



Gemischte Wanderungen

Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik

Gemischte Wanderungen

Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik

Steffen Angenendt, David Kipp und Amrei Meier
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Inhalt

Vorwort	6
Zusammenfassung	8
Summary	10
1 Das Phänomen der gemischten Wanderungen	12
2 Rückblick: Gemischte Wanderungen in der deutschen und europäischen Politik	14
2.1 Asyl- und Flüchtlingspolitik	14
2.2 Migrationspolitik	15
3 Formen, Rechtsgrundlagen und Entwicklungstrends gemischter Wanderungen	20
3.1 Ursachen und Wege gemischter Wanderungen	20
3.1.1 Wandertypen und Wanderungsursachen	21
3.1.2 Wanderrouten	23
3.2 Rechtlicher Rahmen	24
3.2.1 Internationale rechtliche Voraussetzungen	24
3.2.2 Unterscheidung von Flucht und Migration im deutschen Recht	26
3.3 Datenlage zu gemischten Wanderungen	27
3.3.1 Gemischte Wanderungen in die Europäische Union	28
3.3.2 Entwicklung der Asylzahlen in Deutschland	29
3.3.3 Gemischte Wanderungen nach Deutschland	29

4	Ansätze zur Bewältigung gemischter Wanderungen	33
4.1	Flüchtlingsschutz	33
4.1.1	Sichere Herkunftsländer	33
4.1.2	Extraterritorialer Schutz	35
4.1.3	Resettlement	36
4.2	Migrationspolitische Reformen	37
4.2.1	Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen	38
4.2.2	Ergänzendes Punktesystem	39
4.2.3	Umfassendes Punktesystem	41
4.3	Übergänge: Vom Flüchtling zum Migranten	42
4.3.1	Arbeitsmigration als dauerhafte Lösung für Flüchtlinge	42
4.3.2	Arbeitsmarktintegration und Statuswechsel	43
4.4	Rückkehr und Reintegration	44
4.4.1	Herausforderung Rückführung und Rückkehr	45
4.4.2	Herausforderung Reintegration	46
5	Reformbedarf und Handlungsfelder	48
5.1	Handlungsfeld „Nicht-staatliche Akteure“: Zivilgesellschaft und Wirtschaft einbeziehen	48
5.2	Handlungsfeld „Polity“: Institutioneller Reformbedarf auf Bundes- und Landesebene	50
5.3	Handlungsfeld „Policies“: Zehn Bausteine einer kohärenten Asyl- und Migrationspolitik	53
	Literatur	58
	Online-Quellen	61
	Impressum	66

Vorwort

Die Migration nach Europa und Deutschland hat in den letzten beiden Jahren stark zugenommen – so stark, dass sie zu einem der bestimmenden Themen in der öffentlichen Debatte geworden ist. Es sind viele Zahlen im Umlauf, die dem Ausmaß dieser Wanderungsbewegungen Ausdruck verleihen: Im Jahr 2015 verzeichnete die Bundesrepublik beispielsweise einen Wanderungsüberschuss von 1.139.000 Personen – ein neuer Höchststand seit ihrem Bestehen. Einen weiteren Höchstwert markieren die 1.164.269 Asyl-erstanträge, die in den Jahren 2015 und 2016 in Deutschland gestellt wurden – in der gesamten Europäischen Union lag der Wert bei 2.461.310. Das Mittelmeer überquerten in diesen beiden Jahren 1.370.439 Menschen, um nach Europa zu gelangen. Die Zahl der Personen, die bei der Überfahrt über das Mittelmeer ihr Leben ließen, lag 2016 bei 5,098.

Die Zahlen zeichnen aber nur ein unzureichendes Bild des aktuellen Migrationsgeschehens. Die Vielzahl der verschiedenen Wanderungsmotive sowie die Vermischung von Wanderungsmotiven und Wanderungswegen lassen sie außen vor. Die Vermengung von Flucht und Migration stellt jedoch für viele Aufnahmeländer eine große Herausforderung für Politik und Verwaltung dar. Viele Migranten versuchen, über Asylgesuche einen Aufenthalt in den Zielländern zu erreichen. Eine Folge davon ist die starke Belastung der Asylsysteme in den Aufnahmestaaten, die auf Zahlen in dieser Höhe nicht ausgelegt sind.

