

ARBEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

# PROGRESSIVE MIGRATIONS- UND FLÜCHT- LINGSPOLITIK

Impulse für einen Paradigmenwechsel

**Felix Braunsdorf & Lars Castellucci (Hrsg.)**  
Februar 2022



Die Bundesregierung verfolgt einen Paradigmenwechsel hin zu einer »aktiven und ordnenden« Migrations- und Flüchtlingspolitik. Dafür braucht es nachhaltige Ansätze und Konzepte sowie eine politische Gesamterzählung.



Progressive Migrations- und Flüchtlingspolitik erkennt an, dass es Wanderungsbewegungen immer gegeben hat und immer geben wird. Migration muss daher nicht verhindert, sondern vorausschauend gestaltet werden, zum Wohle und zum Schutz aller: der Migrierenden selbst sowie wie der Gesellschaft des Herkunfts- und des Ziellandes.



Die neun Beiträge geben progressive Impulse für den Paradigmenwechsel auf nationaler, europäischer und globaler Ebene.

# PROGRESSIVE MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK

## Impulse für einen Paradigmenwechsel



Die Gestaltung von Wanderungsbe-  
wegungen ist eine große Herausforde-  
rung unserer Zeit. Dabei ist klar, dass  
kein Land die weltweite Migration im  
Alleingang angehen kann – neben na-  
tionaler Einwanderungspolitik braucht  
es europäische und globale Zusam-  
menarbeit.



Ein Paradigmenwechsel hin zu einer  
»aktiven und ordnenden« Migrations-  
und Flüchtlingspolitik, wie ihn die  
Bundesregierung anstrebt, braucht  
progressive Impulse und Denkanstöße.  
Gerade in turbulenten Zeiten muss  
Politik handlungsfähig sein und das  
Vertrauen der Menschen gewinnen,  
und zwar mit nachhaltigen Ansätzen  
und Konzepten sowie einer politi-  
schen Gesamterzählung. Progressive  
Migrations- und Flüchtlingspolitik er-  
kennt an, dass es Wanderungsbewe-  
gungen immer gegeben hat und im-  
mer geben wird. Migration ist daher  
nicht zu verhindern, sondern muss  
vorausschauend gestaltet werden,  
zum Wohle und Schutz aller: der  
Migrierenden selbst sowie wie der  
Gesellschaft des Herkunfts- und des  
Ziellandes.



Die Beiträge in diesem Band geben  
Impulse für diesen Paradigmenwech-  
sel: den Staat strategiefähig machen,  
Migration und Entwicklung zusam-  
mendenken, humanitäre Hilfe ange-  
messenen ausstatten, Flüchtlingschutz  
und Entwicklungszusammenarbeit  
verknüpfen, Zugang zu sicheren  
Fluchtwegen schaffen, für mehr So-  
lidarität und Verantwortungsteilung  
innerhalb der EU eintreten sowie der  
Migrationspolitik einen progressiven  
kommunikativen Rahmen geben.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

[www.fes.de/fmi](http://www.fes.de/fmi)



# Inhalt

<b>1</b>	<b>PROGRESSIVE MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK</b>	<b>2</b>
	Prof. Dr. Lars Castellucci und Felix Braunsdorf	
<b>2</b>	<b>DER WEG ZUR STRATEGIEFÄHIGKEIT</b>	<b>7</b>
	Dr. Steffen Angenendt	
<b>3</b>	<b>DER ZUSAMMENHANG VON MIGRATION UND ENTWICKLUNG</b>	<b>12</b>
	Claas Schneiderheinze und Dr. Benjamin Schraven	
<b>4</b>	<b>STEIGENDE BEDARFE, UNZUREICHENDE MITTEL</b>	<b>17</b>
	David Kipp	
<b>5</b>	<b>HUMANITÄREN FLÜCHTLINGSSCHUTZ UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT VERKNÜPFEN</b>	<b>21</b>
	Prof. Dr. Ulrike Krause	
<b>6</b>	<b>VON DER FESTUNG ZUM SICHEREN HAFEN</b>	<b>25</b>
	Pauline Endres de Oliveira und Dr. Malisa Zobel	
<b>7</b>	<b>AUSWEGE AUS DER SOLIDARITÄTSKRISE</b>	<b>30</b>
	Prof. Dr. Marei Pelzer	
<b>8</b>	<b>DER MIGRATIONSPOLITIK DEN RICHTIGEN RAHMEN GEBEN</b>	<b>35</b>
	Johannes Hillje	
<b>9</b>	<b>DAS IST DEUTSCHLAND</b>	<b>39</b>
	Dr. Dietmar Molthagen	

Die Beiträge knüpfen an die Arbeit des Arbeitskreises »Strategierunde Migration« der Friedrich-Ebert-Stiftung an, der zwischen Mai 2020 und Juni 2021 tagte. In zehn Sitzungen tauschten sich Parlamentarier\_innen sowie Vertreter\_innen aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft über Kernfragen und Herausforderungen globaler Wanderungsbewegungen und welche Auswirkungen wird die Corona-Pandemie haben? Wie kann Migration zum Wohle und Schutz der Migrierenden sowie wie der Gesellschaft des Herkunfts- und des Ziellandes gestaltet werden? Wie kann die Sicherheit derer, die in Not sind und die Versorgung derjenigen, die auf der Flucht sind, sichergestellt werden? Wie können darüber hinaus Perspektiven für Menschen entlang ihrer Migrationsrouten gefunden werden? Wie könnte eine progressive Gesamterzählung über Migration und die Gesellschaft in Deutschland aussehen?

## 1

# PROGRESSIVE MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK

Vorausschauend und realistisch, menschlich und gut geregelt

PROF. DR. LARS CASTELLUCCI UND FELIX BRAUNSDORF

»Auch in Zukunft werden wir Zuwanderinnen und Zuwanderer brauchen, Menschen, die anpacken und an der Zukunft dieses Landes mitbauen. Einwanderung wird auch zur Zukunft unseres Landes gehören, wenn wir ein starkes und wohlhabendes Land bleiben wollen.« Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (2021)

Wanderungsbewegungen prägen seit jeher das menschliche Leben auf diesem Planeten. Ihre Gestaltung ist gleichzeitig eine der großen Herausforderungen unserer Zeit. Es gibt die vielen positiven Errungenschaften von grenzüberschreitender Mobilität – etwa ein Schuljahr, eine Ausbildung oder ein Studium im Ausland, oder reisen zu können, praktisch wohin man will, oder sich für die Arbeit oder der Liebe wegen in einem anderen Land niederzulassen. Doch die Schattenseiten von Migration bestimmen allzu oft die Medienberichte und den öffentlichen Diskurs. Weil es sie gibt: Leid und Abwehr, Ausbeutung und Diskriminierung, Flucht und Vertreibung. Migration ist ein Politikfeld, das gestaltet werden muss. Es erfordert strategisches Handeln, Regulierung und Durchsetzung dieser Regeln. Für die neue Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland ergeben sich daraus Aufgaben und Projekte – hierzulande und auf internationaler Bühne. Der Koalitionsvertrag verfolgt einen Paradigmenwechsel hin zu einer »aktiven und ordnenden Politik« (SPD u. a. 2021). Dieser lässt sich nur mit einer progressiven Migrations- und Flüchtlingspolitik bewältigen, die vorausschauend und realistisch, menschlich und gut geregelt ist. Fünf Schlaglichter.

## PROGRESSIV HEISST: HEIMAT IM PLURAL

### Die Vision einer guten Gesellschaft

Progressive, also fortschrittliche Politik braucht zunächst eine Richtung, eine Orientierung, in die man geht, eine attraktive Zielvorstellung, die zur Mitwirkung motiviert und Akzeptanz und damit Umsetzungschancen fördert. Es braucht also die Vision einer Gesellschaft, in der alle – ob hier geboren oder gerade erst nach Deutschland gekommen – gut miteinander leben und sich in ihrer Vielfalt gleichzeitig als ein »Wir«

begreifen. Ein solches Leitbild<sup>1</sup> kann nicht vorgegeben werden, es entsteht im Diskurs. Dieser wiederum braucht Impulse und muss politisch und gesellschaftlich organisiert werden. Einen wichtigen Impuls hat zuletzt Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (2021) gegeben: »Heimat gibt es im Plural«, ist seine Überzeugung und die Bundesregierung ist mit ihrem Koalitionsvertrag auf dem Weg, diese Überzeugung in praktische Politik umzusetzen. Die geplante Reform des Staatsbürgerschaftsrechts ist nur ein Beispiel. Mehrstaatigkeit (Netzwerk IQ 2018) soll grundsätzlich möglich sein, hier geborene Kinder sollen automatisch Deutsche sein, wenn sich ein Elternteil fünf Jahre im Land aufgehalten hat. Einbürgerungen sollen erleichtert werden. Das wären gute Regeln für ein neues Wir.

### Erfolgsgeschichten sichtbar machen

Die Unterstützung für ein positives Leitbild hängt nicht zuletzt daran, wie die Wirklichkeit heute wahrgenommen wird. Die Debatten über die Migrations- und Asylpolitik wurden in den Jahren seit 2015 zu stark von rechtspopulistischen Narrativen<sup>2</sup> beeinflusst, die Schutzsuchende und Migrant\_innen zuvorderst als eine Bedrohung darstellen und Ängste und Hass gegen Menschen schüren. Das widerspricht nicht nur der Einwanderungsgeschichte Deutschlands der letzten 60 Jahre (Zeppenfeld 2021), sondern es schmälert auch die vielen Erfolgsgeschichten von Menschen, die im Zuge der Flüchtlingsbewegungen von 2015/16 nach Deutschland gekommen sind und die ein neues Leben aufgebaut haben. Hass und Hetze muss sich progressive Politik entgegenstellen, mit den Mitteln des Rechtsstaates, aber auch mit der richtigen Haltung, die auf den Werten Gerechtigkeit, Solidarität, Fairness und Freiheit fußt. Gerade weil progressive Parteien Migration grundsätzlich positiv bewerten, sehen sie auch die Hindernisse und Schwierigkeiten: Das Ankommen in Deutschland muss besser organisiert, Diskriminierungen und Vorurteile müssen abgebaut werden. Das Miteinander

<sup>1</sup> Siehe den Beitrag von Dietmar Molthagen in diesem Band: »Das ist Deutschland«, S. 39

<sup>2</sup> Siehe den Beitrag von Johannes Hillje in diesem Band: »Der Migrationspolitik den richtigen Rahmen geben«, S. 35.

in Vielfalt bringt soziale Konflikte mit sich, die es zu bearbeiten gilt, mit Dialog und Fachpolitik.

## PROGRESSIV HEISST: EINE VORAUSSCHAUENDE POLITIK

### Den Staat strategiefähig machen

Deutschland braucht eine vorausschauende Asyl- und Migrationspolitik und muss dafür seine staatliche Strategiefähigkeit ausbauen.<sup>3</sup> Konkret heißt dies, dass auf staatlicher Ebene ein Gesamtansatz etabliert werden muss, wobei die einzelnen Ressorts systematisch zusammenarbeiten, um gemeinsame und kohärente Strategien, Leitlinien und Konzepte zu entwickeln (Whole-of-Government-Approach). Diese müssen globale Trends der Migration und weltweite Fluchtbewegungen stärker in den Blick nehmen. Die Strategien müssen dabei auf Szenarien zurückgreifen – auf zuvor analysierte mögliche Verläufe –, statt nur reaktiv auf Ereignisse zu antworten, wie wir es zu häufig in den letzten Jahren bei der Flüchtlingspolitik gesehen haben. Reaktive Muster, die naturgemäß verspätet einsetzen und zudem häufig mit heftigen Kontroversen im Inland und mit möglichen Partnerländern einhergehen, lassen Politik macht- oder wirkungslos erscheinen. Eine vorausschauende Politik erkennt dagegen frühzeitig Trends und vergrößert merklich ihren Handlungsspielraum.

### Mobilität in einer globalisierten Welt

Die Globalisierung verändert die menschliche Mobilität kontinuierlich. Über die Jahrzehnte nahm die individuelle Mobilität zu, sowohl in den wirtschaftlich entwickelten Regionen wie Europa als auch in den weniger entwickelten Weltregionen. Das hatte und hat immer positive Effekte, für die Migrierenden selbst, aber auch für die Entwicklung in den Ziel- und Herkunftsländern – durch Austausch, Wissenstransfer und Investitionen. Das bringt aber immer auch Herausforderungen mit sich wie gesellschaftliche Spannungen, Ausbeutung und einen zunehmend globalen Wettbewerb um Fachkräfte. Die Covid-19-Pandemie – auch ein Phänomen der Globalisierung – hat die globale Migration und Mobilität von Menschen stark eingeschränkt. In 2020 wurden laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) circa 108 000 internationale Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit Covid-19 verhängt (Vitorino 2021). Viele Umsiedlungsprogramme des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) wurden ausgesetzt (UNHCR 2020), obwohl die Zahl von Menschen auf der Flucht von Jahr zu Jahr zunimmt (UNHCR 2021). Es ist absehbar, dass die Pandemie wie auch der Klimawandel strukturelle Fluchtursachen verstärken werden. Darauf muss die Bundesregierung besser vorbereitet sein, als sie es in der Vergangenheit war. Und zwar sollte sie sich darum bemühen, die Prognose- und Szenarienkapazitäten ihrer Ressorts mit der beratenden wissenschaftlichen Forschung stärker zu vernetzen.

## Deutschland, ein modernes, offenes Einwanderungsland

Auf der anderen Seite sind Europa und Deutschland auf Einwanderung angewiesen, um der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken, um die Sozialsysteme zu stabilisieren und um unseren Wohlstand zu sichern, denn ohne Zugewanderte geht nichts mehr (Hickmann u. a. 2021). Und in der Tat sieht die Mehrheit der Menschen in Deutschland Einwanderung als Chance und soziale wie kulturelle Bereicherung (Faus/Storks 2019), verlangt aber von der Politik auch, dazu beizutragen, dass diese Chancen genutzt werden. Eine Voraussetzung dafür ist, dass alle am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilhaben können (Alabali-Radovan 2021). Neben Reformen in der Einwanderungsgesetzgebung sind daher auch Maßnahmen wichtig, die ein progressives Bild eines weltoffenen Deutschlands, samt all seiner lebenswerten Angebote und Standortvorteile in die Welt kommuniziert.

## PROGRESSIV HEISST: MIGRATION ENTWICKLUNGSORIENTIERT GESTALTEN

### Ein Ende der Formelpolitik

Die Wechselwirkung zwischen Migration und Entwicklung ist zu komplex, als dass sie in einfachen Formeln wie »Mehr Entwicklung, mehr Migration« oder »Mehr Entwicklung, weniger Migration« abgebildet werden könnte. Eine Vielzahl von Faktoren bestimmen die Migrationsentscheidungen von Menschen, wie etwa Einkommen, wirtschaftliche Aussichten, kolonial-historische Verbindungen und geografische Lage von Herkunfts- und Zielland.<sup>4</sup> Und auch die Auswirkungen für Ziel-, Transit- und Herkunftsländer sowie für das Leben der migrierenden Person können sehr unterschiedlich ausfallen. Migration kann positive Entwicklung bedeuten, wenn sie gut und fair geregelt ist und die Rechte der Migrant\_innen gesichert werden. Das verhindert nicht nur Ausbeutung und Lohndumping in den Zielländern wie Deutschland, sondern es ermöglicht Menschen, ihre Verwandten im Herkunftsland zu unterstützen, etwa in Form von Rücküberweisungen (sog. *remittances*) (IOM 2021). Deswegen ist es wichtig, dass sichere, geordnete und reguläre Migration zum Wohle aller gefördert wird, so wie es der Globale Migrationspakt der Vereinten Nationen vorsieht (UN-Generalversammlung 2018). Auch Einwanderung nach Deutschland sollte so gestaltet werden, dass sie sowohl dem Wohle der Migrant\_innen als auch der Wirtschaft und der Gesellschaft hierzulande und in den Herkunftsländern dient (Triple-Win-Ansatz). Diesen entwicklungsorientierten und rechtebasierten Ansatz sollte die Bundesregierung auch bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Einwanderungsgesetzgebung berücksichtigen und in konkrete Programme übersetzen (Angenendt 2018). Bereits existierende staatliche Programme zur organisierten Anwerbung von Fachkräften auf Basis von Migrationsabkommen mit Drittstaaten sollten stärker gefördert werden als private Rekrutierungsagenturen (GIZ 2022).

<sup>3</sup> Siehe den Beitrag von Steffen Angenendt in diesem Beitrag: »Der Weg zur Strategiefähigkeit«, S. 7.

<sup>4</sup> Siehe den Beitrag von Benjamin Schraven und Claas Schneiderheinze in diesem Band: »Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung«, S. 12.

## Rolle der Entwicklungszusammenarbeit

In ein anderes Land zu ziehen, sollte grundsätzlich eine freie Entscheidung sein und keine Notwendigkeit. Die meisten Menschen auf der Welt haben nicht den Wunsch, ihre Heimat und Familie zu verlassen. Laut Schätzungen der Vereinten Nationen haben 96,5 Prozent ihren Wohnsitz in dem Land, in dem sie geboren wurden (McAuliffe/Triandafyllidou 2021). Doch sehr wohl sehen viele die Notwendigkeit, ihre Heimat zu verlassen – man spricht dann von strukturellen Treibern bzw. Fluchtursachen wie Armut und Hunger, wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit, politischer Repression oder knappen Ressourcen. Die unabhängige Fachkommission Fluchtursachen hat der neuen Bundesregierung eine Reihe von Handlungsempfehlungen mitgegeben, die darauf abzielen, Lebensgrundlagen im »globalen Süden« zu sichern und Entwicklungsperspektiven zu eröffnen (Fachkommission Fluchtursachen 2021). Die Entwicklungszusammenarbeit kann ebendort einen kleinen Beitrag zu besseren politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Verhältnissen leisten und so die Lebensbedingungen und Perspektiven verbessern. Laut Fachkommission, sollte dabei ein Schwerpunkt auf dem Aufbau anpassungsfähiger sozialer Sicherungssysteme und auf dem Zugang zu Basisdienstleistungen in den Partnerländern liegen, um Armut nachhaltig zu reduzieren. Zugang zu Bildung und eine allgemeine Gesundheitsversorgung seien dabei elementar – gerade in Pandemiezeiten. Wichtig ist zudem, Entwicklungszusammenarbeit nicht für Fragen der Migrationssteuerung zu instrumentalisieren. Vielmehr müssen sie auf Augenhöhe miteinander verhandelt und Zielkonflikte dabei klar benannt werden.

## PROGRESSIV HEISST: DIE MENSCHENWÜRDE VERTEIDIGEN

### Humanitäre, langfristige und belastbare Asyl- und Flüchtlingspolitik für die EU

Nach 70 Jahren Genfer Flüchtlingskonvention sind Asyl und Flüchtlingschutz unter Beschuss. Der Schutz von Menschen, die vor Krieg und Gewalt flüchten, ist eine zivilisatorische Errungenschaft, die es zu verteidigen gilt – weltweit, aber gerade auch in Europa. Das gilt auch in Situationen, in denen Machthaber wie Erdogan oder Lukaschenko versuchen, Menschen zu außenpolitischen Zwecken zu instrumentalisieren, um die Europäische Union (EU) unter Druck zu setzen (Rasche 2021). Hier muss die EU resilienter und souveräner werden. Außenpolitische Erpressungsversuche sind primär mit außenpolitischen Instrumenten zu lösen, nicht über die Flüchtlingspolitik. Dass Diktaturen europäische Schwachpunkte ausnutzen, muss natürlich möglichst verhindert werden. Die EU braucht eine humanitäre, langfristige und belastbare Asyl- und Flüchtlingspolitik inklusive europäischer Seenotrettung, sie braucht effektive Mechanismen zur Verteilung von Geflüchteten,<sup>5</sup> gemeinsame europäische Asylverfahren inklusive Rückführung; die Europäische Asylagentur (EASO) sollte ausgebaut und das EU-Grenzmanagement an Menschenrechten orientiert werden. Städte und Kommunen, die sich

in ganz Europa freiwillig zur Aufnahme und Integration von Asylsuchenden bereit erklären (Schwan/Zobel 2019), sollten Geld aus EU-Finanzierungsinstrumenten für die kommunale Entwicklung erhalten (Fontana 2021). Der Weg hin zu einem solchen System ist steinig, weil die Differenzen zwischen den EU-Staaten groß sind. Deswegen müssen progressive Kräfte innerhalb Europas vorangehen und Koalitionen der Solidarität und Verantwortungsteilung bilden, wenn es z. B. um die Aufnahme von Menschen geht, die auf dem Mittelmeer aus Seenot gerettet wurden. Innerhalb und außerhalb des bestehenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bestehen Möglichkeiten zu kooperieren, um so auch Impulse für die festgefahrenen Verhandlungen zu setzen.

## Zugang zu Schutz ausbauen

Um Schutzsuchenden eine sichere und geordnete Einreisealternative zu bieten – wie es der Koalitionsvertrag vorsieht (SPD u. a. 2021: 142) –, könnten sichere Zugangswege<sup>6</sup> ausgebaut werden, etwa humanitäre Visa, Resettlement-Verfahren, humanitäre Aufnahmeprogramme und Familienzusammenführungen. Die USA haben bereits angekündigt, im Jahr 2022 125 000 Menschen aufzunehmen, das heißt zehnmal mehr als noch 2020. Um eine wirkliche Trendwende im globalen Resettlement herbeizuführen, müssten andere Staaten nachziehen und ihre Programme moderat hochfahren. Eine solche globale Resettlement-Allianz könnte nicht nur den vorhandenen Bedarf an Plätzen decken, sondern ein gewisses Maß an Koordination und Austausch über *best practices* ermöglichen (Welfens u. a. 2021). Resettlement und andere komplementäre Zugangswege sind sowohl wichtige Ergänzungen zum internationalen Flüchtlingschutz als auch wichtige Instrumente der internationalen Verantwortungsteilung. Sie bieten sicheren Zugang zu Schutz für besonders vulnerable Gruppen. Grundsätzlich sollte gelten: Ob ein Mensch Zugang zu Schutz bekommt, sollte nicht davon abhängen, ob er es auf europäisches Territorium oder zumindest an die Grenze schafft. Die auf europäischer Ebene verfolgte Strategie der Externalisierung von Grenzkontrollen und Asylverfahren steht diesem Prinzip entgegen und muss vor diesem Hintergrund kritisch hinterfragt werden.

## PROGRESSIV HEISST: MEHR ZUSAMMENARBEIT IM MULTILATERALEN SYSTEM

### Deutschland als wichtiger Akteur

Deutschland ist ein wichtiger migrations- und flüchtlingspolitischer Akteur, der sich aktiv an multilateralen Prozessen beteiligt und wertvolle Impulse setzt. Die Bundesrepublik ist zum zweitgrößten Geberland für humanitäre Hilfe aufgestiegen und ist damit eine tragende Säule der chronisch unterfinanzierten Vereinten Nationen. Das VN-System leistet in den vielen langanhaltenden Fluchtsituationen eine herausragende Arbeit, von der die Existenz von vielen flüchtenden Menschen abhängt. Eine Lehre aus der Fluchtkrise von 2015 ist, dass die Finanzierung der humanitären Hilfe der Vereinten Na-

<sup>5</sup> Siehe den Beitrag von Marei Pelzer in diesem Band: »Auswege aus der Solidaritätskrise«, S. 30.

<sup>6</sup> Siehe den Beitrag von Pauline Endres de Oliveira und Malisa Zobel in diesem Band: »Von der Festung zum sicheren Hafen«, S. 25.

tionen gesichert werden muss und dass Gelder im Krisenfall entwicklungsorientierter, flexibler und wirksamer einzusetzen sind und dass die Finanzierungsbasis erweitert werden sollte.<sup>7</sup> Hilfsorganisationen wie das Welternährungsprogramm müssen jederzeit so ausgestattet sein, dass akute Hilfe möglich ist, ohne auf Geberkonferenzen zu warten.

## Die globalen Pakte zu Migration und Flucht aktiv gestalten

Mit der Verabschiedung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration der Vereinten Nationen gibt es seit 2018 eine internationale Übereinkunft, die alle Aspekte weltweiter Migration umfasst und konkrete Leitprinzipien, Ziele und Maßnahmen für eine langfristige und nachhaltige Gestaltung von Migration enthält. Deutschland kann den Prozess der Umsetzung des Pakts nutzen, um seine eigenen Reformprojekte in der Einwanderungspolitik international zu besprechen und von Erfahrungen anderer Staaten und Akteure zu lernen. Aber auch innerhalb Deutschlands sollten die Projekte in der Migrationspolitik ressortübergreifend und mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung diskutiert werden, wie es der globale Migrationspakt empfiehlt. Der ebenfalls 2018 von den VN angenommene Globale Pakt für Flüchtlinge soll die internationale Verantwortungsteilung sowie die Reaktionsfähigkeit des humanitären Systems verbessern. In diesem Zusammenhang muss die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit<sup>8</sup> gefördert werden, die humanitären Flüchtlingschutz mit mittelfristiger Entwicklungszusammenarbeit verknüpft, um Flüchtlingen ein möglichst unabhängiges und selbstständiges Leben zu ermöglichen. Diese zwei multilateralen Pakte sollen als Richtschnur dienen, um Migration stärker zu ordnen und zu steuern sowie die Rechte von Migrant\_innen zu schützen.

## PARADIGMENWECHSEL IM POLITIKFELD MIGRATION UND FLUCHT

Kein Land der Welt kann die weltweite Migration im Alleingang regeln – neben nationaler Einwanderungspolitik braucht es europäische und globale Zusammenarbeit, das zeigen allein diese wenigen Schlaglichter. Um das Politikfeld Migration und Flucht im Sinne eines Paradigmenwechsels »aktiv zu ordnen« (SPD u. a. 2021), bedarf es einer verlässlichen Faktenbasis und Analysen, auf denen Strategien einer vorausschauenden Flüchtlings- und Migrationspolitik aufbauen können. Ein Paradigmenwechsel in der nationalen Einwanderungspolitik ist dabei wesentlich einfacher zu erreichen als auf europäischer oder globaler Ebene. Deutschland wird sich als modernes Einwanderungsland weiterentwickeln – mit einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft. Angesichts der zu beobachtenden Aushöhlung des Flüchtlingsrechts werden auf europäischer Ebene progressive Kräfte mit alternativen Modellen gebraucht, die Menschenrechte in den Vordergrund stellen, Solidarität und Verantwortungsteilung betonen und

langfristig tragfähig sind. Auch auf globaler Ebene gibt es für Deutschland als wichtigen Akteur in der Migrations- und Flüchtlingspolitik viel zu tun, etwa eine nachhaltige Finanzierung des internationalen Flüchtlingssschutzes sicherzustellen und entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit zu fördern. Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, wie schnell grenzüberschreitende Mobilität auch in einer globalisierten Welt eingeschränkt werden können und welche Auswirkungen dies auf Wirtschaftskreisläufe und das Leben von Millionen von Flüchtlingen und Migrant\_innen haben kann. Für Deutschland hat die Pandemie deutlich gemacht, wie sehr diese Gesellschaft auf eingewanderte Menschen angewiesen ist: im Gesundheitswesen, auf dem Acker, in der Logistik und in der Spitzenforschung. Das macht deutlich: »Einwanderung wird auch zur Zukunft unseres Landes gehören, wenn wir ein starkes und wohlhabendes Land bleiben wollen.« (Steinmeier 2021)

## LITERATUR

- Alabali-Radovan, Reem (2021): *Reem Alabali-Radovan und das Verstehen ohne Worte*, Zukunft gerecht Talk. Der FES-Podcast; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/podcast-zukunft-gerecht-talk-mit-reem-alabali-radovan> (aufgerufen am 27.1.2022).
- Angenendt, Steffen (2018): *Migration ist Entwicklung*. Interview, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/migration-ist-entwicklung/> (aufgerufen am 27.1.2022).
- Fachkommission Fluchtursachen (2021): *Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen*. Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung, Berlin; [https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user\\_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf](https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf) (aufgerufen am 27.1.2022).
- Faus, Rainer / Storks, Simon (2019): *Das pragmatische Einwanderungsland. Was die Deutschen über Migration denken*, Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15213-20190402.pdf> (aufgerufen am 27.1.2022).
- Fontana, Sina (2021): *Integrations- und Entwicklungsfond. Rechtsgutachten zur Umsetzbarkeit einer EU-geförderten kommunalen Integrations- und Entwicklungsinitiative*, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/17884.pdf> (aufgerufen am 27.1.2022).
- GIZ (2022): *Wenn alle gewinnen – internationale Pflegekräfte für Deutschland*; [https://www.giz.de/de/mit\\_der\\_giz\\_arbeiten/11666.html](https://www.giz.de/de/mit_der_giz_arbeiten/11666.html) (aufgerufen am 27.1.2022).
- Hickmann, Helen / Jansen, Anika / Pierenkemper, Sarah / Werner, Dirk (2021): *Ohne sie geht nichts mehr. Welchen Beitrag leisten Migrant\_innen und Geflüchtete zur Sicherung der Arbeitskräftebedarfe in Fachkraftberufen in Deutschland?*, Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18547-20211216.pdf> (aufgerufen am 27.1.2022).
- IOM (2021): *World Migration Report 2022*; <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/> (aufgerufen am 27.1.2022).
- McAuliffe, Marie / Triandafyllidou, Anna (2021): *Report overview: Technological, geopolitical and environmental transformations shaping our migration and mobility futures*. IOM World Migration Report 2022; <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022-chapter-1> (aufgerufen am 27.1.2022).
- Netzwerk IQ (2018): *Doppelte Staatsangehörigkeit / Mehrstaatigkeit*, ALEX: Lexikon rund um Arbeitsmarkt & Integration; <https://www.netzwerk-iq.de/angebote/arbeitsmarktlexikon/single-ansicht/doppelte-staatsangehoerigkeit-mehrstaatigkeit> (aufgerufen am 27.1.2022).

<sup>7</sup> Siehe den Beitrag von David Kipp in diesem Band: »Steigende Bedarfe, unzureichende Mittel«, S. 17.

<sup>8</sup> Siehe den Beitrag von Ulrike Krause in diesem Band: »Humanitären Flüchtlingschutz und Entwicklungszusammenarbeit verknüpfen«, S. 21.

Rasche, Lucas (2021): *Migrationskrise mit Belarus. Realitätscheck und Handlungsoptionen für die neue Bundesregierung*, Hertie School Policy Brief; [https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/20211215\\_Belarus\\_Rasche.pdf](https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20211215_Belarus_Rasche.pdf) (aufgerufen am 27.1.2022).

