohärentem Denken und Handeln. So waren beispielsweise die jüngsten starken Fluchtbewegungen nach Europa auch eine Folge

dieser Maßnahme verständigt, hätte ihnen klar sein können, dass die Kürzungen angesichts der ohnehin schlechten Lebensperspektiven in den Lagern zu sekundären Wanderungsbewegungen führen würden.

»Welche entwicklungs-, sicherheits-, außen-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aspekte müssen bei einer kohärenteren Migrationspolitik berücksichtigt werden?«

der Kürzung der humanitären Mittel des UN World Food Program (WFP) für Flüchtlingslager u.a. im Libanon und in Jordanien. Hätten sich die Geberländer zuvor über die möglichen Konsequenzen

Angesichts der wachsenden Instabilität in den Nachbarländern Europas, insbesondere in Nordafrika und dem Nahen Osten, muss dringend über wirksamere und besser aufeinander abgestimmte Politikansätze nachgedacht werden: Wie können die verschiedenen Aspekte der Migrations- und Flüchtlingspolitik miteinander verbunden werden? Welche entwicklungs-, sicherheits-, außen-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aspekte müssen bei einer kohärenteren Migrationspolitik berücksichtigt werden?

WELCHE RISIKEN BIRGT MANGELNDE KOHÄRENZ?

Die Folgen mangelnder Kohärenz in der Migrations- und Flüchtlingspolitik sind enorm: Die tatsächliche oder auch nur vermeintliche Unfähigkeit von Regierungen, Wanderungen zu steuern und zu bewältigen, führt zu einem Verlust an Vertrauen in die Politik. Vertrauensverlust wiederum erschwert die Entwicklung von langfristigen und nachhaltigen migrationspolitischen Strategien, z. B. die Schaffung neuer legaler Migrationsmöglichkeiten. Auf diese Weise verstetigt sich das Dilemma. Auch auf schnelle und kurzfristige Wirkung angelegte Arrangements mit Partnerländern, etwa zur Reduzierung von Migration und zur Erhöhung der Rückführungen, können den längerfristigen Zielen entgegenwirken. Das betrifft insbesondere die Nichtbeachtung entwicklungspolitischer Aspekte: Werden mögliche negative Folgen für die Partnerländer nicht berücksichtigt, so wird das Vertrauen, das

für eine nachhaltige Zusammenarbeit unerlässlich ist, verspielt. Ähnliches gilt auch für die Aushöhlung der normativen Grundlagen des internationalen Flüchtlingsschutzes: Wenn die Aufnahmeländer völkerrechtliche Prinzipien verletzen, hebeln sie die Grundlagen des internationalen Flüchtlingsregimes aus und schaden nicht nur den Schutzbedürftigen, sondern letztlich auch sich selbst. Die *Migration Strategy Group* hat die Kohärenz der deutschen Migrations- und Flüchtlingspolitik im Hinblick auf drei zentrale außenpolitische Politikebenen und Handlungsfelder diskutiert: auf globaler Ebene, in der EU-Politik im Bereich Migrationspartnerschaften und bei der Grenzsicherung und Rückkehr. Der vorliegende Bericht fasst die Diskussionsergebnisse zusammen.

II. GLOBAL MIGRATION GOVERNANCE – IMPLIKATIONEN FÜR DEUTSCHLAND

Flucht und Migration stellen für viele Staaten Herausforderungen dar, die sie nicht mehr alleine bewältigen können. Sie sind dazu auf bilaterale, regionale und internationale Zusammenarbeit angewiesen. Bei den Rahmenbedingungen der Kooperation liegt allerdings vieles im Argen. Während sich die internationale Staatengemeinschaft in anderen Politikfeldern, beispielsweise der Klima-, Handels- oder Finanzpolitik, schon seit langem um den Aufbau wirkungsvoller und kohärenter Strukturen bemüht, ist die Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik immer noch schwach ausgeprägt: Dem völkerrechtlich und institutionell fest verankerten Flüchtlingsregime steht in der Migrationspolitik ein Flickenteppich regionaler und bilateraler Abkommen und Koordinati-

onsmechanismen gegenüber. Insgesamt nehmen gemischte Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten zu, und viele Regierungen sind nicht bereit oder fähig, ihre Schutzverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen zu erfüllen und gleichzeitig eine wirksame, ihren jeweiligen Interessen entsprechende Migrationspolitik zu verfolgen. Seit der starken Flüchtlingszuwanderung der Jahre 2015 und 2016 ist Deutschland bei der Weiterentwicklung und Stärkung der internationalen Zusammenarbeit besonders gefordert. Die Diskussionen im Rahmen der Vereinten Nationen zeigen, dass Deutschland aus Sicht vieler Staaten und Nichtregierungsorganisationen zu einem Referenzpunkt in der Migrations- und Flüchtlingspolitik geworden ist.

DEFIZITE

Die internationale Zusammenarbeit in der Migrations- und Flüchtlingspolitik weist trotz des steigenden Handlungsdruckes nach wie vor erhebliche Schwächen auf. Ungeachtet seines gefestigten institutionellen Rahmens und seiner völkerrechtlichen Fundierung wird die Legitimität und Effektivität des internationalen Flüchtlingsregimes durch die Staatenpraxis zunehmend in Frage gestellt. Viele Regierungen suchen nach Möglichkeiten, Flüchtlinge außerhalb ihres Staatsgebietes zu schützen, können aber bisher keine menschenrechtlich und sicherheitspolitisch überzeugenden Lösungen aufzeigen. Verschärft wird dieses Problem durch die Tatsache, dass heutige Fluchtbewegungen häufig eher auf Staatsversagen bei der Gewährung zentraler Menschenrechte als auf individuelle staatliche Verfolgung zurückzuführen sind und der Schutz der Betroffenen daher völkerrechtlich nicht gesichert ist. In der Migrationspolitik dagegen gibt es Bemühungen, die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen und ein globales Migrationsregime aufzubauen. Gleich-

wohl ist auch die migrationspolitische Zusammenarbeit durch grundlegende Defizite und erhebliche Kohärenzprobleme gekennzeichnet:

- › Das derzeitige Migrationsregime besteht aus einer Vielzahl paralleler und überlappender Institutionen und Konsultationsforen und ist stark fragmentiert. Das Nebeneinander unterschiedlicher Mitgliedschaften und Mandate ermöglicht einzelnen Staaten zwar die flexible Bearbeitung einzelner migrationspolitischer Herausforderungen, erschwert aber gleichzeitig die Entwicklung umfassender Lösungsansätze und langfristiger Strategien auf regionaler und globaler Ebene.
- › Die migrationspolitische Zusammenarbeit ist durch das Machtgefälle zwischen Herkunfts- und Zielländern gekennzeichnet. In der Vergangenheit waren es häufig informelle, für die Öffentlichkeit intransparente regionale Konsultationsprozesse, die es den Industrieländern ermöglichten, ihre migrationspolitischen Interessen einseitig durchzusetzen. Das mag

- › kurzfristige Resultate liefern, ist aber oft nicht nachhaltig.
- › Es mangelt an normativen Standards bei der Arbeitsmigration, bei der Rückkehr und bei der Familienzusammenführung, die dabei helfen könnten, das positive Entwicklungspotential von Migration zu nutzen und die Entwicklungsrisiken von unfreiwilligen Wanderungen zu vermindern.
- › Die Effektivität der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Migrationspolitik ist eingeschränkt, weil die Migrationsdynamik durch eine Vielzahl anderer Politikfelder – u.a. durch die Handels-, Agrar- und Fischereipolitik – beeinflusst wird.

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

Der wirtschafts-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Mehrwert einer internationalen Zusammenarbeit mit klaren Normen, Zuständigkeiten und Institutionen liegt auf der Hand. Ein globaler Ordnungsrahmen für Flucht und Migration sollte die Rechte von Migranten und Flüchtlingen sichern, flüchtlings- und migrationspolitische Mindeststandards festlegen, einen fairen Interessenausgleich zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ermöglichen und auf diese Weise insgesamt die Kohärenz der internationalen Zusammenarbeit stärken. Tatsächlich ist eine Zunahme von internationalen Prozessen und Foren in diesem Feld zu beobachten. Derzeit stehen wichtige Weichenstellungen für die institutionelle Ausgestaltung der künftigen flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit an. Den entscheidenden Rahmen bilden die 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten **Sustainable Development Goals (SDGs)**. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung sind dem Prinzip „leaving no one behind“ verpflichtet und deshalb in ihrer Gesamtheit für Migration und Flucht relevant. Darüber hinaus enthalten sie klare migrationspolitische Unterziele. Die Umsetzung der Ziele erfordert nicht nur aussagekräftige Indikatoren und ein funktionsfähiges Monitoring, sondern vor allem nationale Aktionspläne.