Schwan, Gesine / Zobel, Malisa (2019): *Es braucht ein ganzes Dorf*, IPG-Journal, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/europaeische-asylpolitik/artikel/es-braucht-ein-ganzes-dorf-3746/> (aufgerufen am 27.1.2022).

SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Koalitionsvertrag 2021–2025, Berlin; [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) (aufgerufen am 27.1.2022).

Steinmeier, Frank-Walter (2021): *60 Jahre deutsch-türkisches Anwerbeabkommen*. Rede zum 60. Jahrestag, 10.9.2021, Berlin; <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2021/09/210910-Anwerbeabkommen-D-TUR.html> (aufgerufen am 17.12.2021).

UN-Generalversammlung (2018): *Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration*. Entwurf; <https://www.un.org/depts/german/migration/A.CONF.231.3.pdf> (aufgerufen am 27.1.2022).

UNHCR (2020): *UNHCR und IOM setzen Härtefallaufnahme (Resettlement) wegen Corona vorübergehend aus*, UNHCR Deutschland; <https://www.unhcr.org/dach/de/40871-unhcr-und-iom-setzen-haerterfallaufnahme-resettlement-wegen-corona-voruebergehen-aus.html> (aufgerufen am 27.1.2022).

UNHCR (2021): *Global Trends. Forced Displacement in 2020*, Genf; <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020> (aufgerufen am 27.9.2021).

Vitorino, António (2021): *Vorstellung des Weltmigrationsberichts 2022*. Interview, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/vorstellung-des-weltmigrationsberichts-2022> (aufgerufen am 27.1.2022).

Welfens, Natalie / Lehmann, Julian / Wagner, Marie (2021): *Towards a global Resettlement Alliance*, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://library.fes.de/pdf-files/iez/18647-20211215.pdf> (aufgerufen am 27.1.2022).

Zeppenfeld, Stefan (2021): *»Natürlich gehört ihr dazu!«* Interview, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/natuerlich-gehoert-ihr-dazu> (aufgerufen am 27.1.2022).

## 2

# DER WEG ZUR STRATEGIEFÄHIGKEIT

## Elemente einer vorausschauenden Asyl- und Migrationspolitik

DR. STEFFEN ANGENENDT

Die deutsche Asyl- und Migrationspolitik der vergangenen Jahre war vornehmlich reaktiv und stark vom Wanderungsgeschehen getrieben. Dabei stand die Reduzierung der Zahl von neuen Flüchtlingen und irregulären Migrantinnen und Migranten im Vordergrund, um eine Wiederholung der umfangreichen Zuwanderung der Jahre 2015/16 zu verhindern. Mit dieser Politikform waren und sind erhebliche außen-, europa- und sicherheitspolitische sowie menschenrechtliche Risiken und Kosten verbunden – etwa die Förderung der libyschen Küstenwache und ihrer menschenrechtsverletzenden Praktiken, die politische Stärkung von autoritären Regimen oder die Verstetigung der menschenunwürdigen Zustände in den Flüchtlingslagern an den Außengrenzen der Europäischen Union (EU). Vor allem wurde in den vergangenen Jahren die Chance verpasst, eine verlässliche und tragfähige europäische Flüchtlingspolitik zu gestalten. Insgesamt nährt eine nur auf kurzfristige Erfolge ausgerichtete Politik Zweifel an der Fähigkeit der Regierenden, die komplexen Herausforderungen dieses Politikfelds zu bewältigen, wenn versprochene Ergebnisse ausbleiben, etwa in der Rückkehrpolitik. Davon profitieren vor allem populistische Parteien und Bewegungen, die vermeintlich einfache Lösungen anbieten.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die neue Bundesregierung einer stärker vorausschauenden Asyl- und Migrationspolitik zuwenden und ihre Strategiefähigkeit in diesem Politikfeld stärken. Die Gelegenheit dafür ist günstig: Erstens ist die öffentliche Aufmerksamkeit für die Themen Flucht und Migration im Vergleich zu 2015/16 gesunken, was eine sachlichere innenpolitische Auseinandersetzung erlaubt. Zweitens ist das internationale asyl- und migrationspolitische Ansehen Deutschlands gewachsen. Deutschland ist eines der Hauptaufnahmeländer von Menschen auf der Flucht und ist aus demografischen und wirtschaftsstrukturellen Gründen auf Zuwanderung dringend angewiesen. Sein Ansehen geht andererseits mit gestiegenen Erwartungen an das internationale asyl- und migrationspolitische Engagement Deutschlands und an eine entsprechende Orientierung an grundsätzlichen und längerfristigen Fragen einher. Drittens bietet die Neubildung der Bundesregierung eine Chance, aus den bisherigen Pfadabhängigkeiten eines vorwiegend reaktiven Politikmodus auszubrechen.

### DER WEG ZUR STRATEGIEFÄHIGKEIT

Strategiefähigkeit bedeutet, Ziele und Prioritäten zu setzen, eigene Beiträge zu leisten und die Verantwortung für sie zu übernehmen. In der Asyl- und Migrationspolitik erfordert eine Stärkung der Strategiefähigkeit größere Anstrengungen in drei Bereichen: (1) bei der Identifizierung von mittel- und längerfristigen Wandertrends und der zu erwartenden Probleme, Herausforderungen und Chancen, (2) bei der Bestimmung von politischen Zielen, ihrer Priorisierung und beim Erkennen von Zielkonflikten sowie (3) beim Ausbau der politischen und praktischen Handlungskapazitäten. Dazu zählen insbesondere eine bessere Abstimmung und Kooperation zwischen den Ressorts und eine Mitgestaltung von europäischen und internationalen asyl- und migrationspolitischen Initiativen.

### ACHT WANDERUNGSTRENDS UND WIE WIR SZENARIEN FÜR DIE ZUKUNFT ENTWICKELN KÖNNEN

Für wirksame Strategien braucht eine Regierung gerade in der Asyl- und Migrationspolitik zunächst solide Daten und Analysen, insbesondere zu den aktuellen Trends bei Flucht und Migration und zu den damit verbundenen Risiken und Chancen.

Für die Flüchtlingspolitik sind derzeit fünf globale Trends besonders relevant: Erstens nimmt die Zahl der Flüchtlinge weltweit weiter zu und erreicht ständig neue historische Höchststände. Tatsächlich hat sich die Zahl der vom Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) betreuten Flüchtlinge im letzten Jahrzehnt verdoppelt, allerdings vor allem aufgrund einiger weniger großer Krisenherde: Syrien, Südsudan, Myanmar, Afghanistan und Venezuela. Dabei gelangen die meisten Flüchtlinge nicht in die EU, sondern bleiben in ihren Nachbarländern und -regionen. Die wichtigsten Aufnahmeländer sind derzeit die Türkei, Kolumbien, Pakistan, Uganda und Deutschland (UNHCR 2021). Zweitens hat die Zahl der Binnenvertriebenen, also von Menschen, die innerhalb ihres Landes auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt oder allgemeinen Menschenrechtsverletzungen sind, im letzten

Jahrzehnt deutlich zugenommen. Brennpunkte sind dabei Syrien, Kolumbien, die DR Kongo und der Jemen. Drittens unterlag die Zahl der Asylanträge in Deutschland im letzten Jahrzehnt deutlichen Schwankungen: 2015 waren es viermal so viele wie 2010, seitdem sind sie um ein Drittel zurückgegangen. Diese Schwankungen stellen für die politische Planung und für die Steuerung der Kapazitäten der damit befassten Institutionen erhebliche Herausforderungen dar (BAMF 2021). Viertens ist der Anteil der irregulären Einreisen an der Gesamtzahl der Einreisen in die EU seit 2015 auf ein Zehntel gesunken, nicht jedoch der Anteil der Todesfälle: Das Mittelmeer ist nach wie vor die tödlichste Grenze der Welt. Fünftens nimmt die Instrumentalisierung von Flüchtlingen zu außenpolitischen Zwecken zu – siehe die jüngsten Versuche Erdogans und Lukaschenkos, die EU durch die Lenkung von Fluchtbewegungen unter Druck zu setzen.

Zudem muss sich die Bundesregierung mit den Merkmalen der Migration nach Deutschland befassen: Erstens wird die aktuelle Migration immer noch stark von der Covid-19-Pandemie beeinflusst. Viele Regierungen haben die inner- und die zwischenstaatliche Mobilität massiv eingeschränkt, und weltweit war und ist eine deutliche Abnahme der regulären Arbeitsmigration festzustellen – nicht zuletzt, weil die Anwerbung von Arbeitskräften im Kontext der Pandemie komplizierter und aufwändiger geworden ist, etwa durch zusätzliche Auskunftspflichten über den Reiseweg, medizinische Nachweise und erweiterte Gesundheitskontrollen. Insgesamt hat die Nettozuwanderung nach Deutschland in den vergangenen Jahren abgenommen (DESTATIS 2021). Zweitens ist das Migrationsgeschehen in Deutschland nach wie vor stark europäisch geprägt; beispielsweise stammten 2019 zwei Drittel aller Zugewanderten aus einem anderen EU-Land (BAMF 2020). Drittens zeigt sich im Hinblick auf die Erwerbsmigration aus Nicht-EU-Staaten – gegenläufig zu den beschriebenen Trends – seit einigen Jahren ein leichter Anstieg, der auch 2019 angehalten hat (5,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr). Über 60 Prozent dieser Migrant\_innen sind für eine qualifizierte oder hochqualifizierte Tätigkeit nach Deutschland gekommen, die wichtigsten Herkunftsländer sind weiterhin die Westbalkanstaaten, die USA, die Türkei und Indien. Gegen den allgemeinen Migrationstrend und trotz der Pandemie hat auch die Zahl der ausländischen Studierenden in den letzten Jahren leicht zugenommen.

## Wir brauchen mehr Szenarien

Für die Strategieentwicklung ist neben der Erfassung und Bewertung von aktuellen Trends entscheidend, wie sich bestehende Konflikte entwickeln, welche neuen Krisen und Konflikte entstehen und wo und warum Menschen ihre Heimatorte verlassen und anderswo nach besseren Lebensbedingungen suchen. Solche Prognosen sind methodisch und empirisch schwierig, vor allem wenn sie kleinräumig sein sollen. Hierfür gibt es mehrere Gründe:

Wanderungsbewegungen werden von vielen Faktoren beeinflusst, die sich nur schwer in statistischen Modellen abbilden lassen. Denn mögliche Indikatoren dieser Faktoren – etwa politische Stabilität oder sozioökonomische Ungleichheit – sind mitunter nur schwer oder gar nicht quantifizierbar.

Zwischen diesen Faktoren bestehen zahlreiche Wechselwirkungen, die sich oft nur schwer erfassen lassen. Einzelne Migrationstreiber beeinflussen bzw. verstärken sich etwa häufig gegenseitig.

Die Wanderungsdaten sind oft unzureichend: Es fehlen nach Geschlecht, Alter und Bildung differenzierte Daten, ihre Zuverlässigkeit lässt zu wünschen übrig oder die unterschiedlichen Quellen sind nicht vergleichbar.

Individuelle Wanderungsentscheidungen sind oft komplex, und es fehlt an Erkenntnissen über die Faktoren und Prozesse, die zu Wanderungsentscheidungen führen. Menschen beurteilen potenzielle Wanderungssituationen unterschiedlich, und häufig lässt sich nicht vorhersagen, ob Menschen sich angesichts von Gewalt, Not und fehlender Zukunftschancen zur Wanderung entscheiden oder nicht (Fachkommission Fluchtursachen 2021).

Im Gegensatz zu Prognosen, die möglichst präzise quantitative Vorhersagen zu Flucht- und Migrationsbewegungen treffen wollen, dienen Szenarien der längerfristigen Strategieentwicklung: Sie zielen darauf ab, ein tieferes Verständnis der Kräfte zu erlangen, die Wanderungen und Wanderungsentscheidungen vorantreiben oder verhindern. Szenarienmodelle stellen in der Regel mehrere Entwicklungsmöglichkeiten von Flucht- und Migrationsbewegungen nebeneinander und bieten so – trotz aller methodischer und empirischer Probleme – eine Möglichkeit, Handlungsmöglichkeiten zu erkennen und zu bewerten. Auch sie können nur bedingt dazu beitragen, die Unsicherheiten zu verkleinern, die ein Blick in die Zukunft mit sich bringt. Bei der Erstellung der Szenarien muss auf diese Unsicherheiten hingewiesen werden, um falsche oder verkürzte Annahmen und Narrative von Ursache und Wirkung im Migrationsgeschehen zu verhindern – etwa die These, dass Resettlement-Programme einen Pull-Faktor für Wanderungen darstellen würden.

Gleichwohl sollte die neue Bundesregierung die Prognose- und Szenarienkapazitäten in den Ministerien, den Ressortforschungseinrichtungen sowie den Universitäten stärker vernetzen und intensiver nutzen, um besser auf internationale Migrationsbewegungen nach Deutschland vorbereitet zu sein. So können Situationen institutioneller Überforderung – die in den Jahren 2015 und 2016 den Eindruck von Chaos und Kontrollverlust genährt haben – vermieden und die positiven Potenziale von Migration genutzt werden.

## ZIELE DER MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK BESTIMMEN

### Die Globalen Pakte für Migration und Flucht bilden den Rahmen

Wie in anderen Politikbereichen sind auch in der Migrations- und Flüchtlingspolitik klare Zielbestimmungen unerlässlich, um von einem reaktiven in einen aktiv gestaltenden Politikmodus zu wechseln. Für die mittel- und längerfristige migrationspolitische Zielbestimmung kann die Bundesregierung auf den im Dezember 2018 von 152 Staaten angenommenen Globalen Pakt für sichere, geordnete und geregelte Mi-

gration zurückgreifen. Dieser bietet den Staaten einen gemeinsamen Rahmen, um unregelmäßige und unfreiwillige Migration zu mindern, grenzüberschreitende Wanderungen besser zu steuern und deren Potenziale effektiver zu nutzen. Die Bundesregierung kann den Pakt nutzen, um mit Blick auf den Umsetzungsstand der 23 vereinbarten Migrationsziele weiteren Reformbedarf in Deutschland zu identifizieren und entsprechende politische Prioritäten zu setzen (Angenendt/Koch 2019).

Für eine Stärkung der Genfer Flüchtlingskonvention und der internationalen Kooperation in der Flüchtlingspolitik sollte die Bundesregierung auf den ebenfalls 2018 verabschiedeten Globalen Flüchtlingspakt zurückgreifen. Die Priorisierung der Ziele hängt einerseits von der aktuellen migrationspolitischen Schwerpunktsetzung ab, andererseits sind aber einige Handlungsfelder von zentraler Bedeutung und sollten von der neuen Bundesregierung vorrangig bearbeitet werden.

### **Zuwanderung zwecks Arbeit und Ausbildung erleichtern**

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) muss effektiver umgesetzt werden, wenn der künftige Bedarf an ausländischen Arbeitskräften über legale Zuwanderungswege und unter fairen Arbeitsbedingungen gedeckt werden soll. Nötig wären unter anderem beschleunigte Anerkennungsverfahren für berufliche Qualifikationen, verbesserte Angebote zum Spracherwerb im Ausland, verbesserte Beratung von Unternehmen bzgl. Zuwanderungsmöglichkeiten sowie Schulung und Weiterbildung der deutschen Auslandsvertretungen.

Die Umsetzung des FEG mit den Partnerländern sollte im Rahmen einer entwicklungsorientierten Migrationspolitik erfolgen. Dabei darf die Politik nicht nur an den deutschen Interessen ausgerichtet werden, sondern muss die Belange der Partnerländer berücksichtigen, wenn sie erfolgreich sein soll (Angenendt 2018). Mit der zunehmenden internationalen Konkurrenz um Fachkräfte droht vielen Herkunftsländern ein Braindrain, weil die Arbeitskräfte dort häufig selbst dringend gebraucht werden, beispielsweise im Gesundheitsbereich. Die Bundesregierung wird dies bei den entsprechenden Abkommen stärker berücksichtigen müssen, und sie wird nach neuen bilateralen Ansätzen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit suchen müssen, wie etwa transnationale Ausbildungspartnerschaften, bei denen Fachkräfte im Ausland gezielt für eine Tätigkeit in Deutschland ausgebildet werden. Weitere Möglichkeiten wären eine Anpassungsqualifizierung oder eine komplette Ausbildung in Deutschland.

Zusätzliche Zuwanderungsmöglichkeiten könnten für gering qualifizierte Tätigkeiten eröffnet werden, etwa im Rahmen der Westbalkanregelung oder bei Saisonarbeitskräften. Auch hierbei müssen die arbeitsmarktpolitischen und entwicklungspolitischen Effekte auf die Partnerländer stärker berücksichtigt werden (Bither/Ziebarth 2018). Die Zuwanderung von Studierenden und für Aus- und Weiterbildung sollte gefördert werden, da dieser Weg häufig in einen dauerhaften Aufenthalt mündet und die erworbenen Qualifikationen hierzulande eingesetzt werden.

### **Schaffung von mehr legalen Zugängen zu Schutz**

Um der weltweiten Zunahme von Flüchtlingen zu entsprechen, sollte die Bundesregierung eine nationale Resettlement-Quote für die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Menschen beschließen und zusätzliche Sponsorenprogramme für Geflüchtete anregen, bei denen sich Privatpersonen und andere Akteure zu einer befristeten Unterstützung einzelner Geflüchteter verpflichten. Die auch derzeit schon vorliegenden Angebote von Städten zur Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen sollten genutzt werden. Ergänzend sollte sich die Bundesregierung für eine europäische und eine internationale Allianz für Resettlement einsetzen. Zudem könnte sie häufiger humanitäre Visa für Menschen in akuten Krisensituationen erteilen, zugleich aber prüfen, ob auch eine Asyl-antragstellung in Drittstaaten möglich wäre.

Trotz aller Rückschläge sollte sich die neue Bundesregierung für eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einsetzen, mit dem vordringlichen Ziel, die Zugangswege zu Asyl offenzuhalten und eine faire Verteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU zu erreichen. Ein funktionierendes EU-Asylsystem wäre auch der beste Schutz gegen Versuche, die EU-Staaten durch die Instrumentalisierung von Fluchtbewegungen zu erpressen.

Im Hinblick auf die wachsende Zahl von Binnenvertriebenen muss das vordringliche Ziel sein, den humanitären Zugang zu den Vertriebenen zu gewährleisten. Gerade in einem fragilen politischen Umfeld kann die Hilfe oft nur durch internationale Organisationen erfolgen, etwa wenn – wie im aktuellen Beispiel Afghanistan – mit Machhabern kooperiert werden muss, die selbst Menschenrechtsverletzungen begehen.

### **POLITISCHE UND PRAKTISCHE HANDLUNGSKAPAZITÄTEN AUSBAUEN**

#### **Gesamtregierungsansatz innerhalb der Bundesregierung**

Für eine strategisch ausgerichtete Flüchtlings- und Migrationspolitik muss die neue Bundesregierung ihre eigenen Handlungskapazitäten und – soweit möglich – die der Partner auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene stärken. In Deutschland erfordert dies das Zusammenspiel der Ressorts und ihrer nachgeordneten Behörden. Grundsätzlich agieren die beteiligten Ministerien selbstständig, wenn es um Asyl- und Migrationspolitik geht (ressortgebundener Ansatz). Das ist richtig, weil es sich um ein Querschnittsthema handelt, das sehr viele Politikbereiche betrifft. Aber gerade deshalb sollte ein Gesamtregierungsansatz verfolgt werden, bei dem sich die zuständigen Ressorts (Innen, Außen, Wirtschaft, Arbeit, Entwicklung) regelmäßig abstimmen und zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche, regionale und lokale Akteure einbezogen werden. Das ist in der Praxis schwer zu erreichen, aber Deutschland hat während der starken Zuwanderung 2015/16 gute Erfahrungen mit einer stärkeren ressortübergreifenden Koordinierung gemacht.

So wurden im Rahmen der Ressortabstimmung zu verschiedenen Themen Staatssekretär\_innenrunden eingerichtet,

zuletzt auch zu »kohärenter Fachkräfteeinwanderung« mit mehreren Unterarbeitsgruppen. Zudem gab es auf Abteilungsleitungsebene die Koordinierungsgruppe »Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Friedensförderung« sowie die ressortübergreifende Arbeitsgruppe »Krisenfrüherkennung«. Im Auswärtigen Amt (AA) wurde 2015 eine Beauftragte für Flucht und Migration eingesetzt, eine ähnliche Position wurde auch im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geschaffen. Im Hinblick auf Fluchtursachen teilen sich beide Ressorts die Verantwortung, wobei das AA für Stabilisierung, zivile Krisenprävention und humanitäre Hilfe zuständig ist, das BMZ für Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Die neue Bundesregierung sollte an diese Erfahrungen anknüpfen und einen Gesamtregierungsansatz verfolgen, in dem sich die Ministerien und die einschlägigen Behörden regelmäßig auch über die externen Dimensionen der deutschen Flüchtlings- und Migrationspolitik abstimmen.

### Gesamteuropäischer Ansatz und Koordinierung innerhalb der EU

Auf europäischer Ebene fehlen solche Koordinierungsstrukturen weitgehend, was gerade bei der Abstimmung der externen Dimension der EU-Migrationspolitik mit anderen Politikfeldern deutlich wird. In den migrationspolitischen Konzepten der EU haben Partnerschaften mit Herkunfts- bzw. Drittstaaten außerhalb der EU zwar immer schon eine zentrale Rolle gespielt, in der Praxis zeigten sich dann aber immer wieder Abstimmungsprobleme und ein fehlender Umsetzungswille. An den bisherigen Migrations- und Mobilitätspartnerschaften ist vor allem zu kritisieren, dass sie in erster Linie den Interessen der EU-Staaten und der Migrationskontrolle dienen und dass oft die Rücknahme von Staatsangehörigen im Mittelpunkt steht, nicht aber die Interessen der Partnerländer und deren Handlungsfähigkeit (Angenendt 2012). Dies bietet diesen Partnerländern zu wenige Anreize und zu wenige Möglichkeiten, die Vereinbarungen konsequent und dauerhaft umzusetzen. Der im September 2020 vorgelegte Vorschlag der EU-Kommission für ein neues Migrations- und Asylpaket bestätigt Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern zwar ausdrücklich als ein zentrales Handlungsfeld der EU, die Vorschläge sind aber auch diesmal wenig konkret und zudem nicht hinreichend zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Kommission abgestimmt, um eine realistische Chance auf Umsetzung zu haben (Angenendt u. a. 2020).

### Einheitliche Positionierung im multilateralen System

Ein weiteres Handlungsfeld ist die multilaterale Zusammenarbeit. Deutschland unterstützt internationale Organisationen wie den UNHCR, die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), und hat zahlreiche internationale Konventionen und Verträge unterzeichnet. Zudem tritt die Bundesregierung für die nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen ein, setzt sich für die Umsetzung der Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge ein und fördert internationale migrationspolitische Abstimmungsprozesse wie das Global Forum on Migration and Development (GFMD) und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Ange-

sichts der derzeitigen generellen Schwäche von multilateralen Prozessen sollte die Bundesregierung die Unterstützung dieser Organisationen und Initiativen ausweiten. Deutschland ist aufgrund seines finanziellen und politischen Engagements bezüglich der internationalen flüchtlings- und migrationspolitischen Kooperation ein angesehener Akteur, auf den sich große Erwartungen richten. Um diese zu erfüllen und die eigenen Interessen besser vertreten zu können, bedarf es aber einer einheitlichen Position der Bundesregierung und ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen – gerade auch in den federführenden Ressorts, die personell stark unterbesetzt sind, wie etwa die entsprechenden Referate im Auswärtigen Amt.

### FAZIT

Zusammengefasst führt der Weg zu größerer Strategiefähigkeit und einer längerfristig orientierten Politik über Verbesserungen in den oben beschriebenen Bereichen: mehr Wissen über Wanderungstrends und bessere Szenarien, eine klare asyl- und migrationspolitische Zielbestimmung sowie wirksame Abstimmungsprozesse auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der letzte Punkt ist besonders wichtig: Die Bundesregierung sollte sich weiterhin um die europäischen und internationalen Abstimmungsprozesse bemühen, aber auch Fortschritte in Deutschland erreichen. Hierzu sollte sie eine dauerhafte asyl- und migrationspolitische Koordinierung aller relevanten Ressorts sicherstellen, die über die bisherige, in erster Linie auf Krisenbewältigung ausgerichtete Abstimmung im Ressortkreis hinausgeht und eine mittel- und längerfristige Strategieentwicklung im Bereich Flucht und Migration einschließlich der außen- und entwicklungspolitischen Dimensionen ermöglicht. Dieser Prozess sollte in einen jährlichen Asyl- und Migrationsgipfel münden. Hier sollten die Beteiligten die strategische Ausrichtung bzw. die externen Dimensionen der deutschen Asyl- und Migrationspolitik diskutieren. Als Teil dieses Prozesses sollte die Regierung einen regelmäßigen Austausch mit der Zivilgesellschaft organisieren und dabei die Diaspora, die Gewerkschaften, die Privatwirtschaft sowie die kommunalen Akteure einbeziehen, um damit die innenpolitischen Voraussetzungen für erfolgreiche Partnerschaften und eine strategisch ausgerichtete Politik zu schaffen.

### LITERATUR

Angenendt, Steffen (2012): *Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit* (SWP-Studie 2012/S 25), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik; [https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2012\\_S25\\_adt.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2012_S25_adt.pdf) (aufgerufen am 27.9.2021).

Angenendt, Steffen (2018): *Migration ist Entwicklung*, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/migration-ist-entwicklung/> (aufgerufen am 4.10.2021).

Angenendt, Steffen/Biehler, Nadine/Bossong, Raphael/Kipp, David/Koch, Anne (2020): *Das neue EU-Migrations- und Asylpaket: Befreiungsschlag oder Bankrotterklärung?* (SWP-Aktuell 78/2020), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik; <https://www.swp-berlin.org/publikation/das-neue-eu-migrations-und-asylpaket-befreiungsschlag-oder-bankrotterklaerung> (aufgerufen am 27.9.2021).

Angenendt, Steffen / Koch, Anne (2019): *Wie Deutschland den Globalen Pakt für Migration nutzen kann. Chancen für nationale Reformen und internationale Zusammenarbeit* (SWP-Aktuell 2019/A 44), Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik; <https://www.swp-berlin.org/publikation/wie-deutschland-den-migrationspakt-nutzen-kann> (aufgerufen am 27.9.2021).

BAMF (2020): *Migrationsbericht der Bundesregierung*. Migrationsbericht 2019, Berlin, Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat; <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2019.html?nn=845080> (aufgerufen am 27.9.2021).

BAMF (2021): *Das Bundesamt in Zahlen 2020*. Asyl, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/asylzahlen-node.html> (aufgerufen am 27.9.2021).

Bither, Jessica / Ziebarth, Astrid (2018): *Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verringern? Was wir von der Westbalkan-Regelung lernen können*, Migration Strategy Group, Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (MSG); <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/legale-zugangswege-schaffen-um-irregulaere-migration-zu-verringern-was-wir-von-der-westbalkan-regel> (aufgerufen am 27.9.2021).

DESTATIS (2021): *Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Deutschland, Jahre, Staatsangehörigkeit*; [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21\\_306\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_306_12411.html) (aufgerufen am 27.9.2021).

Fachkommission Fluchtursachen (2021): *Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen*. Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung; [https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user\\_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf](https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf) (aufgerufen am 27.1.2021).

UNHCR (2021): *Global Trends. Forced Displacement in 2020*, Genf; <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020> (aufgerufen am 27.9.2021).

## 3

## DER ZUSAMMENHANG VON MIGRATION UND ENTWICKLUNG

### Wie Entwicklungspolitik mit menschlicher Mobilität umgehen sollte

CLAAS SCHNEIDERHEINZE UND DR. BENJAMIN SCHRAVEN

Der Transfer von Forschungserkenntnissen von der Wissenschaft in öffentliche und politische Diskurse ist schwierig. Viele Erkenntnisse dringen gar nicht erst durch. Gerade bei der Interpretation empirischer Zusammenhänge kommt es zu erheblichen Missverständnissen. Dies betrifft auch den Zusammenhang von Migration und Entwicklung und die damit verbundenen Fragen, was Menschen dazu motiviert, ihre Heimat zu verlassen, und welche Rolle dabei wirtschaftliche Entwicklung spielt. In der politischen Debatte um die Frage, wie die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration nach Europa beseitigt werden könnten, vertraut man gerne auf die Formel »Mehr Entwicklung führt zu weniger Migration«. Dabei wird vor allem der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zugetraut, dass sie nicht zuletzt mit den Mitteln der Wirtschaftsförderung Wirtschaftswachstum vor Ort stärken, neue Arbeitsplätze schaffen, Armut reduzieren und so Menschen beziehungsweise potenziellen Migrant\_innen Anreize bieten könne, in ihrer Heimat zu bleiben. Aus der Perspektive vieler Politiker\_innen in Europa sollen so Menschen davon abgehalten werden, die gefährliche Reise über das Mittelmeer in Richtung Europa anzutreten.<sup>9</sup> Gegen diese simple Wirkungslogik gibt es jedoch seit langem Widerspruch von Migrationsforscher\_innen: Bereits seit den 1990er Jahren (Martin/Taylor 1996) legen Studien nahe, dass eine Verbesserung der sozioökonomischen Situation eines Entwicklungslandes nicht mit sinkenden Auswanderungsraten einhergeht, sondern eher mit dem Gegenteil. Das lässt sich auch heute noch beobachten: Mitteleinkommensländer haben durchschnittlich die höchsten Auswanderungsraten. Dieser auch als Migrationsbuckel (*migration hump*) bekannte statistische Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Entwicklungsstufe und Migration wird bisweilen in den Medien fälschlicherweise so beschrieben, als trage EZ dazu bei, dass sich der Migrationsdruck noch erhöhe (z. B. Fuster 2019). Die Realität – wie auch der Forschungsstand – ist allerdings wesentlich komplexer.

Dieser Beitrag möchte die wissenschaftliche Debatte um die Zusammenhänge zwischen Entwicklung, EZ und Migration skizzieren. Darauf basierend werden einige Empfehlungen formuliert, wie Entwicklungspolitik mit menschlicher Mobilität umgehen sollte.