Darüber hinaus hat sich die Staatengemeinschaft auf dem UN-Sondergipfel zu großen Wanderungsbewegungen im September 2016 auf die **New York Declaration** geeinigt, die ebenfalls Perspektiven für eine Stärkung der flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit eröffnet. So wurde die Internationale Organisation für Migration (IOM) in den Kreis der UN-Organisationen aufgenommen, und die Staaten haben sich verpflichtet, bis Ende 2018 zwei neue globale Abkommen auszuhandeln.

Das **Flüchtlingsabkommen** (*Global Refugee Compact*) wird unter Federführung des UNHCR erarbeitet und zielt auf eine bessere internationale Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz. Hierfür wird ein sogenanntes **Comprehensive Refugee Response Framework** vorgeschlagen, das vom UNHCR bei Bedarf zum Einsatz gebracht werden kann und die beteiligten Staaten verpflichtet, sich im Rahmen einer Multiakteurspartnerschaft an der Bewältigung akuter und lang andauernder Flüchtlingskrisen zu beteiligen. Die *New York Declaration* ruft die Staatengemeinschaft zudem dazu auf, in Flüchtlingskrisen kurzfristige Nothilfe mit längerfristigen entwicklungsorientierten Ansätzen zu verbinden, und betont das unternehmerische Potenzial von Flüchtlingen.

Das **Globale Migrationsabkommen** (*Global Compact on Safe, Regular and Orderly Migration, GCM*) soll die ganze Bandbreite migrationsbezogener Belange abdecken und wird auf Basis thematischer Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren erarbeitet.

Beide Abkommen sollen Ende 2018 verabschiedet werden. Damit stellte der UN-Gipfel von 2016 den Startpunkt eines zwei Jahre währenden Verhandlungsprozesses dar, der neuen Akteuren eine Gelegenheit bietet, die Architektur der künftigen Global Migration Governance mit zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund stellt das **Global Forum on Migration and Development (GFMD)** seit seiner Gründung im Jahr 2007 das wichtigste zwischenstaatliche Diskussionsforum zum Thema Migration und Entwicklung dar. Es wurde im Jahr 2007 auf Initiative des ehemaligen UN-Sondergesandten für Migration Peter Sutherland ins Leben gerufen und bietet Staatenvertretern die Gelegen-

heit, sich informell über *good practices*, Erfahrungen beim Kapazitätsaufbau und bi- oder multinationale Kooperationsmöglichkeiten auszutauschen. Das jährliche GFMD-Treffen wird seit 2008 durch eine zivilgesellschaftliche Tagung ergänzt und dient zunehmend auch dem Austausch der Regierungen mit Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Deutschland und Marokko haben gemeinsam den GFMD-Vorsitz für die Jahre 2017 und 2018 übernommen und stehen nun vor der Herausforderung, die Ergebnisse des Forums für das geplante Globale Migrationsabkommen nutzbar zu machen.

Schließlich enthält der im Februar 2017 veröffentlichte **Sutherland-Report** zur Zukunft der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Migration eine Aktionsagenda, die auch praktische Ansätze für verbesserte Kooperationen vorsieht. Vorgeschlagen werden u.a. modellhafte Arbeitsmigrationsabkommen und Multiakteursansätze für grenzüberschreitende Ausbildungsinitiativen.

Diese Entwicklungen bergen Chancen für eine kohärentere internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik. So lenkt die *New York Declaration* mit dem Oberthema „große Wanderungsbewegungen“ den Blick auf die gemeinsamen Herausforderungen durch Flucht und Migration. Schon die erforderliche Abstimmung im Vorfeld der Deklaration hat den migrationspolitischen Austausch zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gestärkt. Ähnliches ist

durch die Verhandlungen zur Ausgestaltung der beiden globalen Abkommen zu erwarten. Zudem zieht sich die Einsicht, dass neue Akteure einbezogen werden müssen, wie ein roter Faden durch all diese neuen Initiativen. Dies zeugt von einer größeren Aufmerksamkeit für die wichtige Rolle, die zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in allen migrations- und flüchtlingspolitisch relevanten Bereichen – sei es bei der Seenotrettung, der sozialen Integration oder der Arbeitsplatzvermittlung – spielen. Und schließlich zielen die mit der *New York Declaration* und dem Sutherland-Report beabsichtigten „großen Würfe“ darauf ab, menschenrechtliche, entwicklungsorientierte und sicherheitsfokussierte Perspektiven besser als bisher miteinander zu verbinden – eine Kernforderung jedes Plädoyers für eine kohärentere Migrationspolitik.

Gleichzeitig ist Skepsis gegenüber der Wirksamkeit dieser Initiativen angebracht. Die geplanten Abkommen werden aller Voraussicht nach keine rechtlich bindenden Verträge sein, sondern unverbindliche Absichtserklärungen der beteiligten Staaten bleiben. Auch wenn zu hoffen ist, dass sie erhebliche normative Wirkung entfalten, wird der völkerrechtliche Rahmen im Bereich Migration und Flucht aller Wahrscheinlichkeit nach auch weiterhin gravierende Mängel aufweisen. So ist die UN-Wanderarbeiterkonvention bisher von keinem wichtigen Zielland ratifiziert worden und damit

weitgehend bedeutungslos. Darüber hinaus stellt der Vorbehalt der derzeitigen US-Administration, multilaterale Vereinbarungen einzugehen und die Bewältigung grenzüberschreitender Probleme zu finanzieren, eine große Hürde für die Stärkung der globalen Zusammenarbeit im Bereich Flucht und Migration dar.

WER MACHT WAS? DAS ZUKÜNFTIGE INSTITUTIONENGEFÜGE DER GLOBAL MIGRATION GOVERNANCE

Die hier ausgeführten Veränderungen in der globalen Flüchtlings- und Migrationspolitik werden neben der Ausarbeitung neuer Normen auch Auswirkungen auf das internationale Institutionengefüge haben. Durch den UN-Beitritt der IOM werden das Verhältnis und die Aufgabenteilung zwischen den im Bereich Migration und Flucht maßgeblichen internationalen Organisationen neu geordnet. Während der UNHCR für die Ausarbeitung des Flüchtlingsabkommens zuständig ist und auch in Zukunft der zentrale Akteur in der internationalen Flüchtlingspolitik bleiben wird, ist die Federführung bei dem geplanten Migrationsabkommen umstritten. Die *New York Declaration* sieht vor, dass sowohl die IOM als auch das UN-Sekretariat die Ausarbeitung des Abkommens unterstützen sollen. Hier stellt sich die Frage, welche Struktur eine effektive Umsetzung und Evaluierung der migrationsbezogenen SDGs und der zurzeit noch in Verhandlung begriffenen globalen Verträge zu Flucht und Migration ermöglichen würde. Diese Aufgabe könnte entweder der IOM zugesprochen werden oder durch ein neu zu schaffendes UN-Migrationssekretariat (vergleichbar dem UN-Klimasekretariat) übernommen werden. Ergänzend schlägt der Sutherland-Report vor, das GFMD mit einem dauerhaften Sekretariat auszustatten und als Monitoring-Instanz zu nutzen.

Deutschland wird international immer stärker als wichtiger migrations- und flüchtlingspolitischer Akteur wahrgenommen, nicht zuletzt, weil es in jüngster Zeit viele Flüchtlinge aufgenommen hat. Durch eine aktive Beteiligung an der Gestaltung der *Global Migration Governance* kann Deutschland diese Rolle festigen und wertvolle Impulse für eine kohärente deutsche Migrationsaußenpolitik erhalten.

Deutschland hat großes Interesse daran, die internationale Zusammenarbeit im Bereich Flucht und Migration verbindlicher und effektiver zu gestalten. Mit dem SDG-Prozess und den geplanten Abkommen zu Flucht und Migration ergeben sich neue Referenzpunkte für langfristige Planung und verbesserte Abstimmung auf regionaler und internationaler Ebene. Zum einen werden die traditionellen Trennlinien zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern aufgeweicht, zum anderen neue Akteure in die Planungs- und Verhandlungsprozesse einbezogen.

Folgende Optionen ergeben sich für Deutschland in der *Global Migration Governance*:

› **Eine umfassende Abstimmung zwischen den mit Flucht und Migration befassten Ressorts:**

Der schon aus Anlass des deutsch-marokkanischen GFMD-Vorsitzes intensivierte Austausch zwischen dem Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium des Inneren (BMI) sollte im Rahmen der internationalen Prozesse verstärkt und auf weitere Ressorts ausgedehnt werden, wird aber zwangsläufig Interessenkonflikte offenlegen. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer gemeinsamen Zielformulierung – zum Beispiel im Rahmen eines vom Kanzleramt geleiteten Prozesses.

- › **Stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure in die internationalen Prozesse:** Häufig besteht ein Widerstreit zwischen dem offensichtlichen Mehrwert, den die Expertise dieser Akteure für interne und internationale Planungsprozesse bietet, und dem Interesse von Staatenvertretern, bestimmte Handlungsspielräume für sich zu bewahren. Um beidem gerecht zu werden, bedarf es mehr institutionalisierter Konsultationsprozesse mit nichtstaatlichen Akteuren – dazu gehört auch eine weitere Stärkung ihrer Rolle im Rahmen des GFMD.
- › **Engagement für normativ fundierte und handlungsfähige institutionelle Strukturen:** Die IOM ist die größte und wichtigste internationale Organisation im Bereich Migration. Trotz ihrer zentralen Bedeutung hat sie bislang kein normatives Mandat und ist aufgrund ihrer projektbasierten Finanzierungsstruktur de facto ein Dienstleister der wohlhabenden Staaten, die in der Regel Zielländer sind. Eine wirkungsvolle *Global Migration Governance* muss aber die Interessen aller beteiligten Staaten sowie der betroffenen Menschen gleichermaßen berücksichtigen und erfordert daher eine größere institutionelle Unabhängigkeit von den Interessen einzelner Geberländer. Dies muss sich auch in den Führungsgremien und in der Personalstruktur der Organisation widerspiegeln, wenn sie ihren Anspruch als *global lead agency* im Migrationsbereich auch gegenüber den Ländern des globalen Südens glaubhaft vertreten will.
- › **Stärkung des völkerrechtlichen Rahmens im Bereich Arbeitsmigration:** Deutschland sollte zudem den migrationsbezogenen Konventionen der ILO und der UN beitreten, das *ILO Multilateral Framework on Labour Migration* konsequent anwenden und hierfür auf europäischer Ebene werben.

III. PARTNERSCHAFTEN FÜR MIGRATION UND MOBILITÄT

Ein wichtiger Kohärenzaspekt der auswärtigen Dimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik betrifft die operative Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern. Ohne eine solche Kooperation sind weder ein wirkungsvoller Flüchtlingsschutz noch eine Steuerung der Arbeitsmigration und eine nachhaltige Reduzierung irregulärer Wanderungen möglich. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit Partnerländern ist in vielen Industriestaaten und auch in den EU-Staaten unstrittig; sie nutzen dazu bilaterale oder multilaterale Formen der Zusammenarbeit. Die EU bemüht sich seit 2005 mit dem **Gesamtansatz zu Migrationsfragen** um mehr politische Kohärenz. Danach umfasst die externe Dimension

der EU-Politik vier Aufgaben: Sie soll irreguläre Migration reduzieren, die positiven Effekte legaler Migration nutzen, Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpfen und einen wirksamen Flüchtlingsschutz gewährleisten. Zur Umsetzung wurden im Laufe der Jahre verschiedene Instrumente entwickelt, u.a. die EU-Mobilitätspartnerschaften.

Diese Partnerschaften konnten die Erwartungen aber bisher nicht erfüllen, weil sie vornehmlich auf die Bekämpfung irregulärer Migration ausgerichtet waren und die Förderung der legalen Migration über einzelne Pilotprojekte nicht hinausgekommen ist. Diese Schwäche bei dem für viele Partnerländer wichtigsten Aspekt

der Zusammenarbeit hat die Wirksamkeit der Partnerschaften reduziert. Die Suche nach geeigneten Kooperationsformen geht aber weiter. So wurden in jüngerer Zeit EU-Migrationspartnerschaften mit Nigeria, Niger, Mali, Senegal und Äthiopien eingerichtet, die ähnliche Zielsetzungen wie die bisherigen Formate der Zusammenarbeit aufweisen.

»Ohne eine solche Kooperation sind weder ein wirkungsvoller Flüchtlingsschutz noch eine Steuerung der Arbeitsmigration und eine nachhaltige Reduzierung irregulärer Wanderungen möglich.«

POLITISCHER RAHMEN

Die gemeinsame Migrations- und Flüchtlingspolitik war immer schon ein Schwachpunkt der EU-Staaten; dominiert haben bilaterale Vereinbarungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Drittstaaten. Diese waren aus Sicht der beteiligten EU-Staaten zum Teil durchaus erfolgreich. So hat Spanien die historisch engen Beziehungen zu Marokko genutzt, um ein bilaterales Migrationsabkommen auszuhandeln; andere Migrationsabkommen bestehen zwischen Spanien und einigen westafrikanischen Staaten. Italien hat vor dem Zusammenbruch Libyens ähnliche Vereinbarungen mit dem Gaddafi-Regime geschlossen. Solche

bilateralen Vereinbarungen mögen den beteiligten Staaten helfen, ändern aber nichts an der strukturellen Schwäche der gemeinsamen EU-Politik.

Die Mitgliedstaaten haben auf diese Situation im Juni 2015 mit einem neuen konzeptionellen Rahmen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten reagiert. Die **Europäische Migrationsagenda** soll die Wirksamkeit und Kohärenz der europäischen Politik durch eine engere Zusammenarbeit der EU-Staaten untereinander und mit den Herkunfts- und Transitstaaten erhöhen. Dies ist vor allem in vier Schlüsselbereichen vorgesehen: bei der Redu-

zierung irregulärer Migration, bei der Stärkung des Grenzmanagements und der Außengrenzen, bei der Verbesserung der gemeinsamen Asylpolitik und bei der Schaffung legaler Migrationsmöglichkeiten.

In Ergänzung zu dieser Migrationsagenda haben die Mitgliedstaaten weitere Vorstöße unternommen, um die externe Dimension der gemeinsamen Migrationspolitik zu stärken. So sollte der Westbalkan-Gipfel im Oktober 2015 die Kooperation mit den südosteuropäischen Staaten und deren

Nachbarländern voranbringen, der Valletta-Gipfel im November 2015 die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten fördern, und die EU-Türkei-Erklärung vom März 2016 hat zum Ziel, die Türkei in die Reduzierung der Zuwanderung nach Griechenland einzubinden. Zur Förderung der Zusammenarbeit haben die Mitgliedstaaten eine Reihe neuer Finanzierungsinstrumente eingeführt, u.a. den regionalen EU-Treuhandfonds für Syrien, den EU-Treuhandfonds für Afrika und die Flüchtlingsfazilität für die Türkei.

MIGRATIONSPARTNERSCHAFTEN ALS INSTRUMENT

All diese Konzepte und Instrumente sind auf längerfristige Wirkung angelegt. Angesichts der weiterhin stark steigenden Zuwanderung wollten einige Mitgliedstaaten, insbesondere Italien, jedoch nicht abwarten, ob die beschlossenen Prozesse Früchte tragen, und drängten seit Anfang 2016 auf schnell wirkende Maßnahmen. Die EU-Kommission legte daraufhin im Juni 2016 einen weiteren Ansatz vor, den **Migrationspartnerschaftsrahmen**. Ziel dieses Vorstoßes ist, Migrationspakte mit einer begrenzten Zahl von Herkunfts- und Transitländern zu verhandeln. Im Partnerschaftsrahmen ist ausdrücklich festgehalten, dass die EU dazu positive und negative Anreize setzen soll. Insbesondere sollen Staaten, die bei der Rückübernahme und Rückführung kooperieren, belohnt werden. Ähnliche Vereinbarungen hatte die EU-Kommission im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik zuvor schon mit Jordanien und Libanon geschlossen. Die neuen Migrationspakte sollen zunächst mit Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien verhandelt werden. Ob kooperationsunwillige Länder sanktioniert

werden sollen und mit welchen Mittel das geschehen könnte, ist zwischen den EU-Staaten allerdings weiterhin umstritten.