### MIGRATION UND ENTWICKLUNG – EIN KOMPLEXES VERHÄLTNIS

#### Welche Rolle spielt das Einkommen?

Im Zentrum der Diskussion um den Einfluss von Entwicklung auf Migration steht zumeist die Rolle individueller Einkommen. Steigende Einkommen können zwei entgegengesetzte Migrationseffekte verursachen: Zum einen ermöglichen sie eine Verbesserung der Lebensstandards und verkleinern damit den Anreiz, die Heimatregion zu verlassen. Steigende Durchschnittseinkommen ermöglichen dabei auch höhere Steuereinnahmen und verbessern die Fähigkeit von Staaten, wichtige öffentliche Güter wie Schulen, Gesundheitszentren und Sicherheit bereitzustellen. Mit steigender Qualität dieser öffentlichen Dienstleistungen sinkt die Migrationsbereitschaft (Dustmann/Okatenko 2014). Zum anderen können steigende Einkommen jedoch auch helfen, die finanziellen Kosten internationaler Migration aufzubringen. Welcher Effekt im Einzelfall stärker wirkt, lässt sich nicht theoretisch klären. Empirische Studien haben jedoch in der Vergangenheit mehrfach Hinweise auf einen *migration hump* geliefert (de Haas 2010; Clemens 2014). Diese Studien zeigen, dass Auswanderungsraten in Mitteleinkommensländern höher sind als in armen und reichen Ländern. Grafisch lässt sich demnach die Beziehung zwischen Einkommen und Migration mit einem umgekehrten U charakterisieren: dem *migration hump*. Dieses grafische Muster wird dann als Beleg dafür gewertet, dass wirtschaftliche Entwicklung die Zahl der Auswander\_innen so lange erhöht, bis sie ein bestimmtes Entwicklungsniveau überschreitet. Dieses Niveau liegt mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von etwa 6 000 bis 10 000 US-Dollar relativ hoch. Entsprechend wird auf Basis dieser Studien für die meisten Entwicklungsländer ein positiver kausaler Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Migration angenommen. Allerdings werden hier einige Faktoren außer Acht gelassen.

<sup>9</sup> Dieser Logik folgen auch milliardenschwere Programme der Europäischen Union (European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, kurz: EUTF) oder nationale Programme wie der deutsche Marshallplan mit Afrika, die in den letzten Jahren aufgelegt wurden (Kipp 2018).

## Unterschiede zwischen Ländern müssen berücksichtigt werden

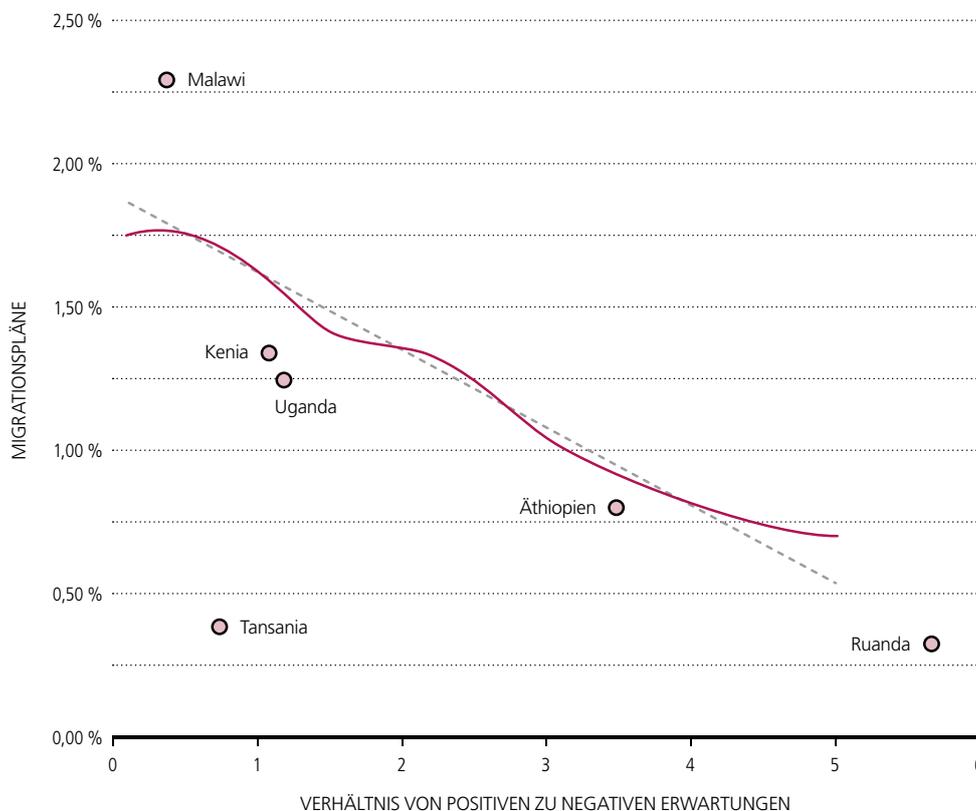
Da die Evidenz für den *migration hump* hauptsächlich auf einem Vergleich zwischen sehr unterschiedlichen Ländern beruht, lässt sich ein kausaler Zusammenhang nämlich nicht sauber identifizieren. Nur wenn die heutigen Entwicklungsländer den Mitteleinkommensländern hinreichend ähnlich sind, können solche Querschnittsstudien zuverlässige Ergebnisse liefern. Das ist jedoch nicht der Fall. Tatsächlich sind Länder, die sich am Scheitelpunkt des *migration hump* bewegen, durchschnittlich kleiner, liegen häufiger am Meer, näher an Hocheinkommensländern oder sie haben enge historische und kulturelle Beziehungen zu diesen. Solche Faktoren begünstigen gleichzeitig wirtschaftliche Entwicklung und Migration. Damit besteht die Gefahr, fälschlicherweise einen starken kausalen Zusammenhang zwischen Entwicklung und Emigration in Hocheinkommensländer für alle ärmeren Länder anzunehmen. In anderen Worten: Es ist fraglich, ob die heute noch sehr armen Länder bei einer (stark) positiv verlaufenden wirtschaftlichen Entwicklung in der Zukunft tatsäch-

lich ähnlich hohe Auswanderungsraten hätten. Das zeigt auch ein Blick auf die meisten Zeitreihenstudien, die eine saubere Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Ländern ermöglichen und die den Einfluss von Einkommenssteigerungen auf Migration anhand der Veränderung innerhalb von Ländern identifizieren (und nicht anhand von Unterschieden zwischen Ländern). Hier lässt sich – zumindest im Hinblick auf die Auswanderung in die OECD-Welt – kein allgemeiner *migration hump* identifizieren (Benček / Schneiderheinze 2020; Ortega / Peri 2014; Böhme u. a. 2019). Diese Studien zeigen sogar eher einen negativen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Migration, also sinkende Auswanderungsraten bei steigenden Einkommen.

## Gute wirtschaftliche Aussichten können die Migrationsabsicht verringern

Ein solcher Zusammenhang wird auch in den national-repräsentativen Haushaltsbefragungen des Meinungsforschungsinstituts Gallup angedeutet. Hier werden jährlich Haushalte in fast allen Ländern der Welt u. a. gefragt, ob sie für ihre

Abbildung 1  
**Migrationsvorbereitungen und wirtschaftliche Erwartungen  
 (in 54 Entwicklungsländern)**



Quelle: Gallup World Poll Daten auf Länderebene (2010–2015), 54 Länder

Anmerkungen: Die gezeichneten Linien sind gewichtete Mittelwerte (durchgehend) sowie eine lineare Anpassung (gestrichelt) des Anteils der Menschen, die sich auf die Migration vorbereiten.

Nur Länder mit niedrigem und niedrigen bis mittlerem Einkommen (Definition der Weltbank).

Ruanda: Aufgrund der konstant hohen Wirtschaftswachstumsraten bei weiterhin niedrigem Einkommensniveau befindet sich der tatsächliche Wert für das Verhältnis von negativen zu positiven Erwartungen außerhalb der Skala und ist hier für die Grafik angepasst worden. Mit deutlich weniger als 10 Prozent der Bevölkerung, die in den meisten Jahren negative wirtschaftliche Erwartungen angeben, liegt die durchschnittliche Quote bei 13,9.

Region wirtschaftliche Verbesserungen oder Verschlechterungen erwarten und ob sie Migrationsabsichten haben – wie konkret oder unkonkret diese auch sein mögen. Abbildung 1 zeigt für Entwicklungsländer: Je größer der Anteil der Menschen, die eine positive wirtschaftliche Entwicklung erwarten, desto seltener sind die Migrationspläne. Bessere wirtschaftliche Perspektiven scheinen dafür zu sorgen, dass weniger Menschen zumindest planen, ihre Heimat zu verlassen. Auch legen einige Studien nahe, dass Wirtschaftswachstum und positive Zukunftserwartungen Migrationsabsichten kurzfristig reduzieren können (Migali/Scipioni 2019). Umgekehrt bedeutet das aber auch: Anhaltende wirtschaftliche Stagnation und Krisen können die Migrationsbereitschaft und damit auf lange Sicht die tatsächliche Migration deutlich erhöhen.

### Langfristig könnten andere Faktoren trotzdem zu einem migration hump führen

Ein Faktor, der theoretisch das Zustandekommen eines *migration hump* erklären kann, ist etwa die Demografie: Wirtschaftlich prosperierende Entwicklungsländer weisen oft einen (starken) Rückgang der Kindersterblichkeit auf (Clemens 2014 – zu diesem und anderen Faktoren). Auch wenn im Falle wachsenden wirtschaftlichen Wohlstands mittel- bis langfristig die Geburtenraten in Entwicklungsländern zurückgehen, bleibt diese zunächst noch hoch. In einer solchen Situation entsteht dann meist ein sogenannter Jugendüberhang, denn bei einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung kommt es meist zu Verbesserungen im Gesundheitssystem, die wiederum einen signifikanten Rückgang der Kindersterblichkeit ermöglichen. Ein Anwachsen des Anteils junger Bevölkerungsgruppen führt dann aber nicht selten zu hoher Jugendarbeitslosigkeit und begünstigt so den Abwanderungswillen vieler junger Menschen.

Es gibt noch weitere Faktoren, die das statistische Phänomen des *migration hump* erklären können. So wird Wirtschaftswachstum meist von einem Strukturwandel begleitet, der zu tiefgreifenden Änderungen bestimmter Wirtschaftsbereiche führen kann. Es entstehen neue Sektoren (etwa in der Industrie) und alte Sektoren verlieren an Bedeutung (etwa die Landwirtschaft). Wenn mehr Menschen aus ländlichen Regionen abwandern, um spezialisierte Beschäftigungen in Ballungszentren aufzunehmen, kann das langfristig auch zu vermehrter Abwanderung ins Ausland beitragen. Durch die wachsende interne Mobilität erwerben Menschen Wissen und Fähigkeiten, die auch in höher entwickelten Volkswirtschaften gefragt sind, und verbessern damit ihre Chancen auf einen gut bezahlten Job im Ausland. Weitere Faktoren, die die Migration verstärken können, sind z. B. Kreditrestriktionen in den Entwicklungsländern oder eine bereits vorhandene, große Diaspora im Zielland, die den Migrant\_innen das Ankommen erleichtert. Auch der Abbau von formellen und informellen Hürden, die oft für ärmere Entwicklungsländer höher sind als für reichere, kann migrationsverstärkend wirken: etwa die Beseitigung der Visumpflicht oder die Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Gleiches gilt auch für ein höheres Bildungsniveau der Bevölkerung eines Auswanderungslandes. Schließlich kann auch eine zunehmende In-

tegration des Landes in die Weltwirtschaft Migrationsmöglichkeiten und -neigungen (weiter) erhöhen.

### Der Migrationsbuckel ist ein Modell – kein Naturgesetz

Das Modell des *migration hump* ist also kein Naturgesetz, anhand dessen die Auswanderungsrate eines Landes vorhergesagt werden könnte. Auch darf bei der Bewertung von Migration aus Entwicklungsländern nicht außer Acht gelassen werden, dass es ganz verschiedene Migrationsformen und -erfahrungen gibt, die maßgeblich auch auf den individuellen Fähigkeiten, Ressourcen und Erwartungen der Migrierenden beruhen. Vielmehr sollte der *migration hump* verstanden werden als ein für verschiedene Länder empirisch gut belegter Zusammenhang von sozioökonomischem Fortschritt und internationaler Migration, der aber in seinem jeweils spezifischen Zustandekommen und seiner Ausprägung von ganz unterschiedlichen Faktoren bedingt wird.

### WAS KANN ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT WIRKLICH LEISTEN?

Nach der Betrachtung des komplexen Verhältnisses von Migration und Entwicklung stellt sich die Frage, auf welche Faktoren die Entwicklungszusammenarbeit einwirken kann und wo ihre Grenzen liegen. Ein Blick auf die Forschung zur Wirksamkeit der EZ (*aid effectiveness*) offenbart recht differenzierte Erkenntnisse. Im Hinblick auf die Förderung wirtschaftlichen Wachstums durch EZ konnten verschiedene Studien keine eindeutigen oder nur moderat positive Effekte feststellen (vgl. z. B. Doucouliagos/Paldam 2008). Für den Zusammenhang zwischen EZ und Armutsreduktion allerdings konnten durchaus positive Effekte aufgezeigt werden. Dies gilt auch hinsichtlich sozialer Infrastruktur, wozu man insgesamt die Bereiche Gesundheitsversorgung, Bildung, öffentliche Sicherheit und Kultur zählen kann. Gerade im Bildungsbereich konnte EZ zu steigenden Grundschulbesuchs- und auch niedrigeren Abbruchquoten beitragen (z. B. Birchler/Michaelowa 2016). In begrenztem Maße kann EZ auch helfen, staatliche Kapazitäten zur Formulierung und Umsetzung von Politiken, den Schutz von Menschenrechten und den Bereich Konfliktprävention zu stärken (Jones/Tarp 2016).

Diese positiven Wirkungen sind für den Kontext von Flucht und Migration nicht unbedeutend: Während in den 1990er und frühen 2000er Jahren die Reaktion der Geberländer auf Flüchtlingsbewegungen vor allem darin bestand, humanitäre Hilfe zu leisten bzw. zu intensivieren, gehen sie seitdem mehr und mehr zu einer langfristig orientierten EZ über. Aufgrund des Ziels, Anreize für Auswanderung bzw. Sekundärmigration zu reduzieren, entfällt etwa ein Großteil der EU-Hilfen für die Hauptaufnahmeländer von Geflüchteten aus Syrien (Jordanien, Türkei und Libanon) auf die Förderung von sozialen Dienstleistungen und Infrastrukturen (Lanati/Thiele 2018). Lanati und Thiele (2020) kommen zum Ergebnis, dass diese eher langfristige und auf den Ausbau sozialer Infrastrukturen abzielende EZ durchaus Migration reduzieren kann. Allerdings stellen die Autoren auch fest, dass der Effekt eher klein ist. In anderen Worten: Um einen nennenswerten Effekt

bezüglich der Abwanderungsrate zu bewirken, müssten Geberländer ihre Entwicklungshilfe stark intensivieren.

## AUSBLICK

Das Leitbild der Entwicklungspolitik muss nachhaltige Entwicklung sein – nicht Migrationsreduktion.

Tatsächlich können vor allem auf die Entwicklung sozialer Infrastruktur ausgerichtete Maßnahmen der EZ Migration kurz- bis mittelfristig verringern, allerdings sind die zu erwartenden Effekte eher gering. Bei allen innen- oder außenpolitisch motivierten Zielen und Erwartungen, die mit EZ verbunden sind, darf nicht aus den Augen gelassen werden, dass das Hauptziel die Förderung nachhaltiger menschlicher Entwicklung sein sollte. EZ sollte einem Leitbild von Entwicklung verpflichtet sein, bei dem es nicht nur um ökonomische Kenngrößen wie Pro-Kopf-Einkommen geht, sondern auch um andere Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben wie gute Bildung und Gesundheitsversorgung oder ökologische Nachhaltigkeit. Bei der Frage, wie das Thema Migration bzw. menschliche Mobilität durch entwicklungspolitische Maßnahmen angegangen werden sollte, bedarf es statt eines pauschalen Ziels der Reduktion von irregulärer Migration eher einer Differenzierung nach verschiedenen Mobilitätstypen und -kontexten: Bei Fluchtprozessen und gemischten Wanderungen<sup>10</sup> muss eine wesentliche Aufgabe der EZ darin bestehen, strukturelle Fluchtursachen zu mindern wie Konflikte, Umweltschäden oder schwache staatliche Institutionen. Zudem gilt es Geflüchtete und Aufnahmeeregionen aktiv zu unterstützen bei der lokalen Integration und der Stärkung von sozialer Kohäsion. Bei anderen Formen von Mobilität muss die Aufgabe lauten, den Schutz für die Migrierenden zu erhöhen und die potenziell positiven Auswirkungen von Mobilität etwa in Form von Rücküberweisungen (*remittances*) zu verbessern.

## Migration und Entwicklungspolitik – Es geht auch anders

Bei der Debatte, ob und wie Entwicklungspolitik eigentlich dazu beitragen kann, Flucht und Migration einzudämmen, wird häufig auch übersehen, dass Institutionen der EZ bereits seit den 2000er Jahren auch anderweitig im Bereich menschliche Mobilität aktiv sind. Inspiriert von der wissenschaftlichen Debatte um die positiven Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung, begann man auch in der EZ, über Migrationsprozesse und migrationsbezogene Inhalte nachzudenken wie Rücküberweisungen, die Einbindung von Diaspora-Gruppen, die Betreuung von zugewanderten Fachkräften oder Rückkehrerförderung. Wissenschaftlich gut erforscht sind z. B. die Wirkungen von Rücküberweisungen in den Empfängerländern für Gesundheitsausgaben, Bildungsausgaben und Investitionen. Zwar sind diese Maßnahmen in der EZ bis dato eher nebensächlich, trotzdem zeigt nicht zuletzt auch das Engagement entwicklungspolitischer Akteure

<sup>10</sup> Laut Angenendt u. a. (2017: 12) lassen sich erzwungene und freiwillige Migrationen oft »nicht klar voneinander abgrenzen; in der Forschung wird dafür der Begriff ›gemischte Wanderungsbewegungen‹ oder ›mixed migration flows‹ verwendet«.

wie der Weltbank oder der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Bereich der Rücküberweisungen<sup>11</sup> durchaus Wirkung. So lautet eines der konkreten Vorhaben des zehnten Nachhaltigkeitsziels der Vereinten Nationen (SDG 10 – Ungleichheiten reduzieren), dass bis 2030 die Transaktionskosten für Heimatüberweisungen von Migrant\_innen im globalen Durchschnitt auf weniger als drei Prozent sinken sollen. Laut Angaben der Weltbank sind die Kosten innerhalb der letzten zehn Jahre schon von durchschnittlich etwa neun Prozent auf gut sechs Prozent zurückgegangen (Weltbank 2021).

## Wie lauten die entwicklungspolitischen Schlussfolgerungen?

Migrationsbezogene Maßnahmen der EZ müssen tiefergehend evaluiert werden. Eine Rückbesinnung auf erprobte Instrumente der Konfliktprävention im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit erscheint sinnvoll, wie auch die Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung festgestellt hat (Fachkommission Fluchtursachen 2021). Eine ressortübergreifende Verzahnung von Migrationspolitiken wäre angezeigt, um zum Beispiel eine nachhaltige Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Hauptaufnahmeländer von Geflüchteten im »globalen Süden« zu garantieren.<sup>12</sup> Nicht weniger sinnvoll ist ein Ausbau regulärer erwerbs- und bildungsbezogener Mobilität, um den Nutzen sowohl für die Migrierenden, für ihre Familien als auch für die Herkunfts- und Zuzugsländer zu erhöhen. Dabei sollte auch verstärkt der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die weltweite Mobilität sich vor allem innerhalb des »globalen Südens« abspielt. Dies bedeutet, dass sich Migrations- und Fluchtpolitiken in den Ländern und Regionen des »globalen Südens« nicht den Wünschen – und Ängsten – des »globalen Nordens« unterordnen sollten. Vielmehr geht es in Zukunft darum, politische Rahmenbedingungen zu fördern, die die Rechte, den Schutz und die Lebensbedingungen von Migrierenden und Geflüchteten weltweit verbessern. Dafür stehen zwei multilaterale Rahmen der Vereinten Nationen bereit – der Globale Pakt für sichere, reguläre und geordnete Migration und der Globale Pakt für Flüchtlinge. Statt vor allem unilaterale Initiativen anzustrengen, um Kooperationen und Partnerschaften aufzubauen, sollte die Bundesregierung auch auf diese Pakte bauen.

<sup>11</sup> Während die Weltbank seit den 2000er Jahren in großem Maßstab Daten zu Rücküberweisungen sammelt und zur Verfügung stellt, betreibt die GIZ seit über zehn Jahren die Webseite [www.geldtransfair.de](http://www.geldtransfair.de), welche die Gebühren von Anbietern für Geldüberweisungen von Deutschland in Länder des »globalen Südens« vergleicht.

<sup>12</sup> Siehe den Beitrag von David Kipp in diesem Band: »Steigende Bedarfe, unzureichende Mittel«, S. 17.

## LITERATUR

- Angenendt, Steffen/Kipp, David/Meier, Amrei (2017): *Gemischte Wanderungen Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik*, Bertelsmann-Stiftung; [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_Studie\\_Gemischte\\_Wanderungen\\_2017.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Gemischte_Wanderungen_2017.pdf) (aufgerufen am 4.10.2021).
- Benček, David/Schneiderheinze, Claas (2020): *Higher economic growth in poor countries, lower migration flows to the OECD – Revisiting the migration hump with panel data*, Kiel Institut für Weltwirtschaft; [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Claas\\_Schneiderheinze/KWP\\_2145-revised-Higher\\_economic\\_growth\\_in\\_poor\\_countries\\_lower\\_migration\\_flows\\_to\\_the\\_OECD.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/Claas_Schneiderheinze/KWP_2145-revised-Higher_economic_growth_in_poor_countries_lower_migration_flows_to_the_OECD.pdf) (aufgerufen am 4.10.2021).
- Birchler, Cassandra/Michaelowa, Katharina (2016): Making aid work for education in developing countries: An analysis of aid effectiveness for primary education coverage and quality, in: *International Journal of Educational Development*, 48, No. c: 37–52.
- Böhme, Marcus/Gröger, André/Stöhr, Tobias (2019): Searching for a better life: Predicting international migration with online search keywords, in: *Journal of Development Economics*, 142 (doi: 10.1016/j.jdevec.2019.04.002).
- Clemens, Michael (2014): Does development reduce migration?, in: Robert E. B. Lucas (Hrsg.): *International handbook on migration and economic Development*. Cheltenham, Elgar: 152–185.
- de Haas, Hein (2010): Migration and development: A theoretical perspective, in: *International Migration Review*, 44, No 1: 227–264.
- Doucouliaqos, Hristos/Paldam, Martin (2008): Aid effectiveness on growth: A meta study, in: *European Journal of Political Economy*, 24, no 1: 1–24.
- Dustmann, Christian/Okatenko, Anna (2014): Out-migration, wealth constraints, and the quality of local amenities, in: *Journal of Development Economics*, 110: 52–63.
- Fachkommission Fluchtursachen (2021): Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen. Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung; [https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user\\_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf](https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf) (aufgerufen am 27.1.2022).
- Fuster, Thomas (2019): Warum sich mit Entwicklungshilfe das Migrationsproblem nicht lösen lässt, in: *Neue Zürcher Zeitung* (17.1.2019); <https://www.nzz.ch/wirtschaft/mit-entwicklungshilfe-laesst-sich-das-migrationsproblem-nicht-loesen-ld.1451697> (aufgerufen am 30.1.2022).
- Jones, Sam/Tarp, Finn (2016): Does foreign aid harm political institutions?, in: *Journal of Development Economics*, 118: 266–281.
- Kipp, David (2018): *From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa*, Stiftung Wissenschaft und Politik; [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2018RP13\\_kpp.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2018RP13_kpp.pdf) (aufgerufen am 4.10.2021).
- Lanati, Mauro/Thiele, Rainer (2018): The impact of foreign aid on migration revisited, in: *World Development*, 111: 59–74.
- Lanati, Mauro/Thiele, Rainer (2020): Foreign assistance and emigration: Accounting for the role of non-transferred aid, in: *The World Economy*, 43, No 7: 1951–1976.
- Martin, Philip/Taylor, Edward (1996): The anatomy of a migration hump, in: Edward Taylor (Hrsg.): *Development strategy, employment and migration: Insights from models*. Paris, OECD Development Centre: 43–62.
- Migali, Silvia/Scipioni, Marco (2019): Who's about to leave? A global survey of aspirations and intentions to migrate, in: *International Migration*, 57, No 5: 181–200.
- Ortega, Francesc/Peri, Giovanni (2014): Openness and income: The roles of trade and migration, in: *Journal of International Economics*, 92, No 2: 231–251.
- Weltbank (2021): *Remittances prices worldwide quarterly*, No 37, März 2021; [https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw\\_main\\_report\\_and\\_annex\\_q121\\_final.pdf](https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_main_report_and_annex_q121_final.pdf) (aufgerufen am 4.10.2021).

## 4

# STEIGENDE BEDARFE, UNZUREICHENDE MITTEL

## Finanzierung des internationalen Flüchtlingsschutzes sichern

DAVID KIPP

### EINLEITUNG

70 Jahre nach Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention befindet sich die internationale Flüchtlingspolitik in einer Krise. Es mangelt an einer ausreichenden Bereitschaft zur Verantwortungsteilung – auch in finanzieller Hinsicht. Der Umfang, die Dauer und die Art der Finanzierung passen nicht zu den Bedarfen angesichts der Rekordzahlen an Menschen auf der Flucht (UNHCR 2021d). Im Zuge der Covid-19-Pandemie hat sich ihre Lage verschlechtert, unter anderem weil (informelle) Einkommensmöglichkeiten weggebrochen sind (Norwegian Refugee Council 2021). Das hängt mit den drastischen sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie auf viele Hauptaufnahmeländer zusammen, die – mit Ausnahme von Deutschland – Entwicklungs- und Schwellenländer sind. Bereits zuvor war die Bereitschaft zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in diesen Ländern beschränkt. Sollte die finanzielle Unterstützung durch besonders belastete Aufnahmeländer nachlassen – in der Folge der aufgrund der Pandemie erwartbaren Einschnitte in den öffentlichen Haushalten der Geberstaaten –, dann würde das bestehende Defizite verschärfen. Deswegen muss die Finanzierung entwicklungsorientierter, flexibler und wirksamer eingesetzt und die Finanzierungsbasis erweitert werden.

### DIE FINANZIERUNG IST UNZUREICHEND

Der internationale Flüchtlingsschutz umfasst sowohl Maßnahmen der humanitären Hilfe als auch der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Historisch bedingt dominieren humanitäre Akteure wie das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) den internationalen Flüchtlingsschutz. Während die humanitäre Hilfe meist auf die Unterstützung von Bedürftigen zielt, verfolgen entwicklungsorientierte Maßnahmen eher einen strukturbildenden Ansatz.

Es gibt keine verlässlichen Angaben über den exakten Beitrag von EZ-Maßnahmen zum internationalen Flüchtlingsschutz, da diese Ausgaben bisher nicht spezifisch erfasst werden. Die letzten internationalen Daten stammen aus einer Umfrage der OECD unter ihren Mitgliedstaaten im Jahr 2018,

die allerdings auf Grundlage einer Selbstauskunft und ohne einheitliche Definition erhoben wurden. Demnach engagierten sich die OECD-Mitgliedstaaten im Zeitraum von 2015 bis 2017 mit etwa 26 Milliarden US-Dollar für die Unterstützung von Menschen auf der Flucht und ihrer Aufnahmegemeinden (Forichon 2018).

Im Vergleich zu diesen Angaben über die Ausgaben der fluchtbezogenen EZ haben die Zahlen im Bereich der humanitären Hilfen in Fluchtsituationen und das Budget des UNHCR eine deutlich höhere Aussagekraft. Die Ausgaben der OECD-Länder für humanitäre Hilfe sind laut einer Auswertung von Development Initiatives (DI) in den Jahren bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie stetig gestiegen (Development Initiatives 2021a). Zwischen 2010 und 2018 hat sich das Volumen auf über 20 Milliarden US-Dollar mehr als verdoppelt und ist im Jahr 2019 erneut stark angestiegen: auf über 25 Milliarden Euro (ebd.). In der Folge der Pandemie ist die humanitäre Hilfe aber zurückgegangen, während gleichzeitig die Bedarfe zugenommen haben (ebd.).

Auch das UNHCR rechnet mit wachsenden Bedarfen, da die Zahl der Menschen auf der Flucht von über 80 Millionen im Jahr 2020 weiter zunehmen wird (UNHCR 2021a). Das UNHCR-Budget liegt im Jahr 2021 bei 8,6 Milliarden US-Dollar, wobei der Finanzbedarf der Organisation in den letzten Jahren nie gedeckt gewesen ist. So standen dem UNHCR im Jahr 2020 nur 59 Prozent der Finanzmittel zur Verfügung, die nötig gewesen wären, um den Bedarfen zu genügen (UNHCR 2020b). Das UNHCR weist immer wieder auf die Folgen der Unterfinanzierung hin, die unterschiedliche Einschnitte bei der grundlegenden Versorgung von Menschen auf der Flucht erforderlich machen (etwa in Bezug auf Nahrungsmittel). Die Engpässe sind für die Länder am stärksten, die nicht (mehr) in der internationalen Aufmerksamkeit stehen, wie Irak, Burundi, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik und Somalia (UNHCR 2020a). Mit der Dauer einer Krise nimmt häufig auch die internationale Finanzierungsbereitschaft ab (United Nations/World Bank 2018: 5), auch wenn der Bedarf an Unterstützung in langanhaltenden Fluchtsituationen nicht zurückgeht.

## ENTWICKLUNGSORIENTIERUNG IN FLUCHTKONTEXTEN STÄRKEN

Geberstaaten reagieren meist ad hoc und ohne eine langfristige Strategie auf Fluchtsituationen. So flossen beispielsweise in Uganda in den Jahren 2015 bis 2017 zwischen 81 und 87 Prozent der Hilfen für Flüchtlinge in humanitäre Hilfe; im Libanon stieg im Zuge der Aufnahme von syrischen Flüchtlingen der Anteil projektartiger Interventionen von 35 Prozent im Jahr 2015 auf 76 Prozent im Jahr 2016 und 74 Prozent im Jahr 2017 (OECD 2019: 15). Eine nachhaltige Wirkung, die auf einer abgestimmten Strategie zwischen den Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit beruht, wird meist nicht erzielt. Diese erscheint aber umso sinnvoller, je länger Fluchtsituationen anhalten und Flüchtlinge und Vertriebene Perspektiven benötigen. Auch Akteure der Friedenskonsolidierung sollten gemäß den Empfehlungen der OECD zum Humanitarian-Development-Peace Nexus – dem sogenannten Triple Nexus (Hövelmann 2021) – künftig verstärkt in die Bemühungen eingebunden werden (International Network on Conflict and Fragility 2019).