Die EU-Kommission hat die Ziele des Partnerschaftsrahmens in ungewöhnlicher Deutlichkeit und abweichend von den umfassenderen Zielen der **Europäischen Migrationsagenda** und den Valletta-Vereinbarungen formuliert: Die EU-Interessen bestünden in einer Reduzierung der Zahl der Toten im Mittelmeer, in einer Erhöhung der Zahl der Rückführungen und darin, mehr Menschen von der gefährlichen irregulären Zuwanderung abzuhalten. Dazu sollen alle denkbaren politischen Instrumente eingesetzt werden, neben der Handelspolitik vor allem auch die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe. Die Schaffung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten hingegen wird nur noch in allgemeiner Form in Aussicht gestellt; der Flüchtlingsschutz und die Rechte von Migranten, die beim Valletta-Gipfel noch eine wichtige Rolle spielten, werden nur noch beiläufig erwähnt.

BISHERIGE UMSETZUNG

Die Kommission hat bislang drei Zwischenberichte über die Umsetzung des **Migrationspartnerschaftsrahmens** veröffentlicht, die sich in wenigen Punkten zusammenfassen lassen:

Im Zuge des Migrationspartnerschaftsrahmens fanden mehrere EU-Missionen nach Mali statt. Eingerichtet wurde eine Kontaktstelle für Migrationsangelegenheiten zur Förderung der ope-

rativen Zusammenarbeit in Migrationsfragen. Im Mittelpunkt standen Bemühungen um eine Beschleunigung der Verfahren zur Identifizierung und Rücknahme von abgelehnten und ausreisepflichtigen Asylbewerbern aus der EU. Mit Nigeria hat die EU im Oktober 2016 Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen aufgenommen, und Kontaktstellen für die Rückübernahme und für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität wur-

den eingerichtet. Die Regierung von Niger wurde beim Entwickeln eines Aktionsplans, beim Aufbau einer Agentur und bei Informationskampagnen zur Verhinderung irregulärer Wanderungen unterstützt, außerdem bei der Einrichtung einer lokalen Koordinierungsplattform. Ferner werden in Niger ein Informationszentrum der IOM in Agadez und die Arbeit des UNHCR vor Ort unterstützt. Mit Senegal verhandelt die EU ebenfalls über die Bekämpfung von Schleuserkriminalität, zudem bemühen sich mehrere Mitgliedstaaten um bilaterale Rückführungsabkommen. Mit Äthiopien hat die EU 2015 eine **Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität** unterzeichnet, es wurde eine Kontaktstelle für die Zusammenarbeit bei Rückführungen eingerichtet.

In ihren Umsetzungsberichten weist die EU-Kommission darauf hin, dass der Migrationspartnerschaftsrahmen auf weitere Länder ausgedehnt

werden soll, ausdrücklich auf Algerien, Marokko, Ägypten, Tunesien, Libyen, Afghanistan, Pakistan, Bangladesch und Iran. Eine solche Ausweitung ist zwischen den Mitgliedstaaten und auch den europäischen Institutionen umstritten. Einige Mitgliedstaaten befürworten die Ausweitung, die EU-Kommission weist allerdings darauf hin, dass eine Ausdehnung nur dann sinnvoll sei, wenn die Mitgliedstaaten auch die entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Ressourcen zur Verfügung stellen würden. Dies wiederum wird von anderen EU-Staaten abgelehnt. Die afrikanischen Länder wiederum beanstanden eine mangelnde Konsultierung sowie die aus ihrer Sicht nicht ausreichende Einbeziehung ihrer Institutionen in die Projekte zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Unzufriedenheit gibt es auch hinsichtlich der Aufteilung der Mittel des Europäischen Treuhandfonds. Außerdem kritisieren die afrikanischen Staaten, dass die EU Finanzierungszusagen nicht eingehalten habe.

BEWERTUNG UND PERSPEKTIVEN

Die bislang geschlossenen Migrationspartnerschaften sind – in Abkehr von den ausdrücklich auf migrations- und entwicklungspolitische Kohärenz zielenden Valletta-Grundsätzen – auf die Reduzierung von Wanderungen und auf Rückkehr ausgerichtet. Legale Migration und Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz spielen keine Rolle, die Entwicklungszusammenarbeit wird als Instrument der Konditionalisierung betrachtet.

Angesichts der Erfahrungen mit den früheren Mobilitätspartnerschaften, bei denen ebenfalls Wanderungsreduzierung und Rückkehrförderung im Vordergrund standen, ist es fraglich, ob die Migrationspartnerschaften mit dieser reduzierten Zielsetzung die Kohärenz der EU-Politik stärken und einen wirkungsvolleren und nachhaltigeren Beitrag zur Bewältigung der Wanderungsprobleme leisten können. Deutschland hat sich im südlichen EU-Nachbarschaftsraum insbesondere an den Mobilitätspartnerschaften mit Marokko und Tunesien beteiligt. In Marokko hat sich die Bundesregierung in diesem Rahmen für den Aufbau eines Asylsystems nach internationalen Standards eingesetzt, u.a. durch technische Zusammenarbeit. In Tunesien lag der Schwerpunkt auf Pilotprojekten für Fachkräftemigration. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften hat

einerseits zweifellos die Kooperation zwischen den Beteiligten – den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und den Partnerstaaten – verbessert, andererseits aber auch grundlegende Schwächen dieses Kooperationsinstruments offenbart. Dazu gehörten die wenig strategische Auswahl der Partnerländer und die unklaren Ziele der Partnerschaften. Beides hat dazu beigetragen, dass die zweifellos großen Potenziale der Mobilitätspartnerschaften bisher nicht genutzt werden konnten. Ähnliches gilt auch für das neuere Instrument der Migrationspartnerschaften, die zudem durch die Schwerpunktsetzung auf Wanderungsreduzierung und Rückkehrförderung noch größere Kohärenzprobleme aufweisen. Bei beiden Instrumenten ist fraglich, ob sie nachhaltige Wirkung entfalten können.

So sind bislang die Finanzierungsfragen ungeklärt. Zum einen ist nicht ersichtlich, ob es sich beispielsweise bei den für die Grenzsicherung vorgesehenen Mitteln um zusätzliches Geld oder nur um umgewidmete Entwicklungsmittel handelt. Zum anderen wirken die Angaben der EU-Kommission unseriös, wenn sie den afrikanischen Partnern als Anreiz für die Zusammenarbeit Investitionen in Höhe von 62 Milliarden Euro in Aussicht stellt, letztlich aber lediglich 4 Milliarden Euro aus eige-

nen Mittel bereitstellen will. Nach Planung der EU-Kommission sollen die EU-Mittel durch Beiträge der Mitgliedstaaten in gleicher Höhe ergänzt werden. Die von der EU und den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel zusammen sollen dann massive private Investitionen auslösen.

Entscheidend für den Erfolg der Partnerschaften werden aber zwei weitere Aspekte sein: Selbst wenn die Vermutung nahe liegt, dass die Partnerschaften die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten fördern und auf diese Weise die Kohärenz der EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik stärken können, ist fraglich, ob die Mitgliedstaaten in Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten wirklich gleiche oder zumindest ähnliche Interessen haben. Angesichts

der höchst unterschiedlichen bilateralen migrationspolitischen Beziehungen ist zu vermuten, dass einige EU-Staaten die Union nicht unbedingt brauchen, um ihre migrationspolitischen Interessen gegenüber den Herkunfts- und Transitstaaten durchzusetzen. Zudem sind Zweifel angebracht, ob eine europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik wirkungsvoll und nachhaltig sein kann, die den Flüchtlingsschutz einseitig auf die afrikanischen Staaten abwälzt und keine Perspektiven für legale Migration eröffnet. Beide Aspekte machen noch einmal deutlich, dass ein wirkungsvoller Flüchtlingsschutz und eine nachhaltige Migrationspolitik ganz wesentlich von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit und einer kohärenten Zielbestimmung und Politikgestaltung abhängen.