Geberstaaten sollten Maßnahmen verfolgen, von denen auch Aufnahmeländer profitieren. So sollte beispielsweise im Fall der venezolanischen Flüchtlinge in Kolumbien kein teures Parallelsystem der Notfallversorgung geschaffen werden. Vielmehr sollte der Zugang zum bestehenden Gesundheitssystem finanziert und strukturelle Reformen des defizitären Gesundheitssystems sollten von technischer Zusammenarbeit begleitet werden (OECD 2019: 25). Zudem sind lokale Partner – wie beispielsweise nationale Menschenrechtsorganisationen – verstärkt einzubinden. Diese »Lokalisierung« von humanitärer Hilfe entspricht einem der Reformversprechen, die auf dem Humanitären Weltgipfel 2016 in der sogenannten Bedeutenden Abmachung (Grand Bargain) gegeben wurden (Reinhardt 2019: 6). Das UNHCR hat dies beherzigt und den Anteil der Programmausgaben, der über lokale Akteure umgesetzt wird, von 18 Prozent im Jahr 2015 auf 28 Prozent im Jahr 2020 erhöht (Lumpp 2021: 2). Auch wenn es mit vielen Hürden verbunden ist, können auch Lokalverwaltungen in Aufnahmeländern direkt finanziell unterstützt werden, die für den Umgang mit Herausforderungen vor Ort entscheidend sind (Biehler/Kipp 2019). So vergibt beispielsweise der Multi-Donor Lebanon Syria Crisis Trust Fund direkt Mittel an betroffene Lokalverwaltungen durch das Lebanon Municipal Services Emergency Project (OECD 2019: 28).

Ein wichtiger Schritt für mehr Entwicklungsorientierung ist das stärkere Engagement von multilateralen Entwicklungsbanken in den letzten Jahren, allen voran der Weltbank. Seit Mitte 2017 stellt sie eigene Finanzmittel zur Unterstützung von Flüchtlingen in Ländern mit niedrigem Einkommen zur Verfügung. Die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA), der Finanzierungszweig der Weltbank, der sich für die ärmsten Länder der Welt einsetzt, wurde für den Zeitraum bis Mitte 2020 mit einem speziell auf Flüchtlinge ausgerichteten Finanzierungsinstrument in Höhe von zwei Milliarden US-Dollar ausgestattet. In diesem Zeitraum wurden zehn Entwicklungsländer bei der Versorgung und Integration, beim Zugang zu Arbeit

und Bildung für Flüchtlinge und bei der Stärkung staatlicher Strukturen unterstützt (Angenendt u. a. 2019: 20–21). Beim Globalen Flüchtlingsforum im Dezember 2019 kündigte die Weltbank weitere 2,2 Milliarden US-Dollar für das IDA-Finanzierungsinstrument an (World Bank 2021). Die Entscheidung Pakistans, Flüchtlingen die Eröffnung von Bankkonten zu erlauben, zeigt, dass dieser Ansatz geeignet ist, flüchtlingspolitische Reformen positiv zu beeinflussen (Huang 2021). Für Aufnahmeländer mit mittleren Einkommen (Libanon, Jordanien und Kolumbien), die keine IDA-konzessionierten Darlehen erhalten können, hat die Weltbank ein eigenes Finanzierungsinstrument geschaffen, die Global Concessional Financing Facility (GCFF) (Angenendt u. a. 2019: 20).

## FLEXIBILITÄT, MEHRJÄHRIGKEIT UND WIRKSAMKEIT DER FINANZMITTEL ERHÖHEN

Ein funktionierender internationaler Flüchtlingsschutz kann nicht nur an der Bereitstellung von Mitteln festgemacht werden. Entscheidend ist, ob die drängendsten Bedarfe von Menschen auf der Flucht gedeckt werden können. Dies wird derzeit häufig durch die Finanzierungsmodalitäten erschwert, die die Geberstaaten den humanitären Akteuren auferlegen. So werden Mittel häufig nur für einen geografisch klar eingegrenzten Rahmen gewährt, womit Reaktionen auf dynamische Fluchtsituationen deutlich erschwert werden. Diese Zweckbindung ist besonders für das UNHCR ein zunehmendes Problem. Der Anteil flexibel einsetzbarer Finanzmittel ist von 52 Prozent im Jahr 2012 auf 28 Prozent in 2020 gesunken (Lumpp 2021: 7). Deutschland stellt 32 Prozent seiner Beiträge an das UNHCR als geringfügig zweckgebundene Mittel zur Verfügung, aber nur sechs Prozent als ungebundene Mittel (ebd.: 7). Im starken Kontrast dazu gewährt Schweden dies für etwa 70 Prozent der gezahlten Mittel (UNHCR 2020b). Eine weitere Stellschraube wäre es, den Anteil mehrjähriger Beiträge für das UNHCR von derzeit 13 Prozent zu erhöhen. Somit könnten administrative Kosten gespart werden und eine längere Planung wäre möglich.

Für eine verbesserte Wirksamkeit der eingesetzten Finanzmittel sind auch die in den letzten Jahren begonnenen Reformen bei der Auszahlung von Mitteln an Menschen auf der Flucht entscheidend, wie die im Syrien-Kontext vermehrt eingesetzte Bargeldhilfe. Die Bargeldhilfe ist kostengünstiger, kann gleichzeitig die Eigenständigkeit von Menschen auf der Flucht erhöhen und lokale Märkte in den Aufnahmeländern stärken (Angenendt u. a. 2019: 15). Internationale Hilfsorganisationen könnten ihrerseits die Transparenz ihrer Arbeit verbessern. So ist häufig unklar, wie Bedarfe berechnet werden, wodurch Hilfsorganisationen dem Vorwurf ausgesetzt sind, ihre Bedarfsmeldungen seien überhöht (*appeal inflation*) (High Level Panel on Humanitarian Financing 2016: 2). Diese Kritik kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Finanzierungsengpässe größer werden – angesichts der stetig steigenden Zahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen weltweit. Deshalb führt kein Weg an einer Erweiterung der Finanzierungsbasis für den internationalen Flüchtlingsschutz vorbei.

## FINANZIERUNGSBASIS ERWEITERN

Im Globalen Pakt für Flüchtlinge haben sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Dezember 2018 zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel für den internationalen Flüchtlingsschutz bekannt (Vereinte Nationen 2018: 7–8). Bisher wurde in der Praxis aber keine Verbesserung erreicht. 85 Prozent des jährlichen UNHCR-Budgets hängen noch immer von einigen wenigen staatlichen Gebern ab. Nur 15 Staaten beteiligen sich jährlich mit einem Beitrag von über 20 Millionen US-Dollar (Fachkommission Fluchtursachen 2021: 154). Deutschlands Beitrag ist in den 2010er Jahren deutlich gestiegen, auf über 445 Millionen US-Dollar im Jahr 2020 (UNHCR 2020b). Diese Abhängigkeit sollte zukünftig reduziert werden, indem neue Geberländer (*emerging donors*) und private Akteure stärker eingebunden sowie innovative Finanzierungsformen getestet werden (Vereinte Nationen 2018: 7–8).

Ein wichtiger Schritt war, dass beim – ersten im Globalen Pakt vorgesehenen – Globalen Flüchtlingsforum in Genf Ende 2019 wichtige Aufnahmeländer wie Äthiopien, Pakistan, Costa Rica und die Türkei Mit-Gastgeber waren (UNHCR 2021c). Die Einbeziehung von Nicht-OECD-Ländern in den internationalen Flüchtlingsschutz sollte verstärkt werden. Das gilt insbesondere für Länder mit wichtigen kulturellen oder wirtschaftlichen Bezügen zu den jeweiligen Aufnahmeländern (wie beispielsweise die Golf-Staaten mit ihren Beziehungen zum Libanon). Auch China hat im Zuge der *Belt and Road Initiative* (BRI) eine Milliarde US-Dollar zur Unterstützung von Flüchtlingen versprochen (OECD 2019: 36). Der Beitritt Chinas zur Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Jahr 2016 verdeutlicht das zunehmende Interesse an der Gestaltung internationaler Wanderungsbewegungen (Zhang/Geiger 2020).

Private Akteure sind aus der Finanzierung humanitärer Hilfe insgesamt kaum wegzudenken, da sie ein Viertel der Gelder mobilisieren (Development Initiatives 2018: 41–44). Sehr viel geringer ist dagegen der Finanzierungsanteil privater Akteure (wie Stiftungen, Unternehmen und Privatpersonen) am UNHCR-Budget, wobei auch hier zwischen 2007 und 2017 ein deutlicher Anstieg von zwei auf zehn Prozent zu verzeichnen war (UNHCR 2021b). Erwähnenswert ist das Engagement der IKEA-Stiftung für Flüchtlingsschutz, die bis 2025 weitere 100 Millionen Euro an Zuschüssen für Programme bereitstellen will (IKEA Foundation 2020).

Hinzu kommen innovative Finanzierungsformen, die in Zukunft eine größere Bedeutung bekommen könnten. Dazu zählen – von Entwicklungsbanken bereits praktizierte – Methoden wie *Blended Finance*, bei denen öffentliche Gelder, die für Entwicklung bestimmt sind, mit privaten oder staatlichen Krediten kombiniert und gehebelt werden (Angenendt u. a. 2019: 18–19). Weiteres Potenzial besteht durch sogenanntes *Crowdfunding*, durch das Einzelpersonen die Flüchtlingshilfe gezielt unterstützen können (Swithern 2019). Besondere Aufmerksamkeit sollte auch der Diaspora gelten, die Familienmitglieder im Herkunftsland unterstützt, die deren Resilienz und Wirtschaftskraft stärkt und die auch beim Wiederaufbau nach gewaltsamen Konflikten wichtig ist. Da die

Rücküberweisungen von Flüchtlingen in die jeweiligen Herkunftsländer – wie im Fall von Migrantinnen und Migranten (Knomad 2021) – die Entwicklungshilfe und auch ausländische Direktinvestitionen vermutlich in vielen Fällen übersteigen, sollten die unterschiedlichen internationalen Bemühungen für preisgünstigere Transferstrukturen fortgesetzt werden (Angenendt u. a. 2019: 27–28).

## FAZIT

Deutschland kommt als zweitgrößtem bilateralem Geber eine immer wichtigere Rolle für die internationale humanitäre Hilfe und die Arbeit des UNHCR zu. Hinzu kommt das developmentpolitische Engagement: Während die Hälfte der OECD-Staaten – wie der traditionell wichtige Geber Großbritannien – ihre öffentlichen Entwicklungsleistungen (Official Development Assistance, ODA) zuletzt reduziert haben, hat Deutschland diese im Jahr 2020 um 3,4 Milliarden US-Dollar erhöht. Damit wurde nach 2016 erneut die angestrebte ODA-Quote erreicht, das heißt: Deutschland hat mehr als 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungsleistungen bereitgestellt (Development Initiatives 2021b). Ein guter Anteil fließt dabei in die Minderung von Fluchtursachen: Die Ausgaben in diesem Bereich werden seit 2016 erhoben und sind nach Angaben der Bundesregierung von 6,5 Milliarden Euro im Jahr 2016 (Angenendt u. a. 2019: 13) auf 8,9 Milliarden Euro im Jahr 2021 gestiegen.<sup>13</sup> Die Fachkommission Fluchtursachen hat der Bundesregierung in ihrem Abschlussbericht im Frühjahr 2021 empfohlen, ihre unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente und -verfahren zusammenzuführen und dafür einen neuen Haushaltstitel einzuführen, der die Unterstützung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Aufnahmeregionen sowie Migration und freiwillige Rückkehr umfasst (Fachkommission Fluchtursachen 2021: 153).

Das stärkere finanzielle Engagement Deutschlands sollte in eine längerfristige Strategie eingebettet sein. Um eine nachhaltige Finanzierung des internationalen Flüchtlingsschutzes zu garantieren, sollte die Bundesregierung auf drei Ebenen aktiv werden: (1) Sie sollte die Zusammenarbeit und Koordination von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung in Flucht Kontexten gezielt fördern, wie etwa die Kooperation von UNHCR und Weltbank.<sup>14</sup> (2) Sie sollte die bestehenden Finanzmittel besser an die Dynamik von Fluchtsituationen anpassen, indem sie die Flexibilität zugunsten schneller Reaktionen von humanitärer Hilfe erhöht und dem UNHCR mehr ungebundene und mehrjährige Finanzmittel zur Verfügung stellt. (3) Sie sollte die Finanzierungsbasis des UNHCR durch stärkere Zusammenarbeit mit Nicht-OECD-Staaten und privaten Akteuren erweitern sowie im Austausch mit dem UNHCR das Potenzial von innovativen Finanzierungsmethoden nutzen. Die Bundesregierung sollte

<sup>13</sup> Laut der vorläufigen Haushaltsplanung der Bundesregierung vom Oktober 2020 sollen diese Ausgaben allerdings bis zum Jahr 2024 wieder auf 6,9 Milliarden Euro gesenkt werden (Bundesministerium der Finanzen 2020: 44).

<sup>14</sup> Einen wichtigen Beitrag zum besseren Austausch von Informationen und innovativen Ansätzen kann das von UNHCR und Weltbank im Jahr 2019 in Kopenhagen neu gegründete »Joint Data Center on Forced Displacement« leisten (Joint Data Center 2021).

sich aktiv an der Suche nach weiteren Gebern beteiligen und die vorgeschlagenen Maßnahmen in Verbindung mit weiteren neuen Ideen, wie etwa der Einführung eines humanitären Pflichthaushalts (Reinhardt 2019: 8), in die internationalen Reformprozesse der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensförderung einbringen.

## LITERATUR

Angenendt, Steffen/Kipp, David/Koch, Anne (2019): *Viele Flüchtlinge, wenige Daten: Die fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit braucht bessere Daten*, SWP Aktuell 45, Berlin; <https://www.swp-berlin.org/publikation/entwicklungszusammenarbeit-viele-fluechtlinge-wenige-daten/> (aufgerufen am 6.6.2019).

Biehler, Nadine/Kipp, David (2019): *Alternativen zu Flüchtlingslagern: Städte sollten bei der Aufnahme von Menschen auf der Flucht international unterstützt werden*, SWP Aktuell A67, Berlin; <https://www.swp-berlin.org/publikation/alternativen-zu-fluechtlingslagern> (aufgerufen am 14.6.2019).

Bundesministerium der Finanzen (2020): *Finanzbericht 2021*; [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/finanzbericht-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/finanzbericht-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (aufgerufen am 2.6.2021).

Development Initiatives (2018): *Global Humanitarian Assistance Report 2018*; <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf> (aufgerufen am 16.8.2018).

Development Initiatives (2021a): *Aid data 2019–2020: Analysis of trends before and during Covid*; <https://devinit.org/resources/aid-data-2019-2020-analysis-trends-before-during-covid/> (aufgerufen am 29.4.2021).

Development Initiatives (2021b): *ODA in 2020: What does OECD DAC preliminary data tell us?*; <https://devinit.org/resources/oda-2020-what-does-oecd-dac-preliminary-data-tell-us/?nav=more-about> (aufgerufen am 29.4.2021).

Fachkommission Fluchtursachen (2021): *Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen*. Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung; [https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user\\_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf](https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/fileadmin/user_upload/pdfs/FK-Fluchtursachen-Bericht-2021.pdf) (aufgerufen am 28.1.2022).

Forichon, Kathleen (2018): *Financing refugee-hosting contexts: An analysis of the DAC's contribution to burden- and responsibility-sharing in supporting refugees and their host communities*, OECD Development Cooperation Working Paper, 48, OECD DAC; <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/24db9b07-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F24db9b07-en&mimeType=pdf> (aufgerufen am 14.2.2019).

High Level Panel on Humanitarian Financing (2016): *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*. Report to the Secretary General; <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/%5BHLP%20Report%5D%20Too%20important%20to%20fail%20E2%80%94%20addressing%20the%20humanitarian%20financing%20gap.pdf> (aufgerufen am 25.2.2019).

Hövelmann, S. (2021): *Triple Nexus to go*, Centre for Humanitarian Action; <https://www.chaberlin.org/publications/triple-nexus-to-go/> (aufgerufen am 14.6.2021).

Huang, Cindy (2021): *World Bank Financing to Support Refugees and Their Hosts: Recommendations for IDA19*, Center for Global Development; <https://www.cgdev.org/publication/world-bank-financing-support-refugees-and-their-hosts-recommendations-ida19> (aufgerufen am 2.6.2021).

IKEA Foundation (2020): *World Refugee Day 2020*; <https://ikeafoundation.org/worldrefugeeday2020/> (aufgerufen am 3.6.2021).

International Network on Conflict and Fragility (2019): *Common Position on supporting comprehensive responses in refugee situations*, OECD; [https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/humanitarian-](https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/humanitarian-financing/INCAF-common-position-on-supporting-comprehensive-responses-in-refugee-situations.pdf)

[financing/INCAF-common-position-on-supporting-comprehensive-responses-in-refugee-situations.pdf](https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/humanitarian-financing/INCAF-common-position-on-supporting-comprehensive-responses-in-refugee-situations.pdf) (aufgerufen am 13.6.2021).

Joint Data Center (2021): *Homepage*, Joint Data Center; <https://www.jointdatacenter.org/> (aufgerufen am 6.5.2021).

Knomad (2021): *Resilience: Covid-19 Crisis Through a Migration Lens*, Migration and Development Brief 34, World Bank Group; [https://www.knomad.org/sites/default/files/2021-05/Migration%20and%20Development%20Brief%2034\\_1.pdf](https://www.knomad.org/sites/default/files/2021-05/Migration%20and%20Development%20Brief%2034_1.pdf) (aufgerufen am 17.6.2021).

Lump, Katharina (2021): *Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages anlässlich des Jubiläums des Humanitären Weltgipfels und der Verabschiedung des Grand Bargain*, UNHCR.

Norwegian Refugee Council (2021): *What we got wrong about Covid and refugees*; <https://www.nrc.no/opinions-all/what-we-got-wrong-about-covid-and-refugees/> (aufgerufen am 29.4.2021).

OECD (2019): *Financing for Refugee Situations*, OECD Development Policy Papers, 24.

Reinhardt, Dieter (2019): *Finanzierung der Humanitären UN-Hilfe: Konflikt zwischen Partikularinteressen und Global-Common-Politik*, Analyse, Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15426.pdf> (aufgerufen am 16.6.2021).

Swithern, Sophia (2019): *Innovative financing for refugee situations*, background paper, Development Initiatives; <https://devinit.org/documents/56/Innovative-financing-for-refugee-situations.pdf> (aufgerufen am 31.1.2022).

UNHCR (2020a): *Consequences of underfunding in 2020*; <https://www.unhcr.org/underfunding-2020/> (aufgerufen am 2.6.2021).

UNHCR (2020b): *Global Overview: Funding Update 2020*; [https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Global%20Funding%20Overview%2031%20December%202020.pdf#\\_ga=2.32034172.357944529.1616937274-1025969698.1584355199](https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Global%20Funding%20Overview%2031%20December%202020.pdf#_ga=2.32034172.357944529.1616937274-1025969698.1584355199) (aufgerufen am 1.6.2021).

UNHCR (2021a): *Global Appeal: 2021 Update*; [https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2021/pdf/Global\\_Appeal\\_2021\\_full\\_lowres.pdf#\\_ga=2.136206513.1832029531.1622558690-1025969698.1584355199](https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/ga2021/pdf/Global_Appeal_2021_full_lowres.pdf#_ga=2.136206513.1832029531.1622558690-1025969698.1584355199) (aufgerufen am 1.6.2021).

UNHCR (2021b): *Figures at a Glance*; <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (aufgerufen am 4.6.2021).

UNHCR (2021c): *The Global Refugee Forum*, Digital Platform; <https://globalcompactrefugees.org/article/global-refugee-forum> (aufgerufen am 10.6.2021).

UNHCR (2021d): *Global Trends. Forced Displacement in 2020*, Genf; <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html> (aufgerufen am 21.6.2021).

United Nations/World Bank (2018): *Pathways for peace: Inclusive approaches to preventing violent conflict*, World Bank Group, Washington; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337> (aufgerufen am 28.1.2022).

Vereinte Nationen (2018): *Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen: Globaler Pakt für Flüchtlinge, A/73/12 (Part II)*, New York; <https://www.un.org/depts/german/migration/a73-12-part-ii.pdf> (aufgerufen am 10.6.2021).

World Bank (2021): *World Bank Announces \$2.2 Billion Scale-up in Support for Refugees and Host Communities at First Global Refugee Forum*; <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/12/17/world-bank-announces-us22-billion-scale-up-in-support-for-refugees-and-host-communities-at-first-global-refugee-forum> (aufgerufen am 2.6.2021).

Zhang, Yadi/Geiger, Martin (2020): »The IOM in Building and Supporting Migration Management in China«, in: Martin Geiger / Antoine Pécoud (Hrsg.): *The international organization for migration: The new »UN migration agency« in critical perspective*, Cham, Palgrave Macmillan: 145–171.

## 5

# HUMANITÄREN FLÜCHTLINGSSCHUTZ UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT VERKNÜPFEN

## Drei Lehren aus entwicklungsorientierter Flüchtlingsarbeit in Uganda

PROF. DR. ULRIKE KRAUSE

Gemeinhin stellt der humanitäre Flüchtlingschutz einen Übergangsschutz dar, bis eine der drei dauerhaften Lösungen für Geflüchtete umsetzbar ist, sie somit nicht mehr als Geflüchtete gelten und wieder Zugang zu all ihren Rechten haben. Die erhoffte Kurzfristigkeit steht aber konträren globalen Entwicklungen gegenüber. Geflüchtete müssen häufig jahrelang im Exil bleiben, da die dauerhaften Lösungen selten zeitnah nach ihrem Ankommen in Aufnahmелändern umsetzbar sind.<sup>15</sup> In der Folge entstehen Langzeitsituationen (*protracted refugee situations*). Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) definiert Langzeitsituationen als solche, in denen mindestens 25 000 Flüchtlinge derselben Nationalität seit mehr als fünf Jahren in einem Aufnahmeland leben (vgl. UNHCR 2009; 2004). Sie sind kein neues Phänomen, sondern seit den 1960er Jahren bekannt.

Mit Fokus auf Geflüchtete in Ländern im »globalen Süden« ist die politische Antwort seither allen voran, den humanitären Flüchtlingschutz mit mittelfristiger Entwicklungszusammenarbeit zu verknüpfen. Dadurch sollen Verantwortungen zwischen Staaten geteilt und die Entwicklung der Regionen, in denen Geflüchtete leben, unterstützt werden. Zudem soll die Selbstständigkeit von Geflüchteten gefördert werden. In den vergangenen Jahrzehnten wurden diverse Ansätze zur Umsetzung der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit geschaffen (Krause 2016a) und die Idee erhält anhaltende Aufmerksamkeit, wie der Globale Pakt für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (Global Compact on Refugees) von 2018 belegt (Krause/Schmalz 2018).

Für diese entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit wird Uganda häufig als Vorzeigebispiel genannt. Das ostafrika-

nische Land liegt in der Region der Großen Seen und beherbergt seit der Unabhängigkeit 1962 Geflüchtete insbesondere aus benachbarten Staaten. Zudem hat der Krieg mit der Lord's Resistance Army von 1986 bis 2006 zur Binnenvertreibung von etwa 1,6 Millionen Menschen im Norden Ugandas geführt. Jüngst ist die Zahl der Schutzsuchenden aufgrund intensivierter und anhaltender Konflikte in Nachbarstaaten wie dem Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo auf fast 1,5 Millionen Menschen angestiegen (UNHCR 2021).

Doch wie wird die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit in Uganda ausgestaltet und was kann von ihr gelernt werden?

### STRATEGIEN FÜR ENTWICKLUNGS-ORIENTIERTE FLÜCHTLINGSARBEIT

Die Verbindung der Flüchtlingsarbeit mit Entwicklungszusammenarbeit in Uganda reicht bis in die 1960er Jahre zurück. Bereits damals deutete sich an, dass Konflikte in Herkunftsländern lang andauern würden und Geflüchtete nicht zeitnah zurückkehren könnten. Daher legten Staaten und humanitäre Organisationen den Fokus darauf, die Selbstständigkeit von Geflüchteten zu fördern. Dafür wurden die Menschen häufig in sogenannten Siedlungen untergebracht, wo sie sich landwirtschaftlich betätigen sollten (u. a. UNHCR 1969).

Aktuelle Maßnahmen in Uganda beruhen maßgeblich auf Strategien der 1990er Jahre. Dazu gehört die *Self-Reliance Strategy* (SRS) von 1999, die die Selbstständigkeit und somit die Fähigkeit von Geflüchteten zur Selbstversorgung fördern soll. Zudem sollen Dienstleistungen etwa für Bildung oder medizinische Versorgung den nationalen Strukturen angepasst werden, um parallele Systeme zu vermeiden und Ugander\_innen in Aufnahmeregionen Zugang zu bieten (UNHCR/OPM 2004). Darauf aufbauend wurde 2003 die Strategie *Development Assistance for Refugee Hosting Areas* (DAR) entwickelt, die Entwicklungsmaßnahmen für Aufnahmeregionen ins Zentrum rückt (UNHCR 2003). Die jüngste Strategie von 2016 – *Refugee and Host Population Empowerment* (ReHOPE) – zielt ebenfalls auf die Förderung von Selbstständigkeit und Resilienz von Geflüchteten und Ugander\_innen ab. Hierfür wurden flüchtlingspezifische Fragen in den

<sup>15</sup> Zu den dauerhaften Lösungen zählen die freiwillige Rückkehr in Herkunftsländer, die Umsiedlung in Drittstaaten und die lokale Integration mit Perspektive auf Bleiberecht. Laut Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) hatten zwischen 2015 und 2019 jährlich nur 2,1 bis 4,4 Prozent und 2020 sogar nur 1,5 Prozent der Flüchtlinge weltweit (ausgenommen palästinensische Flüchtlinge) Zugang zu dauerhaften Lösungen (Engler/Krause 2021). Während anhaltende Konflikte in den Herkunftsländern die politisch präferierte Lösung der Rückkehr verhindern, unterstützen Staaten die lokale Integration und die Umsiedlung von Geflüchteten unzureichend.

nationalen Entwicklungsplan aufgenommen (Government of Uganda u. a. 2017). Darüber hinaus ist Uganda eines der Pilotländer des umfassenden Rahmenplans für Flüchtlingshilfemaßnahmen (*Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF*), der auf Grundlage der New Yorker Erklärung von 2016 zur intensivierten Unterstützung von Geflüchteten geschaffen wurde.<sup>16</sup> Die Umsetzung in Uganda legt – anknüpfend an die vorherigen Strategien – einen Schwerpunkt auf Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Arbeit und Lebensgrundlagen sowie Wasser und Umwelt (Uganda 2018).

## LEHRE 1: STRATEGISCHE PLANUNG, ABER MIT EINSCHRÄNKUNGEN

Eben diese Strategien stellen die erste Lehre dar, die aus der Arbeit in Uganda gezogen werden kann. Die Strategien belegen, dass die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit im Land nicht »irgendwie« umgesetzt wird, sondern auf strategischen mittelfristigen Planungen basiert. Seit den 1990er Jahren bis heute ist nachvollziehbar, dass die Strategien aufeinander aufbauen und ineinandergreifen. Darüber hinaus sind die Strategien mit internationalen Ansätzen verknüpft (Krause 2016a).

Wenngleich die Strategien zu einer gewissen Beständigkeit in der Ausgestaltung der Maßnahmen in Uganda beitragen, werden sie vor dem Hintergrund weitreichender Probleme entworfen – und diese Probleme bestehen auch global: Langzeitsituationen, Perspektivlosigkeit und unzureichende Finanzierungen. Einerseits stellt die entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit generell eine politische Reaktion auf die Langzeitsituationen bzw. auf langanhaltende Fluchtsituationen speziell in Ländern im »globalen Süden« dar. Länder wie Uganda gestalten den Schutz entwicklungsorientiert, was Länder im »globalen Norden« finanziell unterstützen. Jedoch bedeutet dies, dass Staaten einen Fokus auf Hilfsmaßnahmen legen, anstatt hinreichend Zugänge zu dauerhaften Lösungen bereitzustellen. Sie tolerieren also, dass Geflüchtete jahrelang in provisorischen Aufnahmesituationen leben – häufig in Lagern –, ohne Perspektive auf eine dauerhafte Lösung. Andererseits hängt der Fokus auf entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit mit der chronischen Unterfinanzierung des Flüchtlingssschutzes zusammen. Geflüchtete sollen »selbstständig gemacht« werden, damit für sie weniger Gelder benötigt werden.

## LEHRE 2: SIEDLUNGEN SIND AUCH NUR EINE ANDERE FORM VON LAGER

Teil der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit in Uganda ist, dass Geflüchtete wie oben erwähnt in sogenannten Siedlungen untergebracht werden. Dort erhalten sie Land für Landwirtschaft, um selbstständig für ihre Lebensgrundlagen

sorgen und relativ unabhängig von Hilfsleistungen leben zu können.

Während jüngst einige Studien die Errungenschaften der Strategien in Uganda betonen (z. B. Betts u. a. 2017; Betts u. a. 2019; Pincock u. a. 2020), bemängeln andere die anhaltenden Herausforderungen für Geflüchtete (z. B. Kaiser 2005; Meyer 2006; Ilcan u. a. 2015; Schiltz u. a. 2019). Letztere zeigen sich auch in meiner Forschung (u. a. Krause 2016b; Krause/Schmidt 2020; Krause 2021). Seit 2008 forsche ich in Uganda und habe bisher mit keinen Geflüchteten gesprochen, die durch Landwirtschaft die politisch intendierte Selbstständigkeit erreicht hätten.

Es bedarf also eines kritischen Blicks auf die Funktionsweise der sogenannten Siedlungen. Sie bieten zwar recht große Flächen, dorfähnliche Strukturen und landwirtschaftliche Möglichkeiten, jedoch erfüllen sie typische Merkmale von Camps. Denn sie sind zweckgebundene, begrenzte Räume, die staatliche und humanitäre Akteur\_innen einrichten zwecks Unterbringung, Schutz und Kontrolle von Geflüchteten. In Uganda werden sie vom Büro des Premierministers sowie vom UNHCR geleitet und diverse Organisationen stellen Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen wie Bildung, medizinische Versorgung, Wasser und sanitäre Anlagen bereit. Es sind also stark hierarchisierte und kontrollierte Räume. Für Geflüchtete bedeutet dies meist ein hohes Maß an Abhängigkeit von den humanitären Strukturen sowie Ungewissheit über ihre Zukunft.