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE DEUTSCHE POLITIK

Aus den bisherigen Erfahrungen insbesondere mit den früheren EU-Mobilitätspartnerschaften lassen sich einige Handlungsempfehlungen für den künftigen deutschen und europäischen Umgang mit Migrationspartnerschaften ableiten:

› **Mehr Transparenz und Klarheit etablieren:**

Um die Attraktivität von Partnerschaften zu erhöhen, bedarf es einer überzeugenden Außenwirkung. Dafür sind Klarheit und Transparenz auf allen Stufen und in allen Bereichen der Planung, Durchführung und Evaluierung der Partnerschaften hilfreich. Auf diese Weise können unrealistische Erwartungen an die Partnerschaften vermieden werden.

› **Austausch klarer Erwartungen:** Zu Beginn von Verhandlungen mit interessierten Partnerländern sollten „Wunschlisten“ erstellt werden, aus denen die Erwartungen der Beteiligten deutlich werden. Darin sollten möglichst auch bereits Vorschläge für Projekte und Programme enthalten sein. Die bisherigen Partnerschaften waren in dieser Hinsicht oft unbefriedigend. In den Verhandlungsprozessen und bei der Umsetzung der Partnerschaften muss eine faire Zusammenarbeit auf Augenhöhe erfolgen, und die EU-Staaten müssen die jeweiligen Interessen der Partnerstaaten – insbesondere an legalen Migrationsmöglichkeiten – hinreichend berücksichtigen.

› **Beidseitiges Interesse an Zusammenarbeit stärken:** Ohne ein starkes Engagement der inter-

essierten EU-Staaten können solche Partnerschaften nicht erfolgreich sein. Gleiches gilt auch für die Beteiligung der Partnerstaaten. Deshalb sollte die EU-Kommission die Mitgliedstaaten über die zu erwartenden Anforderungen im Rahmen neuer Partnerschaften informieren und bei der Auswahl möglicher potentieller Partnerstaaten prüfen, ob die betreffenden Regierungen tatsächlich hinreichendes Interesse an der Zusammenarbeit haben und bereit und fähig sind, die Umsetzung der vorgesehenen Projekte auch wirklich zu unterstützen. Bei einer solchen Überprüfung können EU-Delegationen helfen, sofern sie entsprechend ausgestattet sind.

› **Ausreichende Finanzierung sicherstellen:**

Es muss eine hinreichende und eigenständige Finanzierung der Partnerschaften aus nationalen und EU-Mitteln sichergestellt sein. Das muss im Zuschnitt und in der Ausstattung insbesondere der EU-Finanzinstrumente berücksichtigt werden.

› **Gründliche und fortlaufende Evaluierung der Partnerschaften einrichten:**

Nationale Entscheidungen über eine Beteiligung an weiteren Mobilitätspartnerschaften können nur aufgrund hinreichender Informationen über die Stärken und Schwächen der bereits eingerichteten Partnerschaften gefällt werden. Aus den Evaluierungen können zudem Schlüsse für die Gestaltung der vorhandenen und künftigen Partnerschaften gezogen werden.

EIN PARTNERSCHAFTLICHES MITEINANDER: BINATIONALE BERUFSBILDUNGSPARTNERSCHAFTEN – DIE IDEE DER GLOBAL SKILL PARTNERSHIPS

Einen möglichen Baustein einer kohärenten Migrationspolitik könnten sogenannte Ausbildungspartnerschaften bilden. Sie entsprächen sowohl dem Interesse von Zielländern an qualifizierten Fachkräften als auch dem Interesse von Herkunftsländern an besseren Ausbildungssystemen. Ein vom *Center for Global Development* vorgeschlagenes Konzept für binationale Berufsbildungspartnerschaften (*Global Skill Partnerships*) sieht vor, durch gezielte Investitionen von Zielländern in die Ausbildungsinfrastruktur von Herkunftsländern Qualifizierungsprogramme für in beiden Ländern bestehende Mangelberufe zu entwickeln. Das Konzept verlangt, dass alle öffentlichen und privaten Akteure, die an einem solchen Unternehmen beteiligt sind, sich im Vorfeld über die grundlegenden Rahmenbedingungen und zu teilenden Kosten einigen. Hieraus erwächst dann ein Ausbildungssystem, das über zwei Ausbildungsgänge verfügt: einen *home track* für den heimischen Fachkräftebedarf und einen *abroad track* für den Einsatz im Ausland. Der *abroad track* ist vergleichsweise kostenintensiver, da er neben der allgemeinen fachlichen Ausbildung auch noch Sprachkurse, Integrationsvorbereitungskurse etc. beinhaltet. Jedoch ist die Ausbildung im Herkunftsland immer noch deutlich kostengünstiger als sie es im Zielland wäre. Dieser Effizienzgewinn macht es möglich, im Rahmen des Partnerschaftsvertrages die Ausbildung von Fachkräften für das Herkunftsland teilweise mitzufinanzieren. Deshalb bieten Bildungspartnerschaften eine kosteneffiziente Möglichkeit der Fachkräfteentwicklung für Ziel- und Herkunftsländer. Zugleich fördern sie die Entwicklung des Berufsbildungssystems in den Herkunftsländern und den Know-how-Transfer in beide Richtungen. Darüber hinaus eröffnen diese Partnerschaften neue legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration für ausreisewillige Fachkräfte mit passgenauem Profil für den deutschen Arbeitsmarkt. Diese Idee wird seit einigen Jahren diskutiert, besteht in der Reinform bislang jedoch nur auf dem Papier. Es kommt daher jetzt darauf an, das Potenzial dieser Idee in konkreten Pilotprojekten zu erproben.

Die Evaluierung sollte durch eine unabhängige Evaluierungseinrichtung erfolgen.

- › **Abstimmungsprozesse verbessern:** In den Mitgliedstaaten gibt es oft Streitigkeiten zwischen einzelnen Ministerien über Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, was die Formulierung von kohärenten nationalen Positionen und damit auch die zwischenstaatliche Abstimmung auf EU-Ebene erschwert. Für diese interne Abstimmung muss bei Verhandlungen über neue Mobilitätspartnerschaften genug Zeit eingeräumt werden. Notwendig ist zudem eine klare Führungsrolle eines Ministeriums, das nach außen eine nationale Position vertreten kann.

IV. GRENZSICHERUNG UND RÜCKKEHR – NOTWENDIGE ELEMENTE EINER WIRKSAMEN MIGRATIONSTEUERUNG

Grenzkontrollen und Rückkehr gelten oft als die „dunkle“ Seite der Migrationspolitik. Gerade zivilgesellschaftliche Vereinigungen und Menschenrechtsorganisationen betrachten restriktive Maßnahmen in diesen Bereichen oft sehr kritisch. Eine wirksame, nachhaltige und legitime Grenzsicherung und eine entsprechende Rückkehrpolitik sind jedoch Voraussetzungen für den Erhalt des Schutzsystems der Genfer Flüchtlingskonvention und der Freizügigkeitsregelungen im Schengen-Raum. Bei der Frage, welche Maßnahmen akzeptabel sind, klaffen die Einschätzungen allerdings weit auseinander. Ein Beispiel hierfür sind die Abschiebungen abgelehnter Asylbewerber nach Afghanistan. Während die Bundesregierung primär darum bemüht ist, ein ordnungspolitisches Zeichen zu setzen, betrachten große Teile der Opposition und der Zivilgesellschaft solche Rückführungen generell als aus menschenrechtlicher Perspektive nicht verantwortbar.

Ähnliches gilt für die Grenzsicherung: Die Bundesregierung unterstützt durch den Ausbau der EU-Grenzschutzagentur Frontex die Sicherung der europäischen Außengrenzen und signalisiert damit Handlungsfähigkeit. Zivilgesellschaftliche

Organisation jedoch werten diese Bemühungen als Abschottung und Ausdruck falscher Prioritäten. Sie kritisieren Maßnahmen wie die Bereitstellung von Grenzbeamten und technischem Gerät oder Charterflüge für Rückführungen nicht zuletzt wegen der oft unverhältnismäßig hohen Kosten. Kosten und Nutzen restriktiver Maßnahmen sind generell schwer zu beziffern. Es liegt aber auf der Hand, dass in diese Abwägung auch die primär innenpolitisch motivierte Signalwirkung von Rückführungen einfließt, die das Vertrauen der Bevölkerung in ein handlungsfähiges Migrations- und Schutzregime stärken soll.