Eine wichtige Lehre ist hier also, dass das Labeling der »Siedlungen« die lokalen Gegebenheiten überdeckt. Aufgrund ihrer Begrenztheit bezeichne ich sie weiterhin als Lager. Wichtig im Fall von Uganda ist zudem, dass viele der Lager seit Jahrzehnten bestehen, manche sogar seit den 1960er Jahren.

## LEHRE 3: ABHÄNGIGKEITEN VON HILFS- LEISTUNGEN TROTZ SELBSTSTÄNDIG- KEITSSTRATEGIEN

Darüber hinaus muss das Verständnis von »Selbstständigkeit« hinterfragt werden, das den ugandischen Strategien zugrunde liegt. Durch den primären Fokus auf Landwirtschaft zielen die Strategien primär darauf ab, dass die Menschen hinreichend Nahrungsmittel produzieren. Es geht also nicht um ein umfassendes Verständnis eines selbstständigen Lebens mit Entwicklungs- und Entfaltungsräumen, sondern um Überleben. Die Engführung auf Landwirtschaft haben Geflüchtete, mit denen ich in meiner Forschung sprechen konnte, stark kritisiert. Die Ernten der Geflüchteten genügen selten zur Selbstversorgung, weil die Agrarflächen zu klein sind und keine Brachzeiten erlauben. Durch die jüngst angestiegene Zahl der Schutzsuchenden, bei gleichbleibenden Flächen, verkleinert sich das pro Person zur Verfügung stehende Land weiter, was die Situation zunehmend erschwert.

Viele Geflüchtete bleiben also weiterhin angewiesen auf Hilfsleistungen trotz der seit Jahrzehnten bestehenden Strategien zur Förderung der Selbstständigkeit von Geflüchteten.

<sup>16</sup> Zur Entstehung und zum Inhalt der New Yorker Erklärung, des CRRF und des Globalen Pakts für Flüchtlinge, siehe <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/globaler-pakt/new-yorker-erklaerung> (aufgerufen am 27.8.2021).

Dies trägt dazu bei, dass die Lebensbedingungen der Menschen in Lagern von Armut geprägt sind. Alternative Einkommensmöglichkeiten – neben der Landwirtschaft – sind im Lager begrenzt. Und Geflüchtete gaben in Gesprächen wiederkehrend an, das Lager nur mit Erlaubnis verlassen zu dürfen. Dies steht im Kontrast zum Flüchtlingsrecht in Uganda, demzufolge Freizügigkeit gewährt wird (Uganda 2006). Jedoch wird die Regel mitunter schlicht ignoriert: Viele reisen ohne Erlaubnis für kurze Zeit in wirtschaftlich florierende Regionen, um Einkommen zu generieren. Mitunter bringen sie Güter wie Kleidung mit und verkaufen sie im Lager (Krause 2016c; Schmidt/Krause 2019). Geflüchtete entwickeln also eigene Strategien, um mit den wirtschaftlichen Problemen umzugehen – sie bedeuten aber teils, sich über politische und humanitäre Regeln hinwegzusetzen. Zu lernen ist hier, dass die politischen Strategien deutlich stärker auf die Lebensrealitäten der Menschen eingehen und ihnen Entwicklungsräume gewähren müssen.

## FAZIT

Diese Reflexion der entwicklungsorientierten Flüchtlingsarbeit in Uganda zeigt, dass zwar positiv zu bewertende Tendenzen existieren, die politische Herangehensweise aber nicht vorschnell als Paradebeispiel gefeiert werden darf. Zusätzlich zu den hier genannten Problemen und Lehren bestehen weitere Herausforderungen wie anhaltende Gewaltgefahren und limitierte Bildungszugänge für Geflüchtete in Lagern (Krause 2021). Während die aktuellen Strategien REHOPE und CRRF auf Besserung hoffen lassen, beeinflusst die Covid-19-Pandemie derzeit natürlich auch die Lage aller in Uganda. In einer aktuellen Befragung<sup>17</sup> über die Auswirkungen der Pandemie zeigt sich, dass die Sorge von Geflüchteten in Lagern und Städten groß ist und sie insbesondere wirtschaftlich leiden. Einkommen zu generieren, ist vor allem in Zeiten von Lockdowns noch schwieriger als ohnehin, und Gewaltgefahren nehmen zu. Erschwert wird die Lage dadurch, dass auch staatliche und Hilfsorganisationen mitunter Maßnahmen eingestellt haben.

Für die zukünftige Ausgestaltung bleibt zu lernen, dass Geflüchtete selbst in Planungs- und Umsetzungsprozesse einbezogen werden müssen, damit politische und humanitäre Strategien zuallererst die Lebenslagen und Bedarfe der Menschen berücksichtigen. Es ist wichtig, dass die Menschen Zugang zu ihren Rechten erhalten und nicht jahrelang in Lagern leben müssen.

## LITERATUR

Betts, Alexander / Omata, Naohiko / Bloom, Louise (2017): Thrive or Survive? Explaining Variation in Economic Outcomes for Refugees, in: *Journal on Migration and Human Security*, 5 (4): 716–743.

Betts, Alexander u. a. (2019): *Refugee Economies in Uganda: What Difference Does the Self-Reliance Model Make?*, Oxford.

Engler, Marcus / Krause, Ulrike (2021): *Globale Trends zu Flucht und Asyl im Jahr 2020*, FluchtforschungsBlog; <https://blog.fluchtforschung.net/globale-trends-zu-flucht-und-asyl-im-jahr-2020/> (aufgerufen am 27.8.2021).

Government of Uganda / The World Bank / United Nations (2017): *Refugee and Host Population Empowerment (ReHOPE) Strategic Framework*, 3.2.2017, Kampala, Government of Uganda.

Ilan, Suzan / Oliver, Marcia / Connoy, Laura (2015): *Humanitarian Assistance and the Politics of Self-reliance: Uganda's Nakivale Refugee Settlement*, CIGI Papers, No. 86.

Kaiser, Tania (2005): Participating in Development? Refugee Protection, Politics and Developmental Approaches to Refugee Management in Uganda, in: *Third World Quarterly*, 26 (2): 351–367.

Krause, Ulrike (2016a): *Entwicklungsorientierte Flüchtlingsarbeit. Aus der Vergangenheit lernen und für die Zukunft planen*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung.

– (2016b): Limitations of Development-oriented Assistance in Uganda, in: *Forced Migration Review*, 52: 51–53.

– (2016c): Wie bewältigen Flüchtlinge die Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern? Ergebnisse aus einer empirischen Analyse zu kongolesischen Flüchtlingen in Uganda, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 5 (2): 189–220.

– (2021): *Difficult Life in a Refugee Camp. Violence, Gender, and Coping in Uganda*, Cambridge, Cambridge University Press.

Krause, Ulrike / Schmalz, Dana (2018): *Nicht mächtig, aber zukunftsstrahlig: Zum Potenzial des globalen Flüchtlingspakts*, FluchtforschungsBlog, <https://blog.fluchtforschung.net/nicht-maechtig-aber-zukunftsstrahlig-zum-potenzial-des-globalen-fluechtlingspakts/> (aufgerufen am 27.8.2021).

Krause, Ulrike / Schmidt, Hannah (2020): Refugees as Actors? Critical Reflections on Global Refugee Policies on Self-Reliance and Resilience, in: *Journal of Refugee Studies*, 33 (1): 22–41.

Meyer, Sarah (2006): The »Refugee Aid and Development« Approach in Uganda: Empowerment and Self-reliance of Refugees in Practice, in: *New Issues in Refugee Research*, No. 131.

Pincock, Kate / Betts, Alexander / Easton-Calabria, Evan E. (2020): *The Global Governed? Refugees as Providers of Protection and Assistance*, Cambridge Asylum and Migration Studies, Cambridge, Cambridge University Press.

Schiltz, Julie u. a. (2019): Resilient and Self-reliant Life: South Sudanese Refugees Imagining Futures in the Adjumani Refugee Setting, Uganda, in: *Children & Society*, 33 (1): 39–52.

Schmidt, Hannah / Krause, Ulrike (2019): (Zu) Versorgende Geflüchtete? Analyse der sozialen Bedeutungen ökonomischer Praktiken von Geflüchteten in Uganda, in: *Soziale Welt*, 70 (2): 200–230.

Segadlo, Nadine u. a. (2021): »Everyone was overwhelmed by the fears and the panic of the unknown disease«. *Kenyan Refugee Protection and the COVID-19 Pandemic*, IMIS Working Paper, No. 10, [https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4\\_Publikationen/PDFs/IMIS\\_WP10\\_Kenyan\\_Refugee\\_Protection.pdf](https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/IMIS_WP10_Kenyan_Refugee_Protection.pdf) (aufgerufen am 27.8.2021).

Uganda (2006): The Refugees Act 2006, Government of Uganda, Kampala, in: *Uganda Gazette*, No. 47, Volume XCVIX, 4.8.2006; <https://www.refworld.org/docid/4b7baba52.html> (aufgerufen am 31.1.2022).

– (2018): *Uganda's Revises CRRF Road Map 2018–2020*; <https://reliefweb.int/report/uganda/ugandas-revised-comprehensive-refugee-response-framework-crrf-road-map-2018-2020> (aufgerufen am 27.8.2021).

<sup>17</sup> Die Befragung konzentrierte sich auf sechs afrikanische Länder (Ghana, Kenia, Nigeria, Südafrika, Uganda und Simbabwe) und wurde von Franzisca Zanker, Nadine Segadlo und Ulrike Krause im Rahmen ihrer von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsprojekte durchgeführt. [Erste Ergebnisse zu Kenia wurden bereits veröffentlicht](#) (Segadlo u. a. 2021), weitere erscheinen in Kürze.

UNHCR (1969): *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly*. Supplement No. 11 (A/7211), United Nations, New York.

- (2003): *Development Assistance for Refugees (DAR) for Uganda Self Reliance Strategy. Way Forward*. Report on Mission to Uganda, 14 to 20 September 2003, RLSS/DOS Mission Report 03/11, UNHCR, Genf.
- (2004): *Protracted Refugee Situations*, EC/54/SC/CRP.14, UNHCR-Exekutiv-Komitee, Genf.
- (2009): *Conclusion on Protracted Refugee Situations*, No. 109 (LXI), UNHCR-Exekutiv-Komitee, Genf.
- (2021): *Uganda – Refugee Statistics Map January 2021*; <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/84724> (aufgerufen am 31.1.2022).

UNHCR/OPM (2004): *Self-Reliance Strategy (1999–2003) For Refugee Hosting Areas in Moyo, Arua and Adjumani Districts, Uganda*. Report of the Mid-term Review, April 2004, RLSS Mission Report 2004/03, UNHCR, Kampala.

## 6

# VON DER FESTUNG ZUM SICHEREN HAFEN

## Wie sichere und geordnete Fluchtwege nach Europa gestaltet werden können

PAULINE ENDRES DE OLIVEIRA UND DR. MALISA ZOBEL

Seit 2015 ist die Rede von der vermeintlichen Flüchtlingskrise allgegenwärtig. Nach Angaben des UNHCR waren Ende 2020 über 80 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht, die meisten von ihnen schaffen es jedoch nicht nach Europa und verbleiben im »globalen Süden« (UNHCR 2021a; UNO-Flüchtlingshilfe Deutschland 2021). Tatsächlich besteht die Krise im fehlenden Zugang zu Schutz über regulierte, sichere Wege nach Europa. Allein im ersten Halbjahr 2021 sind mehr als 110 Menschen auf dem Weg in die EU im Mittelmeer gestorben (IOM 2021). Neben einer Verbesserung der politischen, kulturellen und ökonomischen Teilhabe von Schutzsuchenden in Erstzufluchtsländern außerhalb Europas bedarf es dauerhafter, nachhaltiger und solidarischer Lösungen und Instrumente in Europa, um der Herausforderung von Flucht- und Migrationsbewegungen zu begegnen. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die Ausweitung humanitärer Aufnahmeprogramme als sichere Einreisealternativen und die Stärkung der Rolle von Städten und Kommunen bei der Flüchtlingsaufnahme.

### FESTUNG EUROPA: KEIN SICHERER ZUGANG ZUM SCHUTZ

Verantwortlich für den Schutz ist nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (UNHCR 2021b) grundsätzlich der Staat, auf dessen Territorium oder an dessen Grenze sich eine schutzsuchende Person befindet. Wie dieser schutzgewährende Staat sicher erreicht werden soll, ist aber nicht geregelt und bleibt bis heute die Gretchenfrage des Flüchtlingsrechts (Endres de Oliveira 2016a). Die fortschreitende Externalisierung von Grenz- und Migrationskontrollen trägt zusätzlich dazu bei, dass der sichere Zugang zum Schutz in der EU faktisch unmöglich ist (Hinrichs 2021). Da es kaum reguläre Einreisemöglichkeiten für schutzsuchende Menschen gibt, überlassen viele ihr Schicksal dem internationalen Schlepperwesen. Bei der Flucht riskieren sie ihr Leben und laufen Gefahr, Opfer des internationalen Menschenhandels zu werden (Statista 2021; Mediendienst Integration 2021). Die Möglichkeit, Schutz zu erlangen, setzt voraus, dass eine Person es in das Territorium oder zumindest an die Grenze der EU schafft. Gleichzeitig wird der Zugang zu diesem Territorium systematisch erschwert. Dieses Asylparadox führt nicht nur zu einem

gravierenden menschenrechtlichen Problem. Es stellt auch die Aufnahmestaaten vor Herausforderungen, da sie sich nicht angemessen auf die Ankunft der Schutzsuchenden vorbereiten können, wie dies bei einer geregelten Einreise möglich wäre (Endres de Oliveira 2016a).

### DIE ALTERNATIVE: SICHERE ZUGANGS- WEGE IN DIE EU

#### Humanitäres Visum

Eine mögliche Antwort auf das Asylparadox wäre der Ausbau sicherer Zugangswege, etwa die Vergabe von humanitären Visa (Endres de Oliveira 2021), sowie Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme (UNHCR 2021c). Humanitäre Visa können nach Antragstellung bei einer Botschaft im Ausland eine sichere Einreise ermöglichen, so dass im Zielland ein Antrag auf Asyl gestellt werden kann. Während EU-Mitgliedstaaten solche Visa in Einzelfällen aus unterschiedlichen humanitären Gründen erteilen (Jensen 2014), hat der Europäische Gerichtshof im Fall X und X gegen Belgien im März 2017 entschieden, dass es im EU-Recht (konkret im EU-Visakodex [Eur-Lex 2020]) keine Grundlage für die Erteilung eines solchen »Asyl-Visums« gebe (Curia 2017). Die Mitgliedstaaten können solche Verfahren zwar nach nationalem Recht vorsehen, sie sind nach europäischem Recht aber nicht dazu verpflichtet. Ein solches echtes »Botschaftsverfahren« gab es bis 2012 in der Schweiz, es wurde aber eingestellt. Im Unterschied zu Resettlement und humanitärer Aufnahme hängt eine Einreise über ein individuelles humanitäres Visum nicht von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe ab und ist nicht durch Kontingente beschränkt. Dennoch sind auch solche Kontingentverfahren wichtige Einreisealternativen für Schutzsuchende.

#### Resettlement

Die Mehrheit der Schutzsuchenden befindet sich in den Herkunftsregionen (UNO-Flüchtlingshilfe Deutschland 2021). Das Resettlement-Verfahren des UNHCR, also die Neuansiedlung von Schutzsuchenden, die nicht dauerhaft in einem Erstzufluchtsstaat bleiben können, ist daher für viele Schutzsuchende besonders relevant (UNHCR 2021d). Deutschland beteiligt sich seit 2012 mit einem jährlichen Aufnahmekontin-

gent am Resettlement-Programm des UNHCR und seit 2016 am EU-weiten Resettlement-Programm (Europaparlament 2021). Seit 2014 gibt es im Aufenthaltsgesetz eine eigene Rechtsgrundlage für das Resettlement (Paragraf 23, Absatz 4 AufenthG; BMJV 2021). Die Einzelheiten der konkreten Aufnahme werden durch die jeweilige Aufnahmeanordnung des Bundesinnenministeriums geregelt (Caritas 2021a).

Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde unter anderem das Resettlement-Programm auf nationaler und internationaler Ebene zeitweise ausgesetzt (UNHCR 2020). Nun hat sich aber auch die EU für eine verstärkte Wiederaufnahme der Programme ausgesprochen (EU-Kommission 2021).

### Humanitäre Aufnahmeprogramme

Schließlich existieren auf nationaler Ebene verschiedene temporäre humanitäre Aufnahmeprogramme für bestimmte Gruppen von Personen (Caritas 2021b) sowie sogenannte »Private Sponsorship«-Programme, wobei private Sponsor\_innen die Einreise einzelner Schutzsuchender finanzieren (Caritas 2021c). Bekannte Beispiele waren die temporären humanitären Aufnahmeprogramme, die der deutsche Staat von 2013 bis 2015 für Personen initiiert hatte, die vor dem Konflikt in Syrien geflohen waren (Caritas 2021b) (auf Grundlage von Paragraf 23, Absatz 2 AufenthG; BMJV 2021). Parallel dazu haben nahezu alle Bundesländer auf Grundlage von Paragraf 23, Absatz 1 AufenthG (ebd.) eine Aufnahme aufgrund von privaten finanziellen Verpflichtungserklärungen ermöglicht (Endres de Oliveira 2014). Jüngstes Beispiel für die humanitäre Aufnahme in Deutschland ist schließlich das Programm »Neustart im Team« (NesT) (Caritas 2021d), ein Hybrid aus Resettlement und privat finanzierter Aufnahme, das auf die freiwillige Aufnahmebereitschaft der Kommunen und ihrer Bevölkerung setzt.

Auch in anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es Initiativen, über humanitäre Aufnahmeprogramme einen sicheren Zugang in die EU zu ermöglichen (Humanitarian Corridors 2019). In Italien etwa gibt es seit 2015 die sogenannten »humanitären Korridore« (Sant' Egidio 2021). Über diese Programme wurden circa 2 500 Menschen aus unterschiedlichen Regionen (u. a. Syrien, Äthiopien und Marokko) direkt in italienischen Gemeinden aufgenommen. Grundlage für die Aufnahmen sind Abkommen zwischen religiösen Gemeinschaften (protestantische Kirchen und die katholische Gemeinde Sant' Egidio) als Sponsorinnen und dem italienischen Außen- sowie dem Innenministerium. Die Menschen reisen mithilfe des UNHCR über ein humanitäres Visum nach Artikel 25 des EU-Visakodex ein.

### Familienzusammenführung

Schließlich ist auch die Familienzusammenführung ein wichtiger sicherer Zugangsweg für viele Schutzsuchende. Denn auch wenn die Familienzusammenführung in erster Linie auf den Schutz der familiären Einheit abzielt, handelt es sich bei vielen Angehörigen von hier lebenden Schutzsuchenden selbst um Schutzbedürftige. Einschränkungen des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte perpetuieren damit nicht nur eine Trennung der betroffenen Familien (Krause u. a. 2021) und erschweren die Teilhabe und Integration (SVR

2017), sondern verstärken auch das Problem fehlender sicherer Zugangswege (Endres de Oliveira 2016b).

## RECHTSFOLGEN FÜR DIE BETROFFENEN IN DEUTSCHLAND

Die verschiedenen humanitären Aufnahmemöglichkeiten in Deutschland unterscheiden sich nicht nur in ihrer Zielrichtung und ihrer Rechtsgrundlage. Sie führen auch zu unterschiedlichen Rechten der Betroffenen nach der Einreise. Während Personen, die über das Resettlement-Programm nach Deutschland einreisen, beispielsweise eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die ihnen den Nachzug der Kernfamilie ermöglicht, haben Personen, die über die privat finanzierten Landesaufnahmeprogramme eingereist sind, dieses Recht nicht. Zudem gab es einen langen Rechtsstreit über die zeitliche Geltung der privaten finanziellen Verpflichtungserklärungen (Bundestag 2017), der schließlich durch eine Gesetzesänderung beendet wurde, die die Verpflichtung auf fünf Jahre begrenzt (Caritas 2021e). Diese Ungleichheit in der Rechtsstellung von Personen, die teilweise ähnliche Fluchthintergründe haben und im nationalen Asylverfahren den gleichen Status erhalten hätten, zeigt, dass es bei der Schaffung von sicheren Einreisemöglichkeiten auch auf die konkrete Ausgestaltung der Rechtsfolgen für die Betroffenen ankommt (Endres de Oliveira 2020).

## SCHON (FAST) IN DER EU, ABER NOCH KEIN ZUGANG ZU EFFEKTIVEM SCHUTZ

### Relocation

Wenn es darum geht, Schutzsuchenden einen sicheren Einreiseweg in die EU zu ermöglichen, gibt es jedenfalls eine Vielzahl rechtlicher Alternativen. Doch wie soll man mit all jenen umgehen, die es zwar irgendwie in das EU-Territorium geschafft haben, aber dennoch keinen adäquaten Schutz erhalten? Gemeint sind insbesondere Schutzsuchende, die oft monatelang unter menschenunwürdigen Bedingungen in den sogenannten EU-Hotspots auf den griechischen Inseln leben müssen. Diese Situation resultiert auch daraus, dass es nicht gelungen ist, ein gemeinsames europäisches Asylverfahren zu entwickeln, das den rechtlichen Standards entspricht. Zum einen gibt es, wie oben ausführlich erläutert, häufig keinen Zugang zu Asylverfahren, zum anderen fehlt eine verlässliche Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten für ankommende Schutzsuchende. Als Reaktion auf die stark gestiegenen Ankunftsahlen in den Außengrenzstaaten der EU einigte sich eine Mehrheit der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat 2015 auf ein Relocation-Programm, also die Umsiedlung von Schutzsuchenden aus den EU-Erstankunfts-ländern in andere Mitgliedstaaten. Das Programm wurde, auch aufgrund des Drucks der Visegrád-Länder, 2017 eingestellt und hat weit weniger Schutzsuchende umgesiedelt, als ursprünglich vorgesehen (Sanderson 2017). Inzwischen hat der Europäische Gerichtshof zwar entschieden, dass die Weigerung Ungarns, Polens und Tschechiens, am Relocation-Programm teilzunehmen, gegen EU-Recht verstoßen hat (tagesschau 2020), aber weder der Rat noch die Kommission haben seitdem wieder ein EU-weites Relocation-Programm auf die Agenda gesetzt.

## Evakuierung aus EU-Grenzlagern

Auch deshalb steigt der Bedarf an humanitärer Aufnahme, um die an den EU-Außengrenzen festsitzenden Personen, darunter auch besonders Schutzbedürftige wie unbegleitete Kinder und Schwangere, endlich in Sicherheit zu bringen. Seit April 2020 hat Deutschland auf Grundlage von Paragraph 23, Absatz 2 AufenthG mehr als 2 700 Menschen aus den Erstaufnahme- und Registrierungszentren (EU-Hotspots) auf den griechischen Inseln aufgenommen (BMI 2021). Außerdem hatten auch einzelne Bundesländer ihre Bereitschaft erklärt, Schutzsuchende aus Griechenland auf Grundlage von Paragraph 23, Absatz 1 AufenthG aufzunehmen. Hierfür hatten etwa Berlin und Thüringen das Bundesinnenministerium (BMI) jeweils um Erteilung eines Einvernehmens gebeten (Caritas 2021f). Hintergrund ist, dass die Möglichkeit dieser Landesaufnahme die »Wahrung der Bundeseinheitlichkeit« erfordert. Dabei ist unter anderem umstritten, ob dafür die Erteilung eines Einvernehmens durch das BMI überhaupt erforderlich ist (Podolski/Suliak 2020; Karpenstein/Sangi 2020). Schließlich argumentiert das BMI selbst, dass das Europarecht (konkret die Dublin-IV-Verordnung) in einem solchen Fall vorrangig sei. Während 2020 also heftig darüber diskutiert wurde, ob der Bund oder die Länder oder gar die EU zuständig für eine humanitäre Aufnahme sei, spitzte sich die Situation in den Lagern auf den griechischen Inseln auch angesichts der Covid-19-Pandemie weiter zu (Endres de Oliveira/Steinbeis 2020). Dementsprechend laut sind Forderungen, zumindest das Bundesaufnahmeprogramm fortzusetzen (ZDF 2021).

## Humanitäre Aufnahme von Personen nach Seenotrettung

Eine humanitäre Aufnahme ist schließlich auch in Fällen der zivilen Seenotrettung (UNHCR 2021e) relevant, da insbesondere Italien unter dem damaligen Innenminister Salvini seine Häfen für die zivilen Seenotrettungsschiffe geschlossen und damit verhindert hatte, dass die aus Seenot geretteten Menschen von ihrem Recht, ein Asylverfahren zu eröffnen, Gebrauch machen konnten. Im Jahr 2019 spitzte sich der Streit zwischen zivilen Seenotrettungsorganisationen und Innenminister Salvini weiter zu und kulminierte in der Verhaftung der Sea-Watch-Kapitänin Carola Rackete, die sich dem Anlegerverbot widersetzt hatte und mit 40 geretteten Menschen im Hafen von Lampedusa eingelaufen war (Meiler 2019). Unter dem Druck der italienischen und deutschen Zivilgesellschaft einigte sich in der Folge eine kleinere Gruppe von EU-Mitgliedstaaten auf einen Aufnahmemechanismus für Menschen, die im zentralen Mittelmeer aus Seenot gerettet werden. Das Einlenken des deutschen Innenministers Horst Seehofer war dabei auch dem wachsenden Druck des Bündnisses »Städte Sicherer Häfen« geschuldet, das kontinuierlich für ein verstärktes Engagement Deutschlands geworben und die eigene Aufnahmebereitschaft deutlich gemacht hatte. Der resultierende Malta-Mechanismus sah – erstmals seit dem gescheiterten Relocation-Programm von 2015 bis 2017 – eine zügige Verteilung der Schutzsuchenden in andere EU-Mitgliedstaaten vor, ohne dabei eine Vorprüfung des Schutzbegehrens vorzunehmen (Joint Declaration 2019).

## SICHERE HÄFEN: DIE ROLLE VON STÄDTEN UND KOMMUNEN BEI DER AUFNAHME SCHUTZSUCHENDER MENSCHEN

Nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa engagieren sich Hunderte Städte und Kommunen für den Flüchtlingsschutz (Europe Welcomes 2022). Von Beginn an waren es die Städte und Kommunen, in denen die Menschen tatsächlich ankamen, untergebracht und versorgt wurden. Mussten anfangs noch Kapazitäten aufgebaut werden, haben viele Städte inzwischen ein detailliertes Know-how erworben und ihre Unterbringungs- und Verwaltungskapazitäten ausgebaut. Diese Städte und Kommunen zeigen eine große Aufnahmebereitschaft (Heuser 2019) und erklären sich vielfach zu »sicheren Häfen« (Seebrücke 2022). Inzwischen gibt es nicht nur ein deutsches Städtebündnis, sondern eine europaweite Allianz »sicherer Häfen« (Bündnis Städte Sicherer Häfen 2022). Zwar sind die rechtlichen Möglichkeiten kommunaler Aufnahme immer noch eingeschränkt, aber die Städte nehmen politischen Einfluss und werden als Akteurinnen in der Migrations- und Flüchtlingspolitik zunehmend sichtbarer und selbstbewusster. Das gilt auf nationaler sowie auf europäischer Ebene. Städte bieten nicht nur Aufnahmeplätze an, sie sind auch untereinander solidarisch. So erklärte etwa Amsterdam, man werde Schutzsuchende aus Athen aufnehmen, und das zu einer Zeit, als das EU-weite Relocation-Programm immer mehr unter Druck geriet. Diese kommunalen Angebote bieten Nationalstaaten eine wichtige Chance, die fehlende solidarische Verantwortungsteilung für Schutzsuchende innerhalb der EU zu überwinden. Verbunden mit einem Matching-Mechanismus zwischen Kommunen und Schutzsuchenden (Schwan/Zobel 2021) sowie einer Partizipations- und Investitionsinitiative auf lokaler Ebene bieten sie auch eine Möglichkeit zu zeigen, dass Europa konstruktive Lösungen finden kann, die im Einklang mit den europäischen Grundrechten stehen.

## FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Um Schutzsuchenden eine sichere Einreisealternative zu bieten, bedarf es eines Ausbaus sicherer Zugangswege – etwa über humanitäre Visa, Resettlement-Verfahren, humanitäre Aufnahmeprogramme und Familienzusammenführung. Sicherer Zugang zu Schutz bedeutet auch, dass die Betroffenen effektiv Rechte wahrnehmen können. Humanitäre Aufnahme dient damit auch dem Schutz von Personen, die es schon (fast) in die EU geschafft haben, aber noch nicht wirklich in Sicherheit sind, weil ihnen die Wahrnehmung ihrer Rechte nicht möglich ist. Städte und Kommunen spielen eine tragende Rolle bei der Flüchtlingsaufnahme und können mit ihren »sicheren Häfen« das Bild der »Festung Europa« verändern. Sichere Zugangswege sind eine wichtige Ergänzung und kein Ersatz zum individuellen Asylantrag nach Ankunft im Territorium. Denn sie lassen das Non-Refoulement-Gebot, also das Gebot der Nichtzurückweisung in ein Land, in dem eine Menschenrechtsverletzung droht, unberührt. Das Non-Refoulement-Gebot und das damit verbundene Recht auf Zugang zu einem fairen Asylverfahren zur Prüfung des individuellen Schutzanspruchs sind völker- und europarechtlich verankert und müssen immer gewährleistet bleiben.

Aus alldem ergeben sich die folgenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung der nationalen und europäischen Gesetzgebung:

1. Die Möglichkeit eines humanitären Visums auf EU-Ebene, wie vom EU-Parlament vorgeschlagen (López Aguilar 2018), sollte rechtlich verankert werden.
2. Zudem müssen die Aufnahmekontingente für Resettlement-Verfahren und andere humanitäre Aufnahmeprogramme angesichts des weltweiten Bedarfs an Plätzen vergrößert werden (UNHCR 2021f). Die unabhängige Kommission Fluchtursachen der Bundesregierung schlägt für Deutschland eine dauerhaft bereitgestellte Kapazität von jährlich 40 000 Plätzen vor (Fachkommission Fluchtursachen 2021).
3. Schließlich sollten Möglichkeiten der Familienzusammenführung für Schutzsuchende erweitert und nicht weiter eingeschränkt werden.
4. Grundsätzlich sollte es mehrere, sich ergänzende sichere Zugangswege geben, da nicht alle Optionen für alle Personen gleich gut geeignet sind. Die EU-Grundrechteagentur spricht daher von einer »Toolbox« (FRA 2015).
5. Die Rechtsstellung aufgenommener Personen sollte sich nach dem individuellen Schutzbedarf richten und nicht allein von dem genutzten Zugangsweg abhängig sein.
6. Die Aufnahme von Schutzsuchenden aus den EU-Hotspots auf den griechischen Inseln sowie von Menschen, die aus Seenot gerettet wurden, muss weiter fortgesetzt werden. Private Seenotrettung darf nicht kriminalisiert werden (Amnesty International 2020).
7. Die freiwillige Aufnahmebereitschaft der Kommunen ist ein Unterstützungsangebot an die Nationalstaaten, damit diese ihren humanitären Verpflichtungen nachkommen können. Daher sollten Kommunen rechtlich und finanziell gestärkt werden.
8. Sichere Zugangswege sind keine Alternative zum individuellen Asylverfahren, das immer gewährleistet bleiben muss.