Bei der Gestaltung der Grenzkontrollen und der Rückkehr sind staatliche und nichtstaatliche Akteure gleichermaßen gefragt, um beides sowohl im Einklang mit menschenrechtlichen Grundsätzen als auch entwicklungssensibel zu gestalten. Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren um eine Sicherung der EU-Grenzen bemüht, finanziell vermehrt in den Grenzschutz investiert, Programme zur Förderung freiwilliger Rückkehr aufgelegt und die Zahl der Rückführungen von Ausreisepflichtigen erhöht. Gleichwohl fehlt es in beiden Bereichen immer noch an Kohärenz.

KOHÄRENZPROBLEME BEI GRENZKONTROLLEN UND RÜCKKEHR

Kontrolle der Außengrenzen

Die Kontrolle der EU-Außengrenzen weist derzeit erhebliche Schwächen auf. Im Januar 2017 hat die EU-Kommission darauf mit der Zustimmung zur Anfrage um Verlängerung der Kontrollen an den Binnengrenzen einiger Mitgliedstaaten reagiert – u.a. in Deutschland, Österreich, Schweden, Norwegen und Dänemark. Als Mitgliedstaat ohne EU-Außengrenze profitierte Deutschland bis 2015 von der Dublin-Verordnung, der zufolge dasjenige

Land für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist, in dem ein Asylbewerber oder eine Asylbewerberin erstmals EU-Territorium betreten hat. Erst vor dem Hintergrund des starken Anstiegs von Asylgesuchen in Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 wurde dieses System auch in Deutschland infrage gestellt. Da die Verhandlungen über einen Verteilungsschlüssel auf EU-Ebene scheiterten, rückte das schon vorher prominente Thema Grenzsicherung noch stärker in den Vordergrund

– auch wenn die Zahl neu angekommener Asylbewerber in Deutschland im Laufe des Jahres 2016 deutlich zurückgegangen ist.

Tatsächlich wurden zahlreiche Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenze umgesetzt. Im Mai 2015 wurden die Mittel für die Frontex-Operationen Triton und Poseidon verdreifacht. Für die EU-Grenzstaaten wurden zusätzlich 60 Millionen Euro bereitgestellt. Im Oktober 2016 erweiterte die EU das Mandat von Frontex, stockte das Personal auf und schuf so einen neuen europäischen Grenz- und Küstenschutz. Laut EU-Kommission stehen in diesem Rahmen seit Januar 2017 1500 Grenzbeamten im *Rapid Reaction Pool* einsatzbereit. Nicht zuletzt auf Drängen Deutschlands wurde im März 2016 das umstrittene EU-Türkei-Abkommen vereinbart, das als wesentlichen Bestandteil eine Vereinbarung mit der Türkei über Grenzkontrollen beinhaltet.

Diese Maßnahmen sind wichtige Schritte zu mehr Kohärenz bei der EU-Grenzsicherung. Allerdings gibt es weiterhin Abstimmungsschwierigkeiten, sowohl in Bezug auf die Souveränität von EU-Mitgliedstaaten im Rahmen gemeinsamer Frontex-Missionen als auch hinsichtlich des Umgangs mit Drittstaaten. Gerade technische Kapazitäten z. B. bei der Herstellung von biometrischen Pässen oder der technischen Grenzsicherung, die für ein effektives Grenzmanagement der EU unabdingbar wären, sind in Drittstaaten häufig kaum vorhanden. Das Fehlen einer übergeordneten Strategie und wirksamer Vereinbarungen sowie die unübersichtliche Vielfalt von Projekten, die von unterschiedlichen Akteuren finanziert und ausgeführt werden, stellen Frontex vor zusätzliche Herausforderungen. Frontex arbeitet daher an einem kohärenten europäischen Ansatz, der unter anderem auch gegenüber Drittstaaten zum Ausdruck kommen soll und die Form einer operativen und technischen Strategie zum **Integrated Border Management** annehmen wird. Diese Strategie wird auf politischen Zielsetzungen der Europäischen Kommission basieren, die diese gemeinsam mit den EU Mitgliedsstaaten und dem Europäischen Parlament erarbeitet. Dies bedarf allerdings einer politischen Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und sollte im Idealfall auch die Inhalte des bis 2018 auszuarbeitenden *Global Migration Compact* berücksichtigen.

Oftmals steht jedoch das kurzfristige Interesse an einer Verringerung von irregulären Grenzübertrit-

ten langfristigen und nachhaltigen Ansätzen bei der Grenzsicherung im Weg. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, Abkommen mit Drittstaaten auszuhandeln, in denen die Menschenrechtsstandards der EU nicht eingehalten werden. Ein aktuelles Beispiel sind die umstrittenen Forderungen nach einem Abkommen zwischen der EU und Libyen. Ein anderes Beispiel ist Spaniens Umgang mit Herkunfts- und Transitländern. Dieser gilt als kohärent und fair, da Spanien u.a. Fischereirechte in spanischen Gewässern und saisonale legale Arbeitsmöglichkeiten als Gegenleistung für Grenzkontrollen in Mauretanien und im Senegal gewährt. Doch auch Spanien toleriert die menschenrechtlich bedenklichen Methoden, mit denen diese Drittstaaten Migranten zurückhalten. Zudem gehen Experten davon aus, dass sich in diesem Fall nur die Route, nicht aber die tatsächliche Zahl der Migranten verändert hat. Vor diesem Hintergrund besteht eine der größten Herausforderungen der EU darin, Ansätze für die Grenzsicherung zu entwickeln, die sowohl humanitären und menschenrechtlichen Ansprüchen genügen als auch die irreguläre Migration verringern.

Rückkehr und Reintegration

Bei mehr als 60 Prozent der Rückkehrer aus Deutschland handelt es sich laut IOM derzeit um „freiwillige Rückkehrer“, in den meisten Fällen um abgelehnte Asylbewerber. Die übrigen 40 Prozent werden dagegen abgeschoben. Sowohl die freiwillige als auch die unfreiwillige Rückkehr sind größtenteils nationalstaatlich koordiniert. Es gibt aber durchaus auch europäische Koordinierungsansätze, und mit der IOM existiert ein internationaler Akteur, der Regierungen bei der Durchführung sogenannter *assisted voluntary returns* unterstützt. Auch Frontex hilft Mitgliedstaaten bei der operativen Umsetzung von Abschiebungen, z. B. durch die Koordinierung von Sammelflügen aus EU-Mitgliedstaaten in die Herkunftsländer.

Eine der grundlegenden Herausforderungen der Rückkehrpolitik ist die Frage, wie die unterschiedlichen Interessen von Ziel- und Herkunftsländern ausgeglichen werden können. Da Rückführungen generell nicht gegen den Widerstand des Herkunftslandes durchgesetzt werden können und häufig die Mitwirkung der Herkunftsländer bei der Identitätsbestimmung oder den Fluglanderechten erfordern, ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit unerlässlich. Dabei sind die Prioritäten oft unterschiedlich. Da die Zielländer vor allem

schnelle Rückführungen anstreben, ist für sie die Vereinbarung von Rücknahmeabkommen oft das wichtigste Hauptverhandlungsziel. Die Herkunftsländer hingegen sind primär daran interessiert, für ihre Bürger legale Zugangswege zum Arbeitsmarkt der Zielländer auszuhandeln oder Zugeständnisse in anderen Bereichen der Zusammenarbeit, z.B. der Handelspolitik, zu bekommen.