## LITERATUR

Amnesty International (2020): *Leben retten ist kein Verbrechen*, Amnesty International; <https://www.amnesty.de/mitmachen/petition/deutschland-leben-retten-ist-kein-verbrechen-2020-06-03> (aufgerufen am 28.1.2022).

BMI (2021): *Weiterer Flug aus Griechenland: Insgesamt 2765 Menschen in Deutschland angekommen*, Pressemitteilung, 22.4.2021, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/04/Ankunft-grc-20210422.html> (aufgerufen am 8.12.2021).

BMJV (2021): *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, § 23*, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/\\_23.html](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_23.html) (aufgerufen am 6.12.2021).

Bundestag (2017): *Verpflichtungserklärungen im Rahmen von Aufnahmeprogrammen der Länder nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz*, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, WD 3 - 3000 - 054/17, <https://www.bundestag.de/resource/blob/508012/92e3ca50a903b96789da699029ad94d9/WD-3-054-17-pdf-data.pdf> (aufgerufen am 6.12.2021).

Bündnis Städte Sicherer Häfen (2022): *Sichere Häfen in Europa*; <https://staedte-sicherer-haefen.de/#sichere-haefen-in-europa> (aufgerufen am 27.1.2022).

Caritas (2021a): *Resettlementaufnahmen 2021: Aufnahmeanordnung des BMI veröffentlicht*, Deutscher Caritasverband e.V.; <https://resettlement.de/aufnahmeanordnung-resettlement-2021/> (aufgerufen am 6.12.2021).

Caritas (2021b): *Humanitäre Aufnahmeprogramme*, Deutscher Caritasverband e.V.; <https://resettlement.de/humanitaere-aufnahme-programme/> (aufgerufen am 6.12.2021).

Caritas (2021c): *Private Sponsorship*, Deutscher Caritasverband e.V.; <https://resettlement.de/private-sponsorship/> (aufgerufen am 6.12.2021).

Caritas (2021d): *Neustart im Team*, Deutscher Caritasverband e.V.; <https://www.neustartimteam.de/> (aufgerufen am 6.12.2021).

Caritas (2021e): *Verpflichtungserklärung wird auf fünf Jahre begrenzt*, Deutscher Caritasverband e.V.; <https://resettlement.de/verpflichtungserklaerung-wird-auf-fuenf-jahre-begrenzt/> (aufgerufen am 6.12.2021).

Caritas (2021f): *Länderinitiativen zur Aufnahme von Geflüchteten aus Griechenland*, Deutscher Caritasverband e.V.; <https://resettlement.de/laenderinitiativen/> (aufgerufen am 8.12.2021).

Curia (2017): *Urteil des Europäischen Gerichtshofs, 7. März 2017*, InfoCuria Rechtsprechung; <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188626&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=250522> (aufgerufen am 6.12.2021).

Endres de Oliveira, Pauline (2014): *Schutz syrischer Flüchtlinge in Deutschland – Welche Möglichkeiten für einen sicheren Aufenthalt gibt es*, in: *ASYLMAGAZIN*, 9, 284–292; [https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/beitraege\\_asylmagazin/Beitraege\\_AM\\_2014/AM2014\\_9\\_beitrag\\_endres.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2014/AM2014_9_beitrag_endres.pdf) (aufgerufen am 6.12.2021).

Endres de Oliveira, Pauline (2016): *Legaler Zugang zu internationalem Schutz – zur Gretchenfrage im Flüchtlingsrecht*, in: *Kritische Justiz*, 49 (Heft 2), 167–179.

Endres de Oliveira, Pauline (2016b): *Wer ist Flüchtling? Zum Hin und Her der Entscheidungspraxis zu Asylsuchenden aus Syrien*, *Verfassungsblog*, 22.12.2016; <https://verfassungsblog.de/wer-ist-fluechtling-zum-hin-und-her-der-entscheidungspraxis-zu-asylsuchenden-aus-syrien/> (aufgerufen am 6.12.2021).

Endres de Oliveira, Pauline (2020): *Humanitarian Admission to Europe*, insb. Kap. 5: *Humanitarian Admission to Germany – Access vs. Rights?*, 199–224.

Endres de Oliveira, Pauline (2021): *Was sind Humanitäre Visa?* Interview, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/was-sind-humanitaere-visa> (aufgerufen am 6.12.2021).

Endres de Oliveira, Pauline/Steinbeis, Maximilian (2020): *Corona Constitutional #2: Infektions-Hotspot Lesbos*, *Verfassungsblog*, 2.4.2020; <https://verfassungsblog.de/corona-constitutional-2-infektions-hotspot-lesbos/> (aufgerufen am 8.12.2021).

EU-Kommission (2021): *Providing protection through joint leadership: stepping up resettlement and complementary legal pathways*, 9.7.2021; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_3628](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3628) (aufgerufen am 6.12.2021).

Eur-Lex (2020): *Visakodex*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aj10028> (aufgerufen am 6.12.2021).

Europaparlament (2021): *Legislative Train Schedule. Towards a new Policy on Migration*; <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-jd-eu-resettlement-framework> (aufgerufen am 6.12.2021).

Europe Welcomes (2021): *Europe Welcomes*; <https://www.europewelcomes.org> (aufgerufen am 27.1.2022).

FRA (2015): *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA 02/2015; [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus\\_02-2015\\_legal-entry-to-the-eu.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf) (aufgerufen am 28.1.2022).

- Heuser, Helene (2019): *Stellungnahme zu den Anträgen von Linken und Grünen zur Unterstützung einer kommunalen Flüchtlingsaufnahme*, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat; <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/666088/154797a7f91626d32236ef0437ec459d/A-Drs-19-4-386-C-data.pdf> (aufgerufen am 27.1.2022).
- Hinrichs, Benjamin (2021): *Die tödlichste Grenze der Welt, verständlich erklärt*, Krautreporter; <https://krautreporter.de/3886-die-todlichste-grenze-der-welt-verstaendlich-erklart> (aufgerufen am 6.12.2021).
- Humanitarian Corridors (2019): *Humanitäre Korridore: Umsetzung der Ausweitung auf europäischer Ebene*; [https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT\\_DEU\\_WEB.pdf](https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_DEU_WEB.pdf) (aufgerufen am 6.12.2021).
- IOM (2021): *Migration within the Mediterranean*, Missing Migrants Project; <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (aufgerufen am 6.12.2021).
- Jensen, Ulla Iben (2014): *Humanitarian Visas: Option or obligation?*, Centre for European Policy Studies, No. 68, Oktober 2012.
- Joint Declaration (2019): *Joint Declaration of Intent on a Controlled Emergency Procedure. Voluntary Commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidary Mechanism*, 23.9.2019; <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-temporary-voluntary-relocation-mechanism-declaration.pdf> (aufgerufen am 8.12.2021).
- Karpenstein, Ulrich/Sangi, Roya (2020): *Aufnahme von Flüchtenden aus den Lagern auf den griechischen Inseln durch die deutschen Bundesländer*, Rechtliche Stellungnahme, in Auftrag gegeben durch MEP Erik Marquardt, Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament; [https://erik-marquardt.eu/wp-content/uploads/2020/04/2020-03-06-Gutachten-L%C3%A4nderkompetenzen-humanit%C3%A4re-Aufnahme-Griechenland\\_-group-logo.pdf](https://erik-marquardt.eu/wp-content/uploads/2020/04/2020-03-06-Gutachten-L%C3%A4nderkompetenzen-humanit%C3%A4re-Aufnahme-Griechenland_-group-logo.pdf) (aufgerufen am 8.12.2021).
- Krause, Sigrun/Kamiab Hesari, Daniel/Weber, Daniel/Haschern, Danial/Alwasiti, Karim (2021): *Zerrissene Familien. Praxisbericht und Rechtsgutachten zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten*, Pro Asyl, Jümen; [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL\\_JUMEN\\_Gutachten\\_Familiennachzug\\_subSchutz\\_03-2021.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_JUMEN_Gutachten_Familiennachzug_subSchutz_03-2021.pdf) (aufgerufen am 6.12.2021).
- López Aguilar, Juan Fernando (2018): *Humanitäre Visa: Vorschlag des EU-Parlaments*. Interview, Aktuelles, Europaparlament; <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20181031STO18177/humanitare-visa-vorschlag-des-eu-parlaments> (aufgerufen am 28.1.2022).
- Mediendienst Integration (2021): *Menschenhandel*, Rat für Migration; <https://mediendienst-integration.de/migration/menschenhandel.html> (aufgerufen am 6.12.2021).
- Meiler, Oliver (2019): *Kapitänin droht nach Festnahme mehrjährige Haft*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 29.6.2019; <https://www.sueddeutsche.de/politik/italien-kapitaenin-rackete-anklage-1.4504704> (aufgerufen am 8.12.2021).
- Podolski, Tanja/Suliak, Hasso (2020): *Können die Länder auch ohne den Bund Flüchtlinge aufnehmen?*, Legal Tribune Online, 15.9.2020; <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/laender-aufnahme-fluechtlinge-moria-spd-union-bmi-seehofer-23aufenthg/> (aufgerufen am 8.12.2021).
- Sanderson, Sertan (2017): *EU relocation scheme ends to mixed reviews*, InfoMigrants, 26.9.2017; <https://www.infomigrants.net/en/post/5270/eu-relocation-scheme-ends-to-mixed-reviews> (aufgerufen am 8.12.2021).
- Sant'Egidio (2019): *Humanitarian Corridors in Europe*, Dossier; <https://www.santegidio.org/downloads/Dossier-Humanitarian-Corridors-DEF.pdf> (aufgerufen am 6.12.2021).
- Schwan, Gesine/Zobel, Malisa (2021): *Kommunen können das! Für eine Initiative, die Integration und Entwicklung in der Flüchtlingspolitik zusammendenkt*, Friedrich-Ebert-Stiftung; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/kommunen-koennen-das-fuer-eine-initiative-die-integration-und-entwicklung-in-der-fluechtlingspolitik-zusammendenkt> (aufgerufen am 28.1.2022).
- Seebrücke (2022): *294 Sichere Häfen*; <https://seebuecke.org/sichere-haefen/haefen> (aufgerufen am 27.1.2022).
- Statista (2021): *Geschätzte Anzahl der im Mittelmeer ertrunkenen Flüchtlinge in den Jahren von 2014 bis 2021*; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/892249/umfrage/im-mittelmeer-ertrunkenen-fluechtlinge/> (aufgerufen am 6.12.2021).
- SVR (2017): *Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland*, Studie des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und der Robert Bosch Stiftung; [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/downloads/Studie\\_Wie\\_gelingt\\_Integration.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/downloads/Studie_Wie_gelingt_Integration.pdf) (aufgerufen am 6.12.2021).
- Tagesschau (2020): *EuGH urteilt gegen drei EU-Staaten*, 2.4.2020; <https://www.tagesschau.de/ausland/gerichtsurteil-fluechtlingskrise-101.html> (aufgerufen am 8.12.2021).
- UNHCR (2020): *UNHCR und IOM setzen Härtefallaufnahme (Resettlement) wegen Corona vorübergehend aus*, UNHCR Deutschland; <https://www.unhcr.org/dach/de/40871-unhcr-und-iom-setzen-haerterfallaufnahme-resettlement-wegen-corona-voruebergehen-aus.html> (aufgerufen am 6.12.2021).
- UNHCR (2021a): *Statistiken*, UNHCR Deutschland; <https://www.unhcr.org/dach/de/services/statistiken> (aufgerufen am 6.12.2021).
- UNHCR (2021b): *Die Genfer Flüchtlingskonvention*, UNHCR Deutschland; <https://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unsere-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention> (aufgerufen am 6.12.2021).
- UNHCR (2021c): *Resettlement und humanitäre Aufnahme*, UNHCR Deutschland; <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme> (aufgerufen am 6.12.2021).
- UNHCR (2021d): *Resettlement*; <https://www.unhcr.org/resettlement.html> (aufgerufen am 6.12.2021).
- UNHCR (2021e): *FAQ Seenotrettung*, UNHCR Deutschland; <https://www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-seenotrettung#05> (aufgerufen am 8.12.2021).
- UNHCR (2021f): *UNHCR-Bericht: 1,47 Millionen schutzbedürftige Flüchtlinge 2022 auf Resettlement angewiesen*, UNHCR Deutschland; <https://www.unhcr.org/dach/de/66367-unhcr-bericht-147-millionen-schutzbeduerftige-fluechtlinge-2022-auf-resettlement-angewiesen.html> (aufgerufen am 28.1.2022).
- UNO-Flüchtlingshilfe Deutschland (2021): *Flüchtlingszahlen*; <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingzahlen> (aufgerufen am 6.12.2021).
- ZDF (2020): *Aufruf an Bundesregierung: Forderung nach mehr Flüchtlings-Aufnahmen*, ZDF Heute, 8.6.2021; <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/fluechtlinge-griechenland-hilfsorganisationen-100.html> (aufgerufen am 8.12.2021).

## 7

# AUSWEGE AUS DER SOLIDARITÄTSKRISE

## Modelle zur Verteilung von Flüchtlingen in der Europäischen Union

PROF. DR. MAREI PELZER

Als die Kommission der Europäischen Union (EU) im September 2020 ihr Neues Migrations- und Asyl-Paket (New Pact on Migration and Asylum) präsentierte, kündigte sie einen Neustart in der europäischen Migrationspolitik an. Es sollte ein neues Gleichgewicht zwischen Verantwortung und Solidarität geschaffen werden (Europäische Kommission 2020a). Der Reformstau, der sich in den Jahren zuvor gebildet hatte, sollte durch den Vorstoß der frisch gewählten Kommission mit neuem Schwung aufgelöst werden. Unter der Überschrift »Verantwortung und Solidarität« kündigte die Kommission u. a. die Reform des bisher geltenden Dublin-Systems an. Doch mehr als ein Jahr nach dem proklamierten Neustart ist die EU einer Reform kaum nähergekommen. Die Fronten in der EU-Asylpolitik sind – insbesondere in Punkto Verteilung von Asylsuchenden auf die EU-Staaten – verhärtet. Während einige einen Verteilungsschlüssel fordern, der neu einreisende Asylsuchende proportional auf die EU-Mitgliedstaaten aufteilt, sind insbesondere die östlichen Mitgliedstaaten strikt dagegen. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) darf jedoch nicht denen überlassen werden, die Flucht und Migration nach Europa mit allen Mitteln verhindern möchten. Solidarität und ein menschenwürdiger Umgang mit Schutzsuchenden müssen Leitplanken eines künftigen Asylzuständigkeitsystems sein.

### FEHLENDER SCHUTZ AUFGRUND UNKLARER ZUSTÄNDIGKEIT

Wenn es um Solidarität bei der Flüchtlingsaufnahme geht, darf die globale Perspektive nicht fehlen. Allerdings existiert keine internationale Konvention, die international regeln würde, welche Staaten für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständig sind. Auch wenn die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrer Präambel eine internationale Zusammenarbeit einfordert, gibt es bis heute keine internationale Verpflichtung zur solidarischen Verantwortungsteilung. Auch die Globalen Pakte zu Migration und zu Flüchtlingen der Vereinten Nationen leisten dies bislang nicht. Das Völkerrecht hat damit für den Flüchtlingsschutz eine widersprüchliche Situation geschaffen: Aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) leitet sich das subjektive Recht auf Schutz vor Zurückweisung in den Verfolgerstaat ab. Welcher der Konventionsstaaten – also

der Unterzeichnerstaaten der GFK – diesen Schutz zu gewähren hat, ist jedoch nicht geregelt. Dies führt dazu, dass sich Konventionsstaaten der Verantwortung für den Flüchtlingsschutz durch sogenannte Drittstaatenregelungen zu entledigen versuchen. Erklären sich alle potenziellen Aufnahmestaaten gegenseitig zu »sicheren Drittstaaten«, finden Flüchtlinge keinen Schutz mehr. Sie werden zu *refugees in orbit*, also zu Flüchtlingen, denen niemand Schutz gewährt. Das Schutzversprechen der GFK kann eben nur dann wirksam werden, wenn die Konventionsstaaten sich ihrer Verantwortung stellen und Zugänge zu ihren Territorien und damit zu Asylverfahren ermöglichen. Das Abstreiten von Zuständigkeit widerspricht dem Geist der GFK und führt zu Pushbacks und Schutzverweigerung.

Ursprünglich sollte das Dublin-System mithilfe der Zuständigkeitsklärung das Problem der *refugees in orbit* angehen. Bereits das Dubliner Übereinkommen von 1990 formulierte das Ziel, dass die Asylbewerber\_innen nicht von einem Mitgliedstaat zum anderen abgeschoben werden, ohne dass einer

#### Sichere Drittstaaten

Staaten, in denen die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert wird. Die Einreise über einen solchen Staat führt dazu, dass Asyl nach dem Grundgesetz nicht mehr gewährt wird. Das EU-Recht sieht ebenfalls Regelungen zu sicheren Drittstaaten vor, die zu einer Zurückweisung der Asylsuchenden in den sicheren Drittstaat führen können.

#### Sichere Herkunftsstaaten

Staaten, bei denen davon ausgegangen wird, dass dort generell keine Verfolgung zu befürchten ist. Es gilt die Regelvermutung der Verfolgungsfreiheit, was dazu führt, dass ein Asylverfahren bei entsprechender Herkunft nur selten zum Erfolg führt. In Deutschland gelten z. B. die Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsländer.

dieser Staaten sich für die Prüfung des Asylantrags für zuständig erklärt. 30 Jahre später ringt die EU noch immer um eine gerechte Verantwortungsteilung in Sachen Flüchtlingsschutz.

## KRISE DES GELTENDEN DUBLIN-SYSTEMS

Das geltende Dublin-System begünstigt unsolidarische Effekte. Es baut darauf auf, dass der Ersteinreisestaat grundsätzlich für die Bearbeitung des Asylantrags zuständig ist. Reisen Asylsuchende etwa über eine griechische Insel in die EU ein, so ist grundsätzlich Griechenland für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig. Ausnahmen sind u. a. für die Familienzusammenführung vorgesehen. Befinden sich bspw. Eltern in Deutschland, dann hat das minderjährige Kind, das in Griechenland ankommt, einen Anspruch auf Weiterreise nach Deutschland. Aber nicht nur die Familien-Regelungen weichen das Ersteinreisekriterium auf. Mit dem sogenannten Selbsteintrittsrecht kann jeder EU-Staat beschließen, die Zuständigkeit für einen Asylantrag quasi freiwillig zu übernehmen. Als im Jahr 2015 fast eine Millionen Flüchtlinge – die Mehrheit über Griechenland – in die EU einreisten, ermöglichte das Selbsteintrittsrecht einen legalen Wechsel der Zuständigkeit. Auch wenn das geltende Dublin-System flexibel ist, um ein Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten auszugleichen, sehen es viele in einer tiefen Krise. Aus menschenrechtlicher Sicht besteht diese in den desolaten Lebensbedingungen, unter denen Asylsuchende in manchen Mitgliedstaaten ihr Leben fristen müssen. Dass die humanitäre Lage auf den griechischen Inseln katastrophal ist, ist durch den Brand in Moria im September 2020 nochmals ins öffentliche Bewusstsein gedungen. Und das neue, umfassend kontrollierte Lager auf Samos zeigt das neue Gesicht, nämlich das eines Internierungslagers. Bereits im Jahr 2011 verurteilte der Europäische Menschenrechtsgerichtshof Griechenland wegen menschenrechtswidriger Behandlung von Asylbewerber\_innen (EGMR, Urteil *M.S.S. vs. Belgien*, vgl. Schieber 2011). Diese Entscheidung führte dazu, dass in der Folge sogenannte Dublin-Überstellungen nach Griechenland nicht mehr zulässig waren. Leider ist Griechenland nur ein Beispiel für die menschenrechtlichen Probleme des europäischen Asylsystems. Auch die Zustände in italienischen Aufnahmeeinrichtungen wurden bereits vom EGMR bemängelt und Dublin-Abschiebungen von Familien mit Kindern nur noch in engem Rahmen für zulässig erklärt (EGMR, Urteil *Tarakhel vs. Schweiz*, vgl. Herr 2014). Die Menschenrechtsverletzungen zeigen: Asylpolitik darf nicht nur auf dem Papier stattfinden – sie muss auch der Realität standhalten. Die Prämisse der EU-Asylpolitik, dass es in allen Mitgliedstaaten bei der Aufnahme und den Asylverfahren gleichwertige Standards gibt, wurde in den zurückliegenden Jahren widerlegt. Wenn es nun darum geht, ein neues Zuständigkeitssystem durchzubuchstabieren, dann muss dies im Einklang mit Grund- und Menschenrechten geschehen, zu deren Einhaltung sich die EU-Staaten verpflichtet haben.

## FESTGEFAHRENE VERHANDLUNGEN

Seit mehr als fünf Jahren wird in der EU über ein neues Zuständigkeitsmodell diskutiert, bislang ohne Einigung. Die unterschiedlichen Positionen lassen sich in drei grobe Lager einteilen.

In der Post-2015-Phase wurde – u. a. vom Europäischen Parlament, der Kommission und der Deutschen Bundesregierung – die Idee eines Verteilungsschlüssels starkgemacht. Die Bundesregierung hatte im Februar 2020 ein Papier in die Diskussion eingebracht, wonach das Kriterium der Ersteinreise abgeschafft werden und stattdessen ein Verteilmechanismus eingeführt werden sollte, wonach proportional zur Bevölkerungszahl und der Wirtschaftskraft eine Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten erfolgen sollte (Bundesregierung 2020). Jedoch sollten nur diejenigen Asylsuchenden in die EU-Staaten umverteilt werden, denen auch gewisse Erfolgchancen eingeräumt wurden. In einem Vorprüfverfahren sollten bereits diejenigen Asylsuchenden aussortiert werden, die aus einem sogenannten sicheren Herkunftsland stammen oder über ein sicheres Drittland in die EU eingereist sind.

Insbesondere diese Vorprüfung stieß bei dem zweiten Lager – u. a. Spanien, Italien, Malta und Zypern – auf massive Kritik (Cyprus et al. 2020). Diese südlich gelegenen Staaten haben kein Interesse daran, die mit solchen Vorverfahren einhergehenden Aufnahmezentren zu etablieren. In einem Diskussionspapier setzten sie sich stattdessen für eine schnelle Verteilung der neu einreisenden Asylsuchenden ein, die nach einem fairen Schlüssel erfolgen sollte. Die Prüfung der Asylanträge sollte, auch wenn die Einreise über einen sogenannten sicheren Drittstaat erfolgt sei, erst nach der Umverteilung erfolgen. Hier zeigen sich wesentliche Unterschiede in den Vorstellungen der Mitgliedstaaten im Süden im Vergleich zu denen im Norden der EU. Aus der Perspektive der Asylsuchenden sind Vorverfahren, solange sie nicht nur eine Registrierung und medizinische Betreuung betreffen, problematisch, da sie mit einem System von Auffanglagern, mit fehlenden Beratungs- und Unterstützungsstrukturen sowie mit einem Hinauszögern des Integrationsprozesses einhergehen. Außerdem bedeutet ein weiterer Prüfungsschritt zusätzlichen bürokratischen Aufwand und führt nicht zu effizienteren und schnelleren Verfahren. Das Leben im Wartestand wird sich für die Betroffenen nochmals in die Länge ziehen. Für diejenigen, die auf Dauer in der EU bleiben werden, geht wertvolle Zeit für ihre Integration verloren.

Die dritte Position in der EU wird insbesondere von den Regierungen Ungarns, Polens, der Slowakei und Tschechiens vertreten. Diese sogenannten Visegrád-Staaten möchten Migration in die EU generell unterbinden. Es brauche »Hotspots« außerhalb der EU und nicht Lager innerhalb. Diese Idee ist nicht neu. Auffanglager etwa in nordafrikanischen Staaten zu errichten, wurde in der Vergangenheit immer wieder gefordert. 2018 forderte der Europäische Rat, dass Bootsflüchtlinge, die aus Seenot gerettet werden, in von der EU errichtete »Ausschiffungsplattformen« in Marokko, Tunesien oder Algerien verbracht werden. Völkerrechtler\_innen kritisierten zu Recht, dass ein solches Vorgehen mit dem Zurückwei-

sungsverbot der GFK nicht vereinbar wäre (Cremer/Kämpf 2018). Doch die Position der Visegrád-Staaten geht noch weiter. Die EU solle sogar mit Verfolgerstaaten wie Syrien verhandeln, damit die Menschen von vornherein dortbleiben. Hier geht es darum, den Geflüchteten jeden Zugang zur EU zu verwehren, unter Aufgabe jeglicher menschenrechtlicher Verantwortung.

## DIE KOMMISSION SETZT AUF FLEXIBLE SOLIDARITÄT UND RÜCKKEHRPATENSCHAFTEN

Angesichts der seit Jahren verhärteten Fronten gleicht der Versuch der Kommission, ein einigungsfähiges Reformpaket zu schnüren, der Quadratur des Kreises. Mit dem Vorschlag vom September 2020 betont die Kommission insbesondere die Stärkung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik (Deutsche Ratspräsidentschaft 2020). Die Kooperation mit Drittländern soll dazu führen, dass irreguläre Migration in die EU so früh wie möglich gestoppt wird. Schutzkapazitäten in den Herkunfts- und Transitländern sollen ausgebaut werden – wengleich andererseits die Bereitschaft der EU, internationalen Schutz zu gewähren, bekräftigt wird. Was im Verhältnis zu Drittstaaten eine faire »Lastenteilung« sein könnte, ist jedoch ebenso wenig geklärt, wie die Frage, wie eine solidarische Verantwortungsteilung innerhalb der EU aussehen könnte. Im Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung unter dem Titel »Asyl- und Migrationsmanagement« ist stattdessen ein bunter Strauß an Maßnahmen enthalten, die auf forcierte Abschiebungen zielen und die Verteilung von Asylsuchenden von einem komplizierten Verfahren abhängig machen (Europäische Kommission 2020b). Statt eines verbindlichen Verteilungsschlüssels soll es einen flexiblen Solidaritätsmechanismus geben, der es den Mitgliedstaaten freistellt, ob sie sich entweder durch Aufnahme von Schutzsuchenden oder aber in Form von »Rückkehrpatenschaften« beteiligen. Dies meint, dass ein Mitgliedstaat einen anderen dabei unterstützt, abgelehnte Asylbewerber\_innen abzuschicken. Bleiben die Abschiebeversuche acht Monate lang erfolglos, muss der unterstützende Mitgliedstaat die entsprechenden Personen selbst aufnehmen. Dieses neue Instrument, das überaus euphemistisch als »Patenschaft« bezeichnet wird, hat nur noch wenig mit der Frage der solidarischen Verteilung von Asylsuchenden zu tun. Es verstärkt die Idee des »Verursacherprinzips«, das auch schon dem geltenden Dublin-System zugrunde liegt und demzufolge Staaten diejenigen Personen aufnehmen müssen, für deren Einreise bzw. ausbleibende Abschiebung sie verantwortlich sind. In dieser Logik liegt auch, dass der Vorschlag der Kommission das Ersteinreisekriterium des geltenden Dublin-Systems beibehalten möchte. Insgesamt ist der Regelungsentwurf der Kommission ein komplexes Gebilde, das kaum noch erkennen lässt, worum es eigentlich gehen sollte: um den Zugang zu einem Asylverfahren bzw. die Klärung der Frage, in welchem Mitgliedstaat dieser Zugang gewährt wird. Stattdessen bekommt man den Eindruck, dass es primär um die Externalisierung von Migrationskontrolle sowie verstärkte Zugangskontrollen an den EU-Außengrenzen geht.

## ALTERNATIVE MODELLE FÜR DIE ASYL-ZUSTÄNDIGKEIT UND DIE VERTEILUNG VON SCHUTZSUCHENDEN

Das Dublin-System war bisher das zentrale Instrument zur Bestimmung desjenigen Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Dabei fällt in der Regel die Zuständigkeit für das Asylverfahren mit der für die Aufnahme zusammen. Es ist jedoch überaus wichtig für das eigentliche Schutzanliegen des Asylrechts, dass der Zugang zum Asylverfahren auch nach Weiterwanderung von einem Mitgliedstaat in den nächsten gewährleistet bleibt. Es ist zentral, dass jedes neue Modell für die Festlegung der Asylzuständigkeit als grundsätzliche Prämisse allen Asylsuchenden eine faire Chance auf ein Asylverfahren gewährleistet. Ein effektiver Zugang zum Asylverfahren und die zügige Bearbeitung der Anträge auf internationalen Schutz müssen oberstes Ziel bleiben – wie es die (aktuell gültige) Dublin-III-Verordnung erfordert.

Dieser Grundsatz ist jedoch keine Vorentscheidung für ein bestimmtes Modell, wie die Zuständigkeit für Asylsuchende aufzuteilen ist. Es werden sowohl politisch als auch akademisch unterschiedliche Ansätze diskutiert, die kurz skizziert werden sollen.