Für eine kohärente Rückkehrpolitik ist entscheidend, dass Reintegrationsmaßnahmen langfristig greifen und im besten Fall zur Entwicklung des Herkunftslandes bzw. der aufnehmenden lokalen Gemeinschaft beitragen. Wenn sich die Rückkehrunterstützung – wie in der Vergangenheit oft der Fall – weitgehend auf die Organisation und Durchführung der Rückkehr beschränkt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Teil der Betroffenen später erneut und in ähnlich ungeregelter Form auf die Wanderung begibt. Zudem ist Reintegration schwierig,

REAG/GARP (Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany/ Government Assisted Repatriation Programme) in der Regel bisher auf Einmalzahlungen ohne anschließende Reintegrationsmaßnahmen. Daran hat auch das von der IOM koordinierte Programm **Starthilfe Plus**, das zu Beginn des Jahres 2017 vom Bundesinnenministerium (BMI) initiiert wurde, nichts geändert. Das fast zeitgleich durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eingerichtete Programm **Perspektive Heimat** sieht hingegen auch längerfristige Bildungs- und Beschäftigungsförderung für Rückkehrer vor und stellt damit eine grundlegende Veränderung in der deutschen Rückkehrpolitik dar.

Eine kohärente Rückkehrpolitik sollte zurückgekehrten Migranten zudem legale Migrationswege erschließen. Eine Möglichkeit besteht darin, abgelehnten Asylbewerbern, die freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, bei entsprechender Qualifikation eine Wiedereinreise als Fachkräfte zu ermöglichen. Die Bundesregierung hat in dieser Frage mit dem **Informationspunkt für Migration, Arbeit und Karriere** (DIMAK) im Kosovo wichtige Erfahrungen gesammelt. Er wurde im Sommer 2015 als Reaktion auf die große Zahl von Asylbewerbern vom Westbalkan eingerichtet und wird von der GIZ organisiert. Hier können

sich vornehmlich junge Kosovaren sowohl über Berufsperspektiven im eigenen Land als auch über legale Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland beraten lassen. Ein ähnliches Beratungszentrum hat Deutschland im März 2017 in Tunis eröffnet, eingebettet in ein Gesamtpaket von Grenz- und Rückkehrabkommen zwischen Deutschland und Tunesien.

»Für eine kohärente Rückkehrpolitik ist entscheidend, dass Reintegrationsmaßnahmen langfristig greifen und im besten Fall zur Entwicklung des Herkunftslandes bzw. der aufnehmenden lokalen Gemeinschaft beitragen.«

wenn Menschen in Länder mit hoher Arbeitslosigkeit zurückkehren. Hier bedarf es einer Unterstützung, die über einmalige Geldzahlungen hinausgeht und den Rückkehrern durch Ausbildungsangebote oder Hilfe bei der Existenzgründung längerfristige Perspektiven eröffnet. In Deutschland beschränkte sich die Rückkehrunterstützung im Rahmen von

sich vornehmlich junge Kosovaren sowohl über Berufsperspektiven im eigenen Land als auch über legale Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland beraten lassen. Ein ähnliches Beratungszentrum hat Deutschland im März 2017 in Tunis eröffnet, eingebettet in ein Gesamtpaket von Grenz- und Rückkehrabkommen zwischen Deutschland und Tunesien.

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE DEUTSCHE POLITIK

Die deutsche Regierung bemüht sich derzeit um eine kohärentere Rückkehrpolitik. Innenpolitisch zeigt sich dies z. B. durch die Einrichtung des auf einer Bund-Länder-Kooperation beruhenden „Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr“ im März 2017. Gleichwohl besteht bei der Rückkehrförderung und bei der Grenzsicherung weiterer Handlungsbedarf.

› **Versachlichung der Debatte:** Die Diskussionen um Grenzmanagement und Rückkehr sind oft emotional aufgeladen und von scheinbar unvereinbaren Positionen geprägt. Eine Kernaufgabe besteht darin, die Vor- und Nachteile insbesondere restriktiver Maßnahmen nüchtern zu betrachten und gegeneinander abzuwägen

und den Einsatz von Ressourcen entsprechend zu gestalten;

- › **Verhandlungen auf Augenhöhe:** Sowohl bei europäischen als auch in bilateralen Verhandlungen sollten die Interessen der Herkunftsländer systematisch berücksichtigt und die Prozesse partnerschaftlich gestaltet werden;
- › **Rückführungen und legale Zuwanderung parallel verfolgen:** Statt wie in der Vergangenheit die Öffnung legaler Zuwanderungswege, Ausbildungsinitiativen oder andere Interessen der Herkunftsländer erst in Betracht zu ziehen, nachdem Rückübernahmeabkommen abgeschlossen wurden, sollten beide Aspekte gleichzeitig verhandelt werden;
- › **Aus der Vergangenheit lernen:** Die Bundesregierung sollte die bisherigen Erfahrungen in der Rückkehr- und Reintegrationspolitik sorgfältig aufarbeiten und zukünftige Initiativen regelmäßig und systematisch evaluieren;

- › **Rückkehr und Reintegration stärker mit Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit verbinden:** Die Entwicklungswirkungen von freiwilliger Rückkehr sind deutlich positiver als die von erzwungener Rückkehr. Unabhängig von der Freiwilligkeit können Reintegrationsangebote einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung einzelner Rückkehrer und lokaler Gemeinden leisten. Im Sinne eines kohärenten Gesamtansatzes sollte Deutschland weiterhin einen Schwerpunkt auf die Förderung freiwilliger Rückkehr legen und bei allen Rückkehrprogrammen die Koppelung von Reintegration und Entwicklung in den Vordergrund stellen.

V. FAZIT UND AUSBLICK

Die starke Zuwanderung nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 hat die Kohärenzprobleme in der deutschen und europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik deutlich zutage treten lassen. Auf europäischer Ebene fehlt immer noch eine tatsächliche Verantwortungsteilung, ebenso mangelt es an umfassenden, ganzheitlichen und langfristigen Ansätzen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. In der deutschen Politik haben die zersplitterten Zuständigkeiten des Bundes, der Länder und der Kommunen angesichts der immensen Herausforderungen, die mit der gestiegenen Flüchtlingszuwanderung einhergingen, zu einer Verwaltungs- und Politikkrise geführt. Die innen- und außenpolitischen Entwicklungen haben bei der Bevölkerung den Eindruck entstehen lassen, die Politik sei unfähig, die Herausforderungen zu bewältigen. Außenpolitisch erreichte die Bundesregierung, u.a. durch das Abkommen mit der Türkei, dass weniger Menschen nach Deutschland kamen. Das ermöglichte ihr, den Eindruck geordneter Verwaltungsabläufe wiederherzustellen. Auch die Schließung der Balkanroute hat zur Verringerung der Asylgesuche innerhalb von Deutschland geführt. Innenpolitisch wurden die Abstimmungsprobleme staatlicher Institutionen und Verwaltungsebenen zum Teil durch zivilgesellschaftliches Engagement aufgefangen, aber der Gesamteindruck fehlender Koordination, Problemlösungskapazität und Anpassungsfähigkeit der Verwaltung blieb bestehen.

Die Bundesregierung reagierte auf die zunehmenden innen- und außenpolitischen Handlungs- und Abstimmungsprobleme mit organisatorischen Reformen. Zwei Anpassungen waren dabei besonders wichtig: Zum einen übertrug sie im Oktober 2015 dem Chef des Bundeskanzleramts die Gesamtkoordination der Flüchtlingspolitik. Der bestehende Staatssekretärsausschuss (Lenkungsausschuss) im BMI blieb für die operative Koordination zuständig, musste nun aber dem Flüchtlingskoordinator im Kanzleramt berichten. Zum anderen versuchte die Bundesregierung, die praktischen Probleme in der Asylpolitik durch ein **integriertes Flüchtlingsmanagement** zu verbessern und stärkte zu diesem Zweck die Zusammenarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die personelle und finanzielle Ausstattung des BAMF wurde zudem erheblich aufgestockt. Diese Reformen haben die innenpolitische Abstimmung zweifellos verbessert. Allerdings ist zu fragen, ob diese aus der Not geborenen Strukturen dauerhaft wirkungsvoll sein können, ob sie hinreichend durch Reformen auf anderen Verwaltungsebenen begleitet werden und ob sie die außenpolitischen Fragen und Problemstellungen im Bereich Flucht und Migration adäquat abdecken. Angesichts des wachsenden Handlungsdrucks wären weitere Reformen wünschenswert – sowohl hinsichtlich institutioneller Strukturen als auch hinsichtlich spezifischer inhaltlicher Aspekte.

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE DEUTSCHE POLITIK: INSTITUTIONELLE REFORMEN

Eine wirkungsvolle Politik erfordert zunächst einmal **Prozesse und Formate**, in denen Kohärenzfragen diskutiert und Ziele und Prioritäten auf nationaler, europäischer und globaler Ebene konkretisiert werden. Hierzu bieten sich verschiedene Optionen an, die jeweils in Hinblick auf ihre jeweiligen Vor- und Nachteile erörtert werden sollten:

- › **Verstetigung und Aufwertung des bereits bestehenden Staatssekretärsausschusses zu einem Ständigen Ausschuss für Flucht und Migration** mit dem Ziel, ein politisches

Koordinierungsgremium zu schaffen, das alle relevanten Ressorts einbindet;

- › **Aufbau eines Rotationsprogrammes von Referenten für Migrations- und Flüchtlingspolitik** zwischen den Ministerien mit dem Ziel eines regelmäßigen Perspektivwechsels und konstanten Informationsaustausches;
- › **Einberufung einer Einwanderungskommission** mit Vertretern aller gesellschaftlich und politisch relevanten Gruppen und dem Ziel, angesichts der veränderten globalen Wande-

rungssituation und in Fortsetzung der Arbeit der Süssmuth-Kommission von 2001 und des Zuwanderungsrates von 2004 eine möglichst breite gesellschaftliche Verständigung über den künftigen Umgang mit Flucht und Migration zu erarbeiten;

- › **Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigenrates**, der die Migrations- und Flüchtlingspolitik der Bundesregierung durch wissenschaftliche Expertise unterstützt, ev. Weiterentwicklung des schon bestehenden Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) ;

»Das übergeordnete Ziel einer wirksamen, nachhaltigen und legitimen Migrations- und Flüchtlingspolitik erfordert eine umfassende Verschränkung mit internationalen Prozessen sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Vertreter in Konsultationsprozesse.«

- › **Einrichtung eines Ministeriums für Flucht, Migration und Integration**, in dem die verschiedenen Aufgabengebiete koordiniert werden und das die externen Aspekte der deutschen Flüchtlings- und Migrationspolitik systematisch berücksichtigt. Diese Handlungsoption ist besonders umstritten, wird aber oft in Diskursen zu mehr Kohärenz eingebracht und ist daher hier zur Erörterung mit aufgeführt.

Jenseits der spezifischen institutionellen Ausgestaltung sollte ein politisches Koordinierungsgremium in Deutschland derart gestaltet sein, dass interne und externe Dimensionen der Migrationspolitik

ganzheitlich und gleichermaßen betrachtet werden. Das übergeordnete Ziel einer wirksamen, nachhaltigen und legitimen Migrations- und Flüchtlingspolitik erfordert auch eine umfassende Verschränkung mit internationalen Prozessen wie z. B. dem *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) oder der Ausarbeitung des **Migration Compact** und des **Refugee Compact** sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Vertreter in Konsultationsprozesse.

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE DEUTSCHE POLITIK: THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

Neben der Frage nach Prozessen und Formaten könnten auch inhaltliche Schwerpunktsetzungen die externe Dimension deutscher Migrations- und Flüchtlingspolitik kohärenter machen:

- › **Flüchtlings- und migrationspolitische Zielsetzungen parallel verfolgen**: Politische Prozesse müssen die Realität gemischter Wanderungsbewegungen reflektieren. Eine kohärente und weitsichtige Politik erfordert die Verschränkung flüchtlings- und migrationspolitischer Aspekte. Parallel zu kurzfristigen Zielen in Bereichen wie Asylverfahren, Unterbringung und Grenzsicherung müssen langfristige Strategien zur Bewältigung des demographischen Wandels in Deutschland und zur Stärkung der globalen Fachkräftebasis verfolgt werden.

- › **Auf Augenhöhe verhandeln**: Bei der Koordination von Migrationspartnerschaften mit Drittstaaten sollte auf Augenhöhe verhandelt werden, sei es bilateral oder im Rahmen von EU-Abkommen. Das heißt, dass die Verhandlungen nicht einseitig auf die Reduzierung von Wanderungsbewegungen ausgelegt sein sollten, sondern auch die Öffnung von legalen Zuwanderungswegen und andere Aspekte, z. B. Handelspolitik, beinhalten sollten.
- › **Freiwillige Rückkehr und Reintegration vor Ort stärken**: Reintegrationsmaßnahmen sollten auf entwicklungspolitische Ziele ausgerichtet werden. Das Erfolgskriterium für eine gelungene Rückkehr sollte nicht die Ausreise, sondern die tatsächlich erfolgte Reintegration der Rückkehrer sein.

- › **Datenbasis verbessern:** Die Abstimmung der für Flucht und Migration relevanten Politikfelder erfordert eine verlässliche und allen Beteiligten zugängliche Datenbasis. Zur Erhebung und Analyse der Daten und zur Wissenssicherung sollte die Forschung zur Migrations- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und ihr internationaler Austausch gefördert werden.
- › **Kommunikation verbessern:** Um das Vertrauen der Bevölkerung in asyl- und migrationspolitische Entscheidungen zu stärken, ist mehr Transparenz und Rechenschaft erforderlich. Dies erfordert die bewusste und sorgfältige Kommunikation und Vermittlung der Zielsetzungen und Strategien sowie der politischen Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern.

Die Gestaltung einer kohärenten Migrations- und Flüchtlingspolitik wird angesichts der Zunahme von gemischten Wanderungen und der in vielen Aufnahmeländern wachsenden Vorbehalte gegenüber weiterer Zuwanderung nicht einfacher. Allerdings ist offensichtlich, dass mangelnde politische Kohärenz allen Beteiligten – den Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern sowie den Flüchtlingen und Migranten selbst – schadet. Deutschland muss sich daher diesen Herausforderungen stellen und den Aufbau einer kohärenten und nachhaltigen Flüchtlings- und Migrationspolitik systematisch verfolgen.

BERTELSMANN STIFTUNG

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein und engagiert sich in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Sie arbeitet operativ, ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral. Dabei folgt sie der Überzeugung, dass Migration und Entwicklung zusammengedacht gehören. Nur durch internationale Migrationszusammenarbeit, die die Interessen von Einwanderungsländern, Auswanderungsländern sowie von Migranten angemessen berücksichtigt, können nachhaltige Ergebnisse für alle Beteiligten erzielt werden. Diesen Triple Win-Ansatz verfolgt die Bertelsmann Stiftung national und international.

Seit ihrer Gründung im Jahr 1977 hat die Bertelsmann Stiftung rund 1,35 Mrd. Euro für gemeinnützige Arbeit zur Verfügung gestellt.

Weitere Informationen unter: www.faire-migration.de

ROBERT BOSCH STIFTUNG

Die Robert Bosch Stiftung gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Gesellschaft, Bildung und Völkerverständigung tätig. In den kommenden Jahren wird sie darüber hinaus ihre Aktivitäten verstärkt auf drei Schwerpunkte ausrichten:

- › Migration, Integration und Teilhabe
- › Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland und Europa
- › Zukunftsfähige Lebensräume

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung mehr als 1,4 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

Weitere Informationen unter: www.bosch-stiftung.de/fluchtundasyll

GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES

Der German Marshall Fund of the United States (GMF) unterstützt die transatlantische Zusammenarbeit zu regionalen, nationalen und globalen Herausforderungen und Entwicklungschancen im Geiste des Marshall Plans. Der GMF beteiligt sich mit Studien und Analysen an Debatten und fördert den Austausch von Entscheidungsträgern zu politisch relevanten Fragen von transatlantischer Bedeutung. Auf dem Balkan und in der Schwarzmeerregion stärkt der GMF die Zivilgesellschaft, indem er demokratische Initiativen, regionale Kooperation und Rechtssicherheit fördert. Der GMF wurde 1972 durch eine Schenkung der Bundesrepublik Deutschland als Dank für den historischen Marshall Plan gegründet. Er arbeitet überparteilich und gemeinnützig und ist mit seinem Engagement auf beiden Seiten des Atlantik präsent. Neben dem Hauptsitz in Washington, D.C., unterhält er Büros in Berlin, Paris, Brüssel, Belgrad, Ankara, Bukarest und Warschau sowie kleinere Niederlassungen in Bratislava, Turin und Stockholm.