### Ein Verteilungsschlüssel entscheidet über die Zuständigkeit für das Asylverfahren

Seit 2015 wird der Vorschlag, die Flüchtlingsaufnahme in der EU über einen Verteilungsschlüssel zu regeln, politisch prominent diskutiert. Die damalige Bundeskanzlerin Merkel hat ein solches Instrument als Reaktion auf die sogenannte Flüchtlingskrise als herausragenden Lösungsansatz präsentiert. Die Grundidee ist, die neu einreisenden Asylsuchenden proportional auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen, in denen sie auch nach einem positiven Asylbescheid bleiben müssten. Die entsprechenden Quoten könnten z. B. nach der Größe der Bevölkerung und dem Bruttoinlandsprodukt bemessen werden. Nach dem Multi-Faktoren-Modell kämen zusätzlich noch die territoriale Größe des Mitgliedstaates sowie die Arbeitslosenquote hinzu (Angenendt u. a. 2013). Ein Verteilungsschlüssel böte einen Weg aus der Solidaritätskrise der EU, da er die Verantwortung für die Aufnahme von Asylsuchenden gerechter verteilen würde. Debatten um eine gerechtere Verteilung von Asylsuchenden wurden in der EU seit den 1990er Jahren immer wieder geführt. Unter dem Schlagwort des »Burden Sharings« wurde z. B. auch zu Zeiten der Balkankriege und der entsprechenden Fluchtbewegungen in Länder der Europäischen Gemeinschaft die Forderung nach einem Verteilungsschlüssel laut. Damals scheiterte die Einführung einer solchen quotenmäßigen Verteilung, da Staaten wie Großbritannien eine Zunahme der Flüchtlingszahlen im eigenen Land befürchteten (vgl. Pelzer 2020: 232ff). Die Idee der proportionalen Verteilung von neu einreisenden Schutzsuchenden entspricht dem deutschen Modell der Verteilung von Asylsuchenden auf die Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel. Bestehend ist die dem Modell innewohnende Fairness im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander. Eine solidarische Flüchtlingsaufnahme in der EU sollte die entspre-

chenden Herausforderungen gerecht aufteilen. Aus Sicht des Flüchtlingsschutzes spricht nichts gegen ein solches Modell, sofern zentrale Prämissen erfüllt werden: Bei der Verteilung müssen schützenswerte Belange der Asylsuchenden berücksichtigt werden – etwa das Recht auf Familieneinheit oder andere Bindungen zu einem bestimmten Mitgliedstaat. Zentral ist zudem, dass in allen beteiligten Mitgliedstaaten der Zugang zu einem fairen Asylverfahren gewährleistet wird. Das Verfahren muss rechtsstaatlich ausgestaltet sein und die Lebensbedingungen während des Verfahrens (und auch danach) müssen einem existenzsichernden Mindeststandard genügen hinsichtlich Wohnraum, Nahrung und hygienischer Zustände. Zudem muss es Zugang zu Bildung sowie Integrationsperspektiven geben. Diese Standards werden jedoch in einigen Mitgliedstaaten noch nicht erfüllt.

### EU-Freizügigkeit nach dem Asylverfahren

Ein anderer Vorschlag sieht vor, anerkannten Schutzberechtigten das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der gesamten EU zu gewähren (Bast 2014: 143ff). Die Zuständigkeit für das Asylverfahren und für den vorläufigen Schutz während des Verfahrens soll von der Frage getrennt werden, welcher Staat dem anerkannten Flüchtling langfristig Schutz und Aufenthalt gewährt. Damit wären die Asylsuchenden in der Phase des Asylverfahrens noch verpflichtet, in den ihnen zugewiesenen Mitgliedstaaten zu leben. Nach der Erteilung eines Schutzstatus hingegen wären die Flüchtlinge frei in der Entscheidung, in welchem Mitgliedstaat sie sich niederlassen möchten. Bereits im derzeitigen EU-Recht findet sich in der Daueraufenthalts-Richtlinie die Möglichkeit für Drittstaatsangehörige, bei guter wirtschaftlicher Integration von einem Mitgliedstaat in einen anderen umzusiedeln. Die Unzulänglichkeit dieser Regel liegt jedoch auf der Hand, denn die wirtschaftlich Erfolgreichen haben womöglich gar kein Interesse mehr an einer Umsiedlung, während gerade für die Perspektivlosen die Umsiedlung überhaupt erst eine Chance auf Integration darstellen könnte. Freizügigkeit für Flüchtlinge darf nicht von ihrer wirtschaftlichen Integration abhängig gemacht werden. Denn es wäre gerade für solche Schutzberechtigten wichtig, das Recht auf Umsiedlung zu haben, die trotz ihres Schutzstatus in Mitgliedstaaten wie Italien in völliger Perspektivlosigkeit leben. Das Recht auf Freizügigkeit nach der Flüchtlingsanerkennung könnte der sozialen Verelendung vieler Geflüchteter entgegenwirken.

### Schutzsuchende haben »Free Choice« beim Zufluchtsland

Das UNHCR-Exekutiv-Komitee forderte vor sehr langer Zeit, dass »Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte [...], so weit wie möglich berücksichtigt werden« sollen (UNHCR 1979). Auch von anderer Seite wurde bereits auf UN-Ebene gefordert, die geltende, aber gescheiterte Logik des Dublin-Systems so zu verändern, dass Asylsuchende ihren Asylantrag im EU-Mitgliedstaat ihrer Wahl stellen können (UN-Menschenrechtsrat 2015). Gleichzeitig sollten die Aufnahmestaaten in finanzieller und technischer Hinsicht proportional und angemessen unterstützt werden. Die Forderung nach der »freien Wahl des Zufluchtslands« ist in der Vergangenheit auch von

verschiedenen in der Flüchtlingsarbeit tätigen Organisationen erhoben und damit begründet worden, dass Flüchtlinge schließlich in die Länder einreisen wollten, wo bereits Familie oder andere soziale Netzwerke anzutreffen sind. Die starken Bezüge zum jeweiligen Aufnahmeland stellen nicht nur für die Asylsuchenden einen Vorteil dar, sondern auch für den Aufnahmestaat. Denn die Migrationsforschung zeigt, dass Netzwerke wesentlich sind für die erfolgreiche Integration. Zudem könnten Menschenrechtsverletzungen vermieden werden: Schutzsuchende würden die Staaten bevorzugen, die das EU-Recht tatsächlich umsetzen, wodurch ihnen willkürliche Haft, menschenunwürdige Lebensbedingungen oder die Verweigerung eines fairen Asylverfahrens erspart blieben. Dieser Ansatz betont die Rechtspositionen der Asylsuchenden am stärksten. Zwar scheint unter den gegebenen politischen Mehrheitsverhältnissen eine realpolitische Umsetzung dieses Ansatzes eher unrealistisch zu sein. Doch die Motive und Bedürfnisse der Geflüchteten sollten grundsätzlich zentrale Kriterien sein bei der Entscheidung, wo diese Menschen dauerhaft aufgenommen werden können, schließlich sind sie am unmittelbarsten von dieser Frage betroffen.

### FAZIT

Das Scheitern des bisherigen Dublin-Systems liegt unter anderem darin begründet, dass Asylsuchende in vielen Mitgliedstaaten Zustände vorfinden, die mit den Menschenrechten nicht vereinbar sind. Obdachlosigkeit, fehlende Versorgung, Misshandlungen, rassistische Übergriffe oder willkürliche Haft sind nur einige Beispiele. Ein neues europäisches Asylsystem muss auf diese drängenden Missstände eine Antwort finden. Die hier vorgestellten Alternativmodelle zeigen Wege auf, wie einerseits die Menschenrechte und das Recht auf Zugang zu einem rechtsstaatlichen Asylverfahren garantiert, aber andererseits auch positive Effekte für die Mitgliedstaaten und ein Mehr an Solidarität erzielt werden können. Angesichts der verhärteten politischen Fronten bzw. weil einige Regierungen vor allem auf Auslagerung und Verhinderung von Fluchtmigration in die EU setzen, scheinen diese Modelle jedoch momentan nicht realisierbar zu sein. Solange jedoch der Reformdiskurs geführt wird, sollten menschenrechtsbasierte Alternativen zum Dublin-System starkgemacht werden. Der Kampf für eine humanere und den Grundwerten der EU verpflichtete Flüchtlingspolitik darf nicht aufgegeben werden.

### LITERATUR

Angenendt, Steffen / Engler, Marcus / Schneider, Jan (2013): *Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung*, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und dem Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Aktuell, 65/2013.

Bast, Jürgen (2014): Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Michèle Knodt / Anne Tews (Hrsg.): *Solidarität in der EU*, Baden-Baden, Nomos: 143–162.

Cremer, Hendrik / Kämpf, Andrea (2018): *EU-Pläne für Ausschiffungsplattformen in afrikanischen Staaten. Abfangen auf dem Mittelmeer*, Legal Tribune Online, 12.10.2018; <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/mittelmeerroute-fluechtlinge-ausschiffungsplattform/> (aufgerufen am 31.1.2022).

Cyprus, Greece, Spain, Italy, Malta (2020): *Non-paper on the reform of the Common European Asylum System in the perspective of an EU migration and asylum policy*; <http://www.statewatch.org/news/2020/apr/eu-ceas-cy-el-es-it-mt-non-paper-4-20.pdf> (aufgerufen am 1.11.2021).

Deutsche Bundesregierung (2020): *Neuausrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*, Konzeptpapier der Bundesregierung, 4.2.2020; [https://fragdenstaat.de/dokumente/3930-200204\\_neuausrichtung\\_desgeas\\_konzeptpapierderbreg\\_pdf/](https://fragdenstaat.de/dokumente/3930-200204_neuausrichtung_desgeas_konzeptpapierderbreg_pdf/) (aufgerufen am 1.11.2021).

Deutsche Ratspräsidentschaft (2020): *Fortschrittsbericht der Präsidentschaft zu Kernelementen einer europäischen Migrations- und Asylpolitik und zum weiteren Vorgehen*; <https://www.eu2020.de/blob/2427370/59feb1e711e2cc2557c47fce4983503e/12-15-pm-viko-jha-fortschrittsbericht-de-data.pdf> (aufgerufen am 31.1.2022).

Europäische Kommission (2020a): *Ein Neuanfang in der Migrationspolitik: Aufbau von Vertrauen und Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen Verantwortung und Solidarität*, Pressemitteilung, 23.9.2020.

Europäische Kommission (2020b): *Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109*, 23.9.2020, Brüssel; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=EN> (aufgerufen am 31.1.2022).

Herr, Anne-Christine (2014): *EGMR zweifelt an italienischem Asylsystem. Zu wenig Schutz für Kinder*, Legal Tribune Online, 5.11.2014.

Pelzer, Marei (2020): *Die Rechtsstellung von Asylbewerbern im Asylzuständigkeitsystem der EU*, Baden-Baden, Nomos.

Schieber, Julia (2011): *EGMR urteilt über Abschiebung. Das europäische Asylsystem in der Krise*, Legal Tribune Online, 24.1.2011.

UN-Menschenrechtsrat (2015): *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants François Crépeau: Banking on mobility over a generation*, Follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, 8.5.2015, A/HRC/29/36; <https://www.refworld.org/docid/5576e3ba4.html> (aufgerufen am 1.11.2021).

UNHCR (1979): *Nr. 15 (XXX) Flüchtlinge ohne Asylland*, UNHCR-Exekutiv-Komitee; <https://www.refworld.org/pdfid/5db8304415.pdf> (abgerufen am 1.11.2021).

## 8

# DER MIGRATIONSPOLITIK DEN RICHTIGEN RAHMEN GEBEN

## Framing und Narrative als Technik der politischen Kommunikation

JOHANNES HILLJE

»Politik beginnt mit dem Betrachten der Realität.« So lautet ein oft bemühtes Zitat, das Kurt Schumacher zugeschrieben wird. Wenn dieser Satz stimmt, sollte er konsequenterweise auf folgende Weise fortgesetzt werden: ... und die politische Debatte beginnt mit der Deutung der Realität. Denn Politik ist ein Kampf um Deutungshoheit. Dieser Wettstreit um die Beschreibung und Deutung der Wirklichkeit findet mit Begriffen, Bildern und Argumentationsketten statt. Sprache in der Politik ist deshalb sprachliches Handeln. Es macht einen Unterschied, ob von »Betreuungsgeld« oder von »Herdprämie« gesprochen wird, von »Klimaveränderungen« oder »Klimakrise«. Und genauso macht es einen Unterschied, ob von »Asylbewerber\_innen« oder »Schutzsuchenden« die Rede ist.

Wer in der politischen Öffentlichkeit mit Sprache interveniert – also Akteur\_innen aus Politik, Medien, Gesellschaft –, muss sich der Wirkung der eigenen Worte und der Unterschiede zwischen Begriffen bewusst sein. Während Medienschaffende qua Beruf an einer möglichst unparteiischen Sprache interessiert sein sollten, verfolgen Politiker\_innen das Ziel, mit sprachlichen Mitteln ihre politische Agenda zu befördern. Zwei Techniken der politischen Kommunikation sind dafür von besonderer Bedeutung: Framing und Narrativkonstruktionen. In diesem Beitrag werden diese beiden Techniken erläutert und ihre Anwendung im Kontext der Migrations- und Asylpolitik diskutiert.

### FRAMES SIND DEUTUNGSRAHMEN

Um die Bedeutung und Wirkung von Sprache in der Politik zu ergründen, hilft der interdisziplinäre Ansatz vom Framing. Das ist ein Konzept, das vor allem in der Kognitions-, Politik- und Kommunikationswissenschaft sowie Psychologie erforscht, entwickelt und angewendet wird. Ein »Frame« ist ein Deutungsrahmen, »Framing« der kommunikative Prozess, bei dem ein Sachverhalt in einen bestimmten Deutungsrahmen gesetzt wird. Schon durch einen einzigen Begriff kann ein Frame aktiviert werden. Frames führen gewissermaßen ein Doppelleben. Sie treten sowohl bei den Sender\_innen als auch den Empfänger\_innen von Botschaften auf. Menschen »framen«, um Informationen zu verarbeiten. Bei Leser\_innen oder Zuhörer\_innen funktioniert Framing wie eine

Heuristik: Mit begrenztem Wissen und begrenzter Zeit versucht das Gehirn, Informationen zu verarbeiten und daraus Sinn zu stiften. Ein Deutungsrahmen aktiviert Werte, Erfahrungen, Gefühle und Wissen bei den Rezipient\_innen. Oftmals assoziieren Menschen das Neue mit dem Altbekannten. Kurz: Wir framen, um zu verstehen. Und ist ein bestimmter Frame erst einmal aktiviert, werden alle weiteren eingehenden Information in diesem Deutungsrahmen interpretiert. Daher werden Frames oft auch als »Denkschablonen« bezeichnet.

Ziel von politischer Kommunikation sollte es sein, den Frame mitzuliefern, durch den das Publikum die politische Botschaft interpretiert. Ein Frame ist nicht nur ein einzelner Begriff, sondern ein Interpretationsschema, das idealtypisch aus vier Elementen besteht: Erstens definiert ein Frame das Problem des betreffenden Themas. Zweitens enthält ein Frame die hinter dem Problem liegende Kausalität, also den Zusammenhang von Ursache und Wirkung. Drittens beinhaltet ein Frame eine moralische Bewertung und viertens liefert er den Ansatz zur Lösung des Problems. Ein Beispiel: Wenn viele Menschen aus ihrer Heimat flüchten, etwa aufgrund eines Bürgerkriegs, ist häufig von einer »Flüchtlingswelle« die Rede. Dieser Begriff definiert das Problem aus der Perspektive der Aufnahmeländer und stellt die Assoziation einer Naturgewalt her (einer Welle). Bei derartigen Naturereignissen gebietet es die Moral – so impliziert dieser Frame –, jene Menschen zu schützen, die von der Naturgewalt erfasst werden, also die Einwohner\_innen der Aufnahmeländer. Naheliegende Maßnahmen zur Lösung des Problems wären somit »Eindämmung«, »Abschottung« oder das Errichten von »Schutzzäunen«. Die Flucht von Menschen wird in diesem Framing einseitig zugunsten des vermeintlich notwendigen »Schutzes« der Aufnahmegesellschaft interpretiert. Dagegen wird das Schutzbedürfnis der Geflüchteten weitgehend ignoriert. Begriffe wie »Pull-Faktoren« oder »Asyltourismus« blenden das Leid der Menschen und somit die zentralen Fluchtursachen aus. Begriffe wie »Kriegsflucht« oder »Fluchtbewegungen« wären dagegen Framings, die den Fokus stärker auf die Schutzsuchenden richten würden. Zwar mag es nicht immer die perfekten Begriffe geben, aber wichtig ist es, nicht die Frames zu

benutzen, die ein verzerrtes Bild der Realität zeichnen. Selbst bei der Negierung eines Frames.

## NARRATIVE ALS ERZÄHLERISCHER ÜBERBAU VON POLITIK

Der Vermittlung der eigenen Vorschläge mittels eines Narrativs ist die zweite wichtige kommunikative Methode, um Menschen zu überzeugen. Denn Menschen denken nicht nur in Bildern, sie denken auch in Geschichten. Ein Narrativ ist eine sinnstiftende Erzählung, die Legitimität für politische Vorschläge produzieren soll. Es ist einerseits ein ideeller und identifikationsstiftender Überbau für Politik, andererseits ein kognitiver Vermittlungshelfer für konkrete Vorschläge. Ein Narrativ besteht mindestens aus der erzählerischen Grundstruktur, die über drei Elemente verfügt: Ausgangszustand, Ereignis/Aktion, Endzustand. Ein Narrativ beschreibt mit erzählerischen Mitteln die Veränderung, die Politik bewirken möchte.

Die bundesrepublikanische Debatte über die Migrations- und Asylpolitik wurde in den Jahren seit 2015 vor allem von rechtspopulistischen Frames und Narrativen dominiert. Der eskalierende Bürgerkrieg in Syrien hatte seit 2011 zu großen Fluchtbewegungen geführt, auch nach Europa, die im Spätsommer 2015 einen Höhepunkt erreichten. Neben den bereits genannten Frames, die die Geflüchteten abwerteten, hat auch ein zunächst harmlos erscheinender Begriff eine Erzählung mit einer ganz bestimmten Interpretation der Ereignisse des sogenannten »Flüchtlingssommers« etabliert. Das ist der Begriff »Grenzöffnung«. Faktisch waren damals, als Zehntausende Geflüchtete über Ungarn nach Deutschland kamen, die Grenzen offen, da sowohl Ungarn als auch Deutschland und das dazwischenliegende Österreich zum offenen Schengen-Raum gehören. Angela Merkels Entscheidung, die Grenzen offenzulassen und die Schutzsuchenden aufzunehmen, war also vielmehr eine Nicht-Grenzschließung. Der Begriff von der »Grenzöffnung« evokiert hingegen ein wirkungsvolles Zerrbild, in dem Merkel die Schlagbäume quasi eigenhändig hochkurbelt. Und es suggeriert einen Rechtsbruch, da geschlossene Grenzen eben nicht ohne Weiteres geöffnet werden können. Dieser Frame bezieht sich jedoch wiederum auch auf die Geflüchteten. Innerhalb dieses Deutungsrahmens war die Aufnahme der Menschen rechtswidrig, womit ihnen das Etikett »illegal« anhaftet. Das Stigma der Illegalität ist in diesem Zusammenhang sehr bedeutsam, weil beispielsweise die AfD auf dieser Grundlage jede Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für die Schutzsuchenden, etwa im asylpolitischen Sinne, dementiert. Der Europäische Gerichtshof hat indes längst geklärt, dass das Handeln der Bundesregierung im Sommer 2015 rechtskonform war (Thym 2017).

Solche und andere Frames zeigen, dass der Diskurs über Flucht und Migration in dieser Zeit in erster Linie ein Anti-Migrationsdiskurs war. Geflüchtete und Migrant\_innen wurden zuvorderst als eine Bedrohung dargestellt – eine Bedrohung für die Sicherheit im Land, für die kulturelle Identität der Gesellschaft oder die Finanzen des Staates. Gleichzeitig wurden Begriffe erfunden, mit denen die Abschiebung von

Menschen positiv konnotiert werden sollte. Ein Beispiel sind die Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungszentren, sogenannte »Anker-Zentren«, die 2018 zuerst in Bayern und dann in anderen Bundesländern eingerichtet wurden. Vermutlich soll der Begriff »Anker« der deutschen Bevölkerung signalisieren, dass die vermeintlichen Gefahren, die von Migration ausgehen, an einem grenznahen Ort fixiert, also ferngehalten werden (Schammann 2018). Ein weiteres Beispiel ist das Unwort des Jahres 2020: »Rückführungspatenschaft«. »Der ursprünglich christlich geprägte, positive Begriff der Patenschaft steht für Verantwortungsübernahme und Unterstützung im Interesse von Hilfsbedürftigen. In der Zusammensetzung mit dem – ebenfalls beschönigend für »Abschiebung« gebrauchten – Wort »Rückführung« wird suggeriert, »dass Abschieben eine gute menschliche Tat [...] sei«, schreibt die Jury in ihrer Begründung (Unwort des Jahres 2020).

Das Thema Migration und Flucht hat mittlerweile in der öffentlichen Debatte an Prominenz verloren, weil deutlich weniger Menschen nach Deutschland kommen. Dennoch ist schon heute klar: Krieg, Verfolgung, Not und Perspektivlosigkeit werden auch in Zukunft zu Fluchtbewegungen führen – auch nach Europa. Die Klimakrise wird sich verstärkend auf diese Fluchtursachen auswirken. Zu erwarten ist deshalb auch, dass bei der nächsten »Flüchtlingsdebatte« oder »Migrationsdebatte« die alten, bereits gelernten Frames wieder aktiviert werden. Wie eingangs erläutert, tendieren Menschen aus Effizienzgründen dazu, neue Ereignisse mit zurückliegenden Erfahrungen und altem Wissen zu interpretieren. Solange keine alternativen Deutungsrahmen gelernt werden, werden die bereits etablierten Denkschablonen dafür herangezogen. Das Ziel einer progressiven Asyl- und Migrationspolitik sollte es daher sein, nicht nur alternative politische Vorschläge zu machen, sondern auch eine neue Deutung und Erzählung zu diesem Thema anzubieten. Mit anderen Worten: Ein Reframing der Asyl- und Migrationsthematik.

## REFRAMING IN DREI SCHRITTEN

### (1) Die richtigen Werte ansprechen

Wer ein effektives Framing entwickeln und etablieren möchte, sollte ein paar grundlegende Regeln beachten: Erstens sind Frames dann besonders wirksam, wenn sie die moralische Überzeugungen, also Werte ansprechen. Das gilt für politische Kommunikation sogar ganz grundsätzlich: Menschen formen ihre Einstellungen zu politischen Themen häufig auf Grundlage ihrer Werte. Niemand durchdringt in allen Politikfeldern alle fachlichen Details, um sich allein auf dieser faktischen Basis eine Meinung bilden zu können. Um trotzdem in der Lage zu sein, eine Einstellung auszubilden, überprüfen Menschen, ob ein Politikvorschlag ihren Werten entspricht oder nicht. Fürsorge, Gerechtigkeit, Solidarität, Fairness und Freiheit sind beispielsweise zentrale Werte für progressive Menschen, die es im Sinne progressiver Politik zu aktivieren gilt (Faus/Storks 2019). Übertragen auf die Asyl- und Migrationspolitik: Aus progressiver Sicht ist es sinnvoller, von »Schutzsuchenden« als von »Flüchtlingen« oder »Asylbewerber\_innen« zu sprechen. Der Begriff »Schutz« aktiviert die Werte von Solidarität und Fürsorge. Ein zweites Beispiel: Eine oft diskutierte Regelung in der Asylpolitik ist die Möglich-

keit, dass die Familie eines anerkannten Flüchtlings ebenfalls in Deutschland Schutz erhält. Diese Regelung wird mit dem Begriff »Familiennachzug« bezeichnet. Das ist ein technokratischer, eher kühler, juristischer Terminus. Ein Begriff, der die normative Dimension hinter dieser Regelung besser zur Geltung bringen würde, wäre »Familienzusammenführung«. Ein solcher Begriff würde den Wert der Familie als Einheit und Gemeinschaft betonen und somit das Ziel hinter der politischen Maßnahme unterstützungswürdiger erscheinen lassen. Eine zentrale Leistung von politischer Kommunikation ist die Übersetzung von (juristischen) Fachbegriffen in eine allgemein verständliche Sprache, die die Werte hinter dem Recht zum Ausdruck bringt. Denn Werte sind Teil des emotionalen Denkens von Menschen. Politische Kommunikation kann nie allein durch die Vermittlung von Fakten gelingen. Werte sind das ideale Werkzeug, um das rationale und emotionale Denken gleichzeitig anzusprechen.

## (2) Deutungsrahmen wählen

Zweitens beruht erfolgreiches Framing auf Schlüsselbegriffen, die den gewünschten Deutungsrahmen aktivieren. Die Aktivierung von Interpretationsschemata erfolgt in der Regel durch einzelne Begriffe, wie etwa »Welle« oder »Flut« beim Framing von Migration als Naturgewalt. Metaphern eignen sich als Bestandteil von Schlüsselbegriffen besonders gut. Das hängt damit zusammen, dass das Gehirn Botschaften ohnehin in Bilder übersetzt. Ein wirksames Framing liefert die richtigen Bilder also direkt mit. Auch Werte können geeignete Schlüsselbegriffe sein.

## (3) Wiederholen, wiederholen, wiederholen

Drittens ist für die Etablierung von Frames im öffentlichen Diskurs deren Wiederholung von essenzieller Bedeutung. Zunächst sollten die eigenen Frames in der eigenen Partei, dem eigenen Verband oder der eigenen Organisation fest im Sprachgebrauch verankert werden. Manche Organisationen – etwa Bundestagsfraktionen, die ARD-Rundfunkanstalten oder Unternehmen – haben zu diesem Zweck Framing-Leitfäden entwickelt (Netzpolitik.org 2019). Solche Dokumente können etwa bei der Anfertigung von Texten oder Reden als Gedankenstützen herangezogen werden. Wichtig ist nun die Wiederholung der Frames in der öffentlichen Debatte – so oft wie möglich und von so vielen Mitstreiter\_innen wie möglich.

Neben diesen handwerklichen Grundsätzen sind für das Reframing einer Debatte auch die inhaltlichen Aspekte eines Themas entscheidend. In diesem Sinne beinhaltet ein Frame ganz bestimmte Aspekte, die für ein Thema als relevant angesehen werden (und andere Aspekte werden bewusst ignoriert). Mit Blick auf die Migrationsdebatte könnte das beispielsweise bedeuten, dass es einerseits um die Steuerung, Ordnung und Gestaltung von Migration, stärker aber noch um das Gelingen von Integration gehen sollte. Gescheiterte Integration ist eine wichtige Ursache für soziale Probleme und letztlich auch ein großer Kostenfaktor. Gleichzeitig liegen die Maßnahmen für gelingende Integration viel näher an der Kernkompetenz progressiver Kräfte als etwa die kulturell-identitätspolitisch geprägten Debatten über Herkunft

und Äußerlichkeiten, die von Rechtspopulist\_innen geschürt werden. Das richtige Framing muss die progressiven Assoziationen nur wecken.

## DIE VISION ALS NARRATIV

Die Frames sollten in ein übergeordnetes Narrativ eingebettet werden. Dieses Narrativ sollte nicht nur eine dramaturgische Grundstruktur aufweisen (siehe oben), sondern auch solche Elemente, die Menschen aus Erzählungen kennen, beispielsweise Hauptfiguren bzw. handelnde Akteure, Konflikte oder ein gutes Ende. An einem solchen Ende sollte die Verwirklichung der eigenen Vision stehen, beispielsweise die Definition eines neuen »Wir« der Gesellschaft, das Zusammenhalt sichert und Chancen für alle Menschen bietet.

## WIE WOLLEN WIR ÜBER THEMEN DISKUTIEREN?

Frames und Narrative sind kommunikative Instrumente, die dabei helfen, eine politische Agenda verständlich zu vermitteln und öffentliche Unterstützung zu generieren. Man sollte sie jedoch nicht mit Zauberstäben verwechseln. Zur Wirkung von Framing liegen in der Wissenschaft sehr unterschiedliche Erkenntnisse vor. Wenig umstritten ist, dass Frames einen Effekt auf das Denken und die Wahrnehmung der Realität haben (Oswald 2019). Sie können zu Einstellungsänderungen bei Menschen führen, müssen es aber nicht. Ganz sicher funktionieren Frames und andere Kommunikationstechniken nicht wie ein Knopf, den man beim Publikum nur drücken muss, um deren Meinungen zu verändern. So einfach ist es nicht.

Dass Narrative und Frames den Diskurs beeinflussen, ist aber durchaus nachweisbar – nämlich wie der Diskurs geführt wird, wie also öffentlich über ein Thema nachgedacht und diskutiert wird. Das heißt, wie die Gesellschaft über ein Thema öffentlich nachdenkt und diskutiert. Framing greift also indirekt in den Diskurs ein – es geht weniger darum, über welche Themen diskutiert wird, sondern wie darüber gesprochen wird. Aber genau dieses Wie entscheidet häufig darüber, welche Problemdefinitionen die Öffentlichkeit bei einer Debatte zugrunde legt und welche Lösungen dementsprechend als denkbar und wünschenswert erscheinen. Es gilt deshalb, der eigenen Politik eine eigene und wirkungsvolle Sprache zu geben.

## LITERATUR

Thym, Daniel (2017): »Herrschaft des Unrechts gab es definitiv nicht«. Interview; [https://www.deutschlandfunk.de/eugh-urteile-zur-fluechtlingspolitik-herrschaft-des.694.de.html?dram:article\\_id=392027](https://www.deutschlandfunk.de/eugh-urteile-zur-fluechtlingspolitik-herrschaft-des.694.de.html?dram:article_id=392027) (aufgerufen am 16.7.2021).

Faus, Rainer / Storks, Simon (2019): *Das pragmatische Einwanderungsland. Was die Deutschen über Migration denken*, Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15213-20190402.pdf> (aufgerufen am 27.1.2022).

Netzpolitik.org (2019): *Wir veröffentlichen das Framing-Gutachten der ARD*; <https://netzpolitik.org/2019/wir-veroeffentlichen-das-framing-gutachten-der-ard/> (aufgerufen am 16.7.2021).

Oswald, Michael (2019): *Strategisches Framing*, Wiesbaden, Springer VS.

Schammann, Hannes (2018): »AnKER-Zentren werden ihre selbst gesteckten Ziele verfehlen«. Interview; <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/anker-zentren-werden-ihre-selbst-gesteckten-ziele-verfehlen> (aufgerufen am 19.7.2021).

Unwort des Jahres (2020): *Wahl des 30. »Unworts des Jahres«*, Pressemitteilung; [https://www.unwortdesjahres.net/wp-content/uploads/2021/06/pressemitteilung\\_unwort2020.pdf](https://www.unwortdesjahres.net/wp-content/uploads/2021/06/pressemitteilung_unwort2020.pdf) (aufgerufen am 16.7.2021).

## 9

## DAS IST DEUTSCHLAND

### Warum ein progressives Narrativ über die deutsche Migrationsgesellschaft nötig ist

DR. DIETMAR MOLTHAGEN

Versetzt man sich gedanklich an den Jahresanfang 2015 zurück, befindet man sich in einer politisch anderen Zeit. Eine rechtspopulistische Fraktion gibt es im Bundestag nicht, lediglich in einigen wenigen Länderparlamenten. Stattdessen finden die »Pegida«-Demonstrationen in Dresden breite Aufmerksamkeit bis in ausländische Medien hinein. Es flüchten zwar seit einiger Zeit mehr Menschen nach Deutschland, aber in der öffentlichen Aufmerksamkeit spielen Flucht und Asyl keine nennenswerte Rolle (Rat für Migration 2015). Anfang 2015 schlägt der Rat für Migration vor, eine Kommission einzurichten, die ein neues Leitbild für die Einwanderungsgesellschaft erarbeiten soll. Daraus solle eine Neudefinition des deutschen »Wir« entstehen und das Verständnis für die gesellschaftliche Gegenwart und die Selbstverständlichkeit von Migration solle gestärkt werden. Das alltägliche Erleben der Einwanderungsgesellschaft solle in eine überzeugende Erzählung überführt werden.

#### AUF DER SUCHE NACH DEM »NEUEN WIR«

Eine solche Kommission hat es nie gegeben, Überlegungen für ein progressives Narrativ der Einwanderungsgesellschaft aber sehr wohl. Eine neue Erzählung des »Wir« ist relevanter denn je. Die Debatten über Flucht, Migration und Integration der Jahre 2015 bis ›17 haben die Polarisierung der Meinungen in Politik und Bürger\_innenschaft deutlich vor Augen geführt. Gut erforscht sind zudem die in Teilen der Bevölkerung verankerten rechtspopulistischen und rassistischen Einstellungen (vgl. die aktuelle FES-Mitte-Studie: Zick/Küpper 2021). Die gestiegene Zahl rechtsextremer Straf- und Gewalttaten und brutale Morde wie die in Hanau oder Halle zeigen, dass insbesondere Menschen mit einer sichtbaren Einwanderungsgeschichte akut bedroht sind und das gesellschaftliche Zusammenleben unmittelbar attackiert wird.

Auf der anderen Seite ist trotz der hier nur kurz erwähnten Konflikte um Fragen von Flucht, Migration und Integration das Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft täglich gelebte Realität. Diese Tatsache erhält aber nur vergleichsweise geringen Widerhall in medialen Diskursen. Auch dies gehört zur gesellschaftlichen Realität: Obwohl mehr als

ein Viertel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund<sup>18</sup> aufweist, gilt die Migrationserfahrung nach wie vor als das Unnormale und ist die öffentliche Wahrnehmung von Migration und Integration überwiegend defizitorientiert.

#### NEGATIVE DEUTUNGSRAHMEN DOMINIEREN DAS THEMA MIGRATION

Blickt man auf die sogenannten Asyldebatten der vergangenen Jahrzehnte zurück, dann wird deutlich, dass der politische Diskurs über Flucht und Migrationspolitik allgemein von negativen Deutungsrahmen dominiert und beeinflusst war (Herbert/Schönhagen 2020). Ohne die alten Begriffe aus den 1980er und 1990er Jahren hier zu wiederholen, kann man festhalten, dass diese Deutungsrahmen – oder »frames« – vor allem auf die Emotionen Angst und Unsicherheit abzielen und Differenz und Abgrenzung betonen. Sie rekurrieren auf Bedürfnisse der Gesellschaft, in der Migrant\_innen und Geflüchtete ankommen, und eben nicht auf die der migrierenden oder flüchtenden Menschen. Ein Beispiel: Wenn Politiker\_innen im Sommer 2021 Bilder von verzweifelten Menschen – sei es im Mittelmeer oder in Afghanistan – mit dem Satz »2015 darf sich nicht wiederholen!« kommentieren, bedienen sie das Narrativ der Angst vor steigenden Flüchtlingszahlen. Dies wiederum legitimiert politische Maßnahmen, die Menschen daran hindern sollen, Schutz in Deutschland zu finden. Sie zeigen damit eine abwehrende Haltung gegenüber flüchtenden Menschen und rahmen Menschen auf der Flucht als Gefahr für die eigenen Interessen, das heißt für Stabilität und Sicherheit. Dass Flucht für diese Menschen eine lebensrettende Notwendigkeit bedeutet und dass das Recht, Asyl zu suchen, völkerrechtlich verbrieft ist, wird hingegen ausgeklammert. Darüber hinaus sendet dieser Deutungsrah-

<sup>18</sup> Der in der Fachwelt umstrittene, aber im Verwaltungshandeln angewandte Begriff »Migrationshintergrund« umfasst alle Personen, die entweder selbst nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren sind oder deren Mutter oder /und Vater nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. Diese Personengruppe umfasst rund ein Viertel der Bevölkerung Deutschlands. Hierzu gehören Ausländer\_innen, (Spät-)Aussiedler\_innen, eingebürgerte Personen sowie alle mit deutscher Staatsangehörigkeit geborenen Kinder von Eltern, die eines der genannten Kriterien erfüllen (Statistisches Bundesamt 2021).

men ein fatales Signal (Kohlenberger 2020) an die Menschen, die in den letzten Jahren Schutz in Deutschland bekommen haben und am gesellschaftlichen Leben partizipieren wollen – teils mit großen Erfolg, wie die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zeigt (Brücker 2020). Ihnen wird signalisiert, dass ihre Aufnahme ein Fehler oder Ausrutscher war, den man nachträglich bereut.

## DIE MACHT DER BILDER

Die Bildsprache, also Metaphern oder auch die Bebilderung in Zeitungen und Onlineportalen, verstärken häufig den negativen Deutungsrahmen bezüglich Migration (Bertelsmann Stiftung 2017). Wir kennen die Fotografien von verdreckten Menschen, deren Gesichter nicht deutlich gezeigt werden, von überfüllten Schlauchbooten auf dem Mittelmeer, von an Zäunen wartenden Menschen. Ein bekanntes und glücklicherweise mittlerweile auch vielfach kritisiertes Beispiel ist das metaphorische Bild von Geflüchteten als Menschenmasse, die einer Naturgewalt gleich an unsere Grenzen »strömen« und als »Flüchtlingswelle« über uns hinwegschwappen (Oswald 2020).<sup>19</sup> Jegliche Bilder, die flüchtende Menschen als anonyme Masse zeigen, als hinter Zäunen eingesperrt, bedienen den Deutungsrahmen, Migration bedrohe den eigenen Wohlstand und die Sicherheit im Land. Demgegenüber findet die alltägliche Migration – beispielsweise von ausländischen Studierenden oder Arbeitnehmer\_innen, die die Freizügigkeit in der EU nutzen – wenig Niederschlag in der öffentlichen Erzählung und Bebilderung von Migration. Dies mag mit dem geringen Nachrichtenwert des alltäglichen Lebens erklärbar sein, blendet aber einen großen Teil des Migrationsgeschehens im öffentlichen Diskurs aus und trägt damit zur verzerrten Wahrnehmung gesellschaftlicher Wirklichkeit bei.

## NEUE NARRATIVE BRAUCHT DAS LAND

Angesichts der gegenwärtig dominierenden Migrationsnarrative sind aus progressiver Perspektive neue Erzählungen von Einwanderung und inklusivem Zusammenleben nötig. Die Kommunikationswissenschaft beschreibt »Narrative« als kollektiv wirksame Geschichten, die Sinnzusammenhänge stiften (Gadinger u. a. 2014). Sie folgen einer erzählerischen Grundstruktur und beschreiben gesellschaftliche Veränderungen oder Ereignisse. Das zentrale Ziel einer neuen Migrationserzählung beschreibt die Sozialwissenschaftlerin Naika Foroutan, die zu den ersten Fürsprecher\_innen eines neuen und inklusiven Leitbilds zählte, im Jahr 2015 wie folgt: »Eine narrative Ausweitung der deutschen Identität hätte zur Folge, dass das Migrantische selbst zum konstitutiven Element des nationalen Narrativs und der deutschen Identität würde.« (Foroutan 2015) Die deutsche Identität ist diesem Gedanken nach eben nicht statisch, sondern veränderbar. Und die jahrzehntelange Einwanderung nach Deutschland hätte das Alltagsleben und damit das Deutschein längst geprägt.

## DAS PRAXISBEISPIEL »MITEINANDER IN VIELFALT« DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Auch die Friedrich-Ebert-Stiftung hat ein progressives Migrationsnarrativ entwickelt. Dafür hat eine divers besetzte Expert\_innenkommission das Leitbild »Miteinander in Vielfalt« verfasst, das im Februar 2017 veröffentlicht wurde (FES 2017). Unter dem Eindruck der polarisierten Diskussion über Flucht und Einwanderung seit dem Herbst 2015 berief die Friedrich-Ebert-Stiftung im Sommer 2016 eine Kommission aus 38 Expert\_innen aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Medien ein, die in einem gut halbjährigen Arbeitsprozess das Leitbild verfasste, den Weg zu diesem Leitbild erläuterte sowie eine Agenda mit Politikvorschlägen vorlegte, die sich aus dem Leitbild ableiten. Die zentralen Inhalte dieses Narrativs sowie die aus diesem Projekt in der Rückschau abzuleitenden Lehren werden im Folgenden dargestellt.

## EIN LEITBILD SCHLIESST EIN. EINE LEITKULTUR SCHLIESST AUS

Der Vorschlag eines Leitbilds für die Einwanderungsgesellschaft antwortet auf die wiederholten Versuche von konservativer Seite, Debatten über eine deutsche Leitkultur anzustoßen (FAZ 2017). Auch wenn diese Versuche relativ geringe Resonanz erzielten und inhaltlich vage blieben, haben sie doch vor allem bei Bürger\_innen mit Einwanderungsgeschichte als Abgrenzungsreflex Wunden geschlagen. Ein Leitbild ist im Gegensatz zur imaginierten Leitkultur nicht statisch, sondern flexibel, es ist nicht gesetzt, sondern entsteht, schließt nicht aus, sondern fordert zur Diskussion auf. Ein Leitbild besteht aus Vision, Mission und der Benennung gemeinsamer Werte und es mündet idealerweise in eine positive Botschaft, so wie im Fall der FES-Kommission die titelgebende Aussage »Miteinander in Vielfalt«.

## ELEMENTE EINES PROGRESSIVEN NARRATIVS

### Eine Erzählung beginnt mit der Realität

Die erste Erfahrung des damaligen Arbeitsprozesses lässt sich verallgemeinern: Eine Erzählung kann nicht normativ beginnen, sondern ausgehend von der gesellschaftlichen Realität. In der ersten Sitzung der erwähnten FES-Kommission gingen die Kommissionsmitglieder davon aus, dass das Grundgesetz und insbesondere die darin garantierten Grundrechte die Ausgangspunkte des Leitbilds sein werden. Im Laufe des Diskussionsprozesses veränderte sich diese Sichtweise. Damit sich das alltägliche Erleben in der Erzählung widerspiegelt, wurde die Normalität von Migration der erste Aspekt des Leitbilds. Dass Menschen selbstbestimmt ihren Lebens- und Arbeitsort wählen, dass sie als Reaktion auf Krieg, Gewalt oder Armut ihr Zuhause verlassen, ist im globalisierten 21. Jahrhundert schlicht Realität. Diese Tatsache, die jede und jeder im eigenen Leben bestätigt findet, bildet somit den Ausgangspunkt des progressiven Narrativs. Migration als gesellschaftlicher Normalfall ist als solche per se weder gut noch

<sup>19</sup> Siehe den Beitrag von Johannes Hillje in diesem Band: »Der Migrationspolitik den richtigen Rahmen geben«, S. 35.

schlecht. Sie muss vielmehr als Konstante politisch gestaltet werden.

## Benennen der gesellschaftlichen Herausforderungen

Vor diesem Hintergrund der Migration als Normalfall entwickelt sich das Leben der Menschen mit und der ohne Einwanderungsgeschichte hingegen sehr unterschiedlich. Nachweislich erleben viele eingewanderte Menschen Benachteiligungen, die zumindest der Mehrheit der nicht eingewanderten Bevölkerung nicht widerfahren. Strukturelle Benachteiligungen im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt («migration pay gap»), auf dem Wohnungsmarkt und im Gesundheitswesen sind gut erforscht und vielfach nachgewiesen (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2019). Hinzu kommen spezifische Herausforderungen für eingewanderte Menschen wie Sprachbarrieren und das fehlende kulturelle – und oft auch monetäre – Kapital. Einwanderung führt also zu Ungerechtigkeit in der Gesellschaft. Der zentrale Konflikt im Narrativ der Migration ist also die Diskriminierung der Eingewanderten, die deren gesellschaftliche Teilhabe unterwandert. Die Herausforderung ist, diese zu überwinden, nicht zuletzt im Sinne der bereits erwähnten Grundrechte des Grundgesetzes als der wichtigsten Basis für das Zusammenleben in Deutschland.

## Den Lösungsweg aufzeigen

Der Weg zur Lösung dieses Konflikts ist die Teilhabe selbst. Dort, wo Menschen gemeinsam leben und die dabei entstehenden Konflikte lösen, entsteht das titelgebende »Miteinander in Vielfalt«. Dabei umfasst der Begriff »Vielfalt« weitaus mehr als nur die zwei Möglichkeiten, eine Einwanderungserfahrung gemacht zu haben oder eben nicht. Wie verschieden und damit vielfältig die Menschen in Deutschland sind, kann sich ebenfalls jede und jeder anhand eigener Erfahrungen vergegenwärtigen. Es gibt Unterschiede zwischen Regionen und Generationen, hinsichtlich Religionszugehörigkeit, sexueller Orientierung oder schlicht des selbstgewählten Lebensstils. Diese Vielfalt als solche anzuerkennen, heißt zu akzeptieren, dass es keine Norm gibt, statt Migration als Abweichung von einer gedachten Norm zu deuten. Das impliziert zugleich, dass Identitäten sich wandeln können und dass Zugehörigkeit immer wieder neu entstehen kann – eben dann, wenn Menschen gemeinsam leben, arbeiten, Konflikte lösen und das Gemeinwesen gestalten.

## Nicht idealisieren und nicht dramatisieren

Dass viele Menschen tagtäglich die Erfahrung machen, mit Menschen zusammenzuarbeiten und -zuleben, die in den gerade skizzierten Vielfaltdimensionen anders sind als sie selbst, ist ein guter Ausgangspunkt für ein neues Narrativ. Dieses darf aber nicht den Eindruck erwecken, eine idealisierte, konfliktfreie Gesellschaft anzustreben, die es nie geben wird. Der Soziologe Aladin El-Mafaalani weist immer wieder auf das »Integrations-Paradox« hin, dass gelingende Teilhabe vieler Menschen zur Zunahme von Konflikten führen muss (El-Mafaalani 2020). Dies liegt auch daran, dass sich in den Debatten über Migration und Teilhabe auch soziale Konflikte abspielen, da gesellschaftliche Ressourcen neu verteilt wer-

den. Aber trotz einer nachweislich vorhandenen Polarisierung und der seit Jahren anhaltenden Individualisierung ist das Zusammenleben an den meisten Orten und an den meisten Tagen in Deutschland eben nicht von permanenten Konflikten oder gar Gewalt geprägt. Daher treffen nicht die eingangs erwähnten defizitorientierten und dabei dramatisierenden Narrative die gesellschaftliche Realität, sondern das selbstverständliche Miteinander in Vielfalt.

## WIE VERBREITET SICH EIN NARRATIV?

Dieses hier kurz skizzierte Narrativ aus dem Leitbild-Prozess der Friedrich-Ebert-Stiftung entstand 2017. Daher bietet dieser Prozess zugleich die Möglichkeit, mit einigen Jahren Abstand darüber nachzudenken, wie sich ein Narrativ verbreitet oder eben nicht. Die unmittelbaren Reaktionen auf die Veröffentlichung des Leitbilds waren umfangreich. Es gab einerseits eine breite und durchaus kontroverse Presseberichterstattung (in Auszügen dokumentiert auf der Website des Vereins DeutschPlus [2017]). Andererseits fanden zahlreiche öffentliche Diskussionsforen zu den Inhalten von Leitbild und Agenda statt, nicht allein von der Friedrich-Ebert-Stiftung, sondern auch darüber hinaus, u. a. auf dem Deutschen Evangelischen Kirchentag 2017. Allerdings ebte das mediale Interesse nach einigen Wochen wieder ab und eine nachhaltige Bekanntheit hat das Leitbild über Fachkreise hinaus nicht erreicht. Zwei Hauptgründe lassen sich dafür im Nachhinein identifizieren.

## EIN NARRATIV IST DAS EINE, EINE POLITISCHE AGENDA DAS ANDERE

Erstens war die Verknüpfung des Leitbilds mit einer integrationspolitischen Agenda kommunikativ nicht klug. Der Gedanke erschien beim Projektstart zwar sinnvoll: Das Leitbild sollte direkt mit Politikvorschlägen zu seiner Realisierung unterfüttert werden, um damit den Anspruch deutlich zu machen, dass es kein kommunikatives Gedankenexperiment ist, sondern dass die Gesellschaft verändert werden soll. In der medialen Diskussion schließlich verschwand jedoch das Leitbild fast vollständig hinter den Politikvorschlägen, weil sich beispielsweise konservativ orientierte Medien lautstark über die Forderung nach dem kommunalen Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer\_innen empörten. Um das Ziel zu erreichen, Migration neu zu beschreiben und ein anderes Denken darüber zu verbreiten, war die realpolitische Agenda mit großer Wahrscheinlichkeit kontraproduktiv. Klüger wäre es also gewesen, das Leitbild zu veröffentlichen und die erarbeiteten Politikvorschläge erst nach und nach als Impulse zur Umsetzung des Leitbilds in die Diskussion einzubringen. Gegebenenfalls hätte man sie nach einer ersten Phase der Diskussion über das Leitbild immer noch gesammelt veröffentlichen können – ergänzt durch die Ideen, die während des Diskussionsprozesses entstanden wären.

## DIE DISKURSHOHEIT VERTEIDIGEN

Dass ein inklusives Leitbild für die Einwanderungsgesellschaft in polarisierten Zeiten teilweise starke Kritik hervorruft, war 2017 erwartbar und wäre heute sicherlich nicht anders. Die

Befürworter\_innen eines progressiven Migrationsnarrativs sollten sich daher auf Kritik vorbereiten – zumeist ist diese den fachkundigen Beobachter\_innen der Migrationsdebatte ohnehin vertraut – und Strategien erarbeiten, wie Kritik konkret und damit die Diskurshoheit verteidigt werden kann. Außerdem ist es kommunikativ sinnvoll, die eigene Botschaft multimedial und für verschiedene Kommunikationskanäle aufzubereiten. Im Sinne des *multi-level lobbyings* braucht es neben dem Text auch Bilder und Videos sowie zusammenfassende Botschaften verschiedener Länge und Komplexität.

## EIN NARRATIV BRAUCHT VIELE BOTSCHAFTER\_INNEN

Der zweite Fehler war eine zu geringe Allianzbildung. Zwar war es der FES gelungen, viele kompetente Vertreter\_innen aus relevanten Institutionen für die Kommission zu gewinnen. Allerdings haben sich dadurch nicht die Institutionen das Leitbild zu eigen gemacht, sondern »nur« die Kommissionsmitglieder. Ungleich aufwändiger, aber im Ergebnis vermutlich sinnvoller wäre es gewesen, einen Prozess zu organisieren, an dessen Ende zumindest einige der beteiligten Institutionen – wie beispielsweise der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die Arbeiterwohlfahrt (AWO), die Türkische Gemeinde in Deutschland oder ProAsyl – hinter dem Leitbild stehen und dieses selbst nach innen und außen verbreiten. Die Zahl derjenigen, die das Leitbild aktiv kommuniziert haben, war im Falle der FES-Expert\_innenkommission trotz des Engagements der Mitglieder zu gering und eine institutionelle Begleitung jenseits der FES hat gefehlt. Es ist selbstverständlich nicht unmöglich, als engagierte Einzelperson eine breite öffentliche Debatte anzustoßen – siehe Greta Thunberg, die allein mit ihrem Klima-Schulstreik eine neue Klimaschutzbewegung inspirierte –, aber es ist in der Praxis eher eine Ausnahme. Stattdessen empfehlen Kommunikationsberater\_innen nicht umsonst gerade Non-Profit-Organisationen das *multi-voice lobbying*, damit die gleiche Botschaft von verschiedenen Absender\_innen kommend möglichst viele Adressat\_innen erreicht.

## FAZIT: EIN LAND, VIELE ERZÄHLUNGEN

Ein progressives Migrationsnarrativ muss bei der alltäglichen Erfahrungswelt der Menschen ansetzen und eine wünschenswerte Vision ans Ende stellen. Nur so können dominierende Deutungsrahmen bezüglich Migration verdrängt werden. Fraglos verlaufen Reframing-Prozesse langfristig und es ist nahezu unmöglich, sie strategisch zu planen und umzusetzen. Dafür gibt es in der pluralen Öffentlichkeit einer freien Gesellschaft – glücklicherweise – zu viele Akteurinnen und Akteure, die gleichzeitig kommunizieren.

Es wird nie das eine Leitbild geben, hinter dem sich alle Menschen in Deutschland versammeln. Die Frage, wie in weiten Teilen der Bevölkerung über Flucht, Migration und Integration gedacht wird, wird keine Regierungskommission und kein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung effektiv beeinflussen. Diskursveränderung vollzieht sich schleichend und über lange Zeiträume. Im Sinne einer progressiven Narrativ-Agenda sind Reframing-Projekte wichtig, damit die progressive Erzählung

über unsere Gesellschaft weitergeschrieben wird. In diesem Sinne ist jene Idee von 2015 nicht überholt: Eine von der Bundesregierung oder vom Bundestag eingesetzte Kommission könnte neuen, kräftigen Schwung in die Debatte um das gesellschaftliche Selbstverständnis bringen.

Für die Verankerung eines neuen Narrativs sind dabei Allianzen verschiedener Organisationen nötig – also von Regierungen, Parteien, Akteur\_innen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft – sowie eine gemeinsame Kommunikationsstrategie. Daneben braucht es einen langen Atem, die progressive Erzählung von Migration und gerechten Teilhabemöglichkeiten für alle immer wieder zu wiederholen – so wie hier.

## LITERATUR

- Bertelsmann Stiftung (2017): *Wir und die anderen? Eine Analyse der Bildberichterstattung deutschsprachiger Printmedien zu den Themen Flucht, Migration und Integration*; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wir-und-die-anderen/> (aufgerufen am 3.9.2021).
- Brücker, Herbert (2020): *Arbeitsmarkt ab 2015. »Wir haben die Flüchtlinge besser integriert als in der Vergangenheit«*. Interview, Deutschlandfunk; <https://www.deutschlandfunk.de/arbeitsmarkt-ab-2015-wir-haben-die-fluechtlinge-besser-100.html> (aufgerufen am 1.2.2022).
- DeutschPlus (2017): *Miteinander in Vielfalt. Ein Leitbild für die Einwanderungsgesellschaft. Pressespiegel*, DeutschPlus, 15.2.2017; <https://www.deutsch-plus.de/schwerpunkt/miteinander-in-vielfalt-ein-leitbild-fuer-die-einwanderungsgesellschaft/pressespiegel-ein-leitbild-fuer-die-einwanderungsgesellschaft/> (aufgerufen am 3.9.2021).
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.) (2019): *Deutschland kann Integration: Potenziale fördern, Integration fördern, Zusammenhalt stärken*, 12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration; <https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1872554/1876888/98e849dd7baa9d2358553dbc6aa1d946/lagebericht-12-data.pdf?download=1> (aufgerufen am 1.2.2022).
- El-Mafaalani, Aladin (2020): *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*, Köln, KiWi.
- FAZ (2017): Das ist De Maizières Zehn-Punkte-Plan, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.5.2017; <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/thomas-de-maizieres-zehn-punkte-plan-14994262.html> (aufgerufen am 3.9.2021).
- FES (Hrsg.) (2017): *Miteinander in Vielfalt. Leitbild und Agenda für die Einwanderungsgesellschaft. Ergebnisse einer Expert\_innenkommission der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, Brandt GmbH.
- Foroutan, Naika (2015): *Notwendigkeit eines neuen Leitbildes, um den Wandel Deutschlands in ein Einwanderungsland zu beschreiben*, Bundeszentrale für politische Bildung, 20.4.2015; <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdoessiers/205199/notwendigkeit-eines-neuen-leitbildes> (aufgerufen am 3.9.2021).
- Gadinger, Frank / Jarzebski, Sebastian / Yildiz, Taylan (2014): *Politische Narrative. Konzepte, Analysen, Forschungspraxis*, Wiesbaden, Springer.
- Herbert, Ulrich / Schönhagen, Jakob (2020): *Vor dem 5. September. Die »Flüchtlingskrise« 2015 im historischen Kontext*, Bundeszentrale für politische Bildung, 17.7.2020; <https://www.bpb.de/apuz/312832/vor-dem-5-september-die-fluechtlingskrise-2015-im-historischen-kontext> (aufgerufen am 3.9.2021).
- Kohlenberger, Judith (2020): *2015 darf sich wiederholen*, Falter.at (9.3.2020); <https://cms.falter.at/blogs/thinktank/2020/03/09/2015-darf-sich-wiederholen/> (aufgerufen am 3.9.2021).

Molthagen-Schönring, Stefanie/Molthagen, Dietmar (2019): *Lasst uns reden! Wie Kommunikation in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gelingt*, Bonn, Dietz.

Oswald, Michael (2019): *Strategisches Framing*, Wiesbaden, Springer VS.

Oswald, Michael (2020): *Der Migrationspolitik den richtigen Rahmen geben*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 28.7.2020; <https://www.fes.de/themen/portal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/der-migrationspolitik-den-richtigen-rahmen-geben> (aufgerufen am 3.9.2021).

Statistisches Bundesamt (2021): *Bevölkerung – Migration und Integration*; [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/_inhalt.html) (aufgerufen am 19.8.2021).

Rat für Migration (2015): *Zur Debatte über die »Pegida«-Demonstrationen erklärt der Rat für Migration*; [https://rat-fuer-migration.de/wp-content/uploads/2015/01/pm\\_pegida\\_einstellungen\\_bpk.pdf](https://rat-fuer-migration.de/wp-content/uploads/2015/01/pm_pegida_einstellungen_bpk.pdf) (aufgerufen am 3.9.2021).

Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.) (2021): *Die geforderte Mitte. Rechts-extreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Dietz-Verlag.

## BEITRAGENDE

**Steffen Angenendt, Dr.** ist Senior Fellow der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Er arbeitet zu internationalen Aspekten von Flucht, Migration, Entwicklung, Demografie und Sicherheit.

**Felix Braunsdorf** ist Referent für Migration und Entwicklung im Referat Globale und Europäische Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin. Seine Schwerpunkte sind die entwicklungsorientierte Migrationspolitik, grenzüberschreitende Mobilität und Fluchtursachen.

**Lars Castellucci, Prof. Dr.** ist Mitglied des Deutschen Bundestags und stellvertretender Vorsitzender des Innenausschusses sowie Mitglied im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Er ist zudem Sprecher für Migration und Integration der SPD-Bundestagsfraktion.

**Pauline Endres de Oliveira** ist Rechtsanwältin und arbeitet an der Justus-Liebig Universität-Gießen in einem Forschungsprojekt zum Global Compact on Migration. Sie hat ihre Dissertation zu den rechtlichen Aspekten sicherer Zugangswege in die EU geschrieben und unterrichtet Flüchtlingsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin (Refugee Law Clinic) sowie der University of London.

**Johannes Hillje** ist selbstständiger Politik- und Kommunikationsberater in Berlin und Brüssel. Er berät Ministerien, Parteien, Politiker\_innen, Unternehmen, Verbände und Nichtregierungsorganisationen. Hillje ist Policy Fellow bei der Denkfabrik Das Progressive Zentrum in Berlin.

**David Kipp** ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Er arbeitet dort in einem Forschungsprojekt zum Thema »Flucht, Migration und Entwicklung«.

**Ulrike Krause, Prof. Dr.** ist Juniorprofessorin für Flucht- und Flüchtlingsforschung am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) und am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

**Dietmar Molthagen, Dr.** leitet seit Herbst 2018 das Julius-Leber-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung in Hamburg, das ein umfangreiches politisches Bildungs- und Beratungsprogramm in Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein anbietet.

**Marei Pezler, Prof. Dr.** ist Professorin für das Recht der Sozialen Arbeit und der sozialen Einrichtungen an der Hochschule Fulda. Zuvor war sie rechtspolitische Referentin der Flüchtlingsorganisation Pro Asyl. Sie forscht schwerpunktmäßig zum deutschen und europäischen Migrationsrecht.

**Claas Schneiderheinze** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft (IfW) im Forschungszentrum

»Internationale Entwicklung« und ist Teil des Mercator Dialog on Asylum and Migration (MEDAM).

**Benjamin Schraven, Dr.** ist Migrationsanalyst und assoziiierter Wissenschaftler des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Er arbeitet vor allem zu den Themen Migration und Entwicklungs(-politik) und Migration und Klimawandel.

**Malisa Zobel, Dr.** ist seit Januar 2021 Referentin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Zuvor war sie Leiterin der Kommunalen Integrations- und Entwicklungsinitiative (MIDI) der Humboldt-Viadrina Governance Plattform. Sie engagiert sich im »From the Sea to the City«-Netzwerk und koordiniert das Projekt »Europäische Flüchtlingsintegration als kommunale Entwicklung«.

## IMPRESSUM

Herausgeberin:

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
Deutschland

E-Mail: [info@fes.de](mailto:info@fes.de)

Registernr.: VR2392  
Vereinsregister Bonn  
Amtsgericht Bonn

Vorsitzender: Martin Schulz  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Sabine Fandrych

Herausgebende Abteilung: Internationale Entwicklungszusammenarbeit/Referat Globale und Europäische Politik

Verantwortlich: Felix Braunsdorf/Migration und Entwicklung,  
Tel.: +49-30-269-35-7462 | Fax: +49-30-269-35-9246

Kontakt/Bestellung: [Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Gestaltung: Petra Strauch

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-153-3

© 2022

## GLOBALE UND EUROPÄISCHE POLITIK

Das Referat Globale und Europäische Politik bietet – in Deutschland, in Brüssel sowie an den UN-Standorten Genf und New York – Beratung für politische Entscheidungsträger\*innen, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in zentralen Themen der europäischen und internationalen Politik an. Wir identifizieren Transformationsfelder, formulieren konkrete Alternativen und unterstützen unsere Partner darin, Bündnisse für deren Umsetzung zu schmieden. Dabei denken wir nationale sowie europäische und internationale Politik zusammen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihr weitgehender politischer Veränderungsanspruch auf eine sozial-ökologische Transformation bietet uns dafür einen klaren Orientierungsrahmen.

Verantwortliche\*r Koordinator\*in der Publikation:  
Felix Braunsdorf, [felix.braunsdorf@fes.de](mailto:felix.braunsdorf@fes.de)