Auch die deutsche und europäische Politik hat einen Anteil am unscharfen und teils verwirrenden Bild des Migrationsgeschehens, da sie seit dem sehr starken Anstieg der Schutzsuchenden Mitte 2015 den Entwicklungen hinterherlief und hektisch versuchte, mit verschiedenen Maßnahmen im Modus des Krisenmanagements der Situation kurzfristig Herr zu werden. Besonders in Bezug auf eine Reform des seit langem defizitären europäischen Asylsystems und der Vereinbarung von solidarischen europäischen Lösungen, scheiterte dies grandios. Rechtspopulisten diesseits und

jenseits des Atlantiks wussten diese Steilvorlage zu nutzen und machten Stimmung gegen Migranten und Flüchtlinge, um eine gesellschaftliche Abkehr von liberalen Werten herbeizuführen.

Um Migration proaktiv und nachhaltig zu steuern, ist es wichtig, die legalen Zuwanderungskanäle den Motiven der Migranten so weit wie möglich – in Bezug auf wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Aufnahmefähigkeit – anzupassen. Hier setzt die vorliegende Studie von Steffen Angenendt, David Kipp und Amrei Meier an. Die vorliegende Arbeit versucht, gemischte Wanderungen mit den vorhandenen Daten qualitativ und quantitativ zu erfassen und Ansätze aufzuzeigen, wie die Politik gemischten Wanderungen besser begegnen kann.

Die in der Studie aufgeführten Zahlen zeigen, dass im Jahr 2016 abgelehnte Asylverfahren 25 Prozent (173.846) der gesamten Erstanträge ausmachten. Das legt die Vermutung nahe, dass 2016 der maximal mögliche Anteil der Migranten an den gemischten Wanderungen, bei denen es sich primär um Erwerbszuwanderung handeln kann, ein Viertel betrug. Diese Zahl verdeutlicht den Handlungsbedarf und die Herausforderung, die mit dem Phänomen der gemischten Wanderungen einhergeht. Die Studienautoren identifizieren Handlungsfelder zur Bewältigung dieser Herausforderung. Eine wichtige Erkenntnis hierbei ist, dass Politik und Verwaltung von Zivilgesellschaft und Unternehmen unterstützt werden müssen.

Auf institutioneller Ebene würde die Schaffung eines eigenständigen Bundesministeriums für Migration, Flucht und Integration Sinn machen. Ein derartiges Ministerium, in dem alle mit Einwanderung verbundenen Fragen von Asyl bis Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern, gebündelt und koordiniert werden, hätte mehr Handlungsfreiheit, kohärente Konzepte zu erarbeiten und diese auch zu implementieren. Ein weiterer identifizierter Handlungsbereich ist

das Schaffen von legalen Migrationswegen für Flüchtlinge, unter anderem in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Neben der Unterstützung von Erstaufnahmeländern, sind hier insbesondere Resettlementprogramme zu nennen. Da der politische Wille für ein schlagkräftiges Resettlementprogramm auf europäischer Ebene im Moment fehlt, könnte die Bundesregierung auch mit einem eigenen – quantitativ bedeutsamen – nationalem Programm voranschreiten, gegebenenfalls mit einigen Partnerstaaten. Solch eine Initiative könnte bei Erfolg später in ein europäisches Programm überführt werden. Eine effektive und an menschenrechtlichen Standards gebundene Rückkehrpolitik mit einem Fokus auf Programme zur freiwilligen Rückkehr sind komplementäre Elemente einer ganzheitlich gedachten Asylpolitik.

Einen weiteren Beitrag zur Entflechtung gemischter Wanderungen könnten transparentere Zugangsmöglichkeiten für Erwerbszuwanderer leisten. Gegenwärtigen gibt es über 50 verschiedene Zuwanderungsmöglichkeiten zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Das ist weder zuwanderungsinteressierten Drittstaatsangehörigen noch Unternehmen im Inland zu vermitteln. Ein Punktesystem, wie von den Studienautoren vorgeschlagen, oder alternativ eine Reform innerhalb der bestehenden Systematik mit der Blauen Karte EU als zentrale Säule, wäre ein Schritt in die richtige Richtung, um das deutsche Einwanderungssystem überschaubarer zu gestalten.

Auch der Übergang zwischen Asyl und Migration wird von den Autoren als Hebel identifiziert, um gemischte Wanderungen zu entwirren. So muss eruiert werden, ob Asylbewerbern unter bestimmten Bedingungen ermöglicht werden sollte, während des Asylverfahrens oder nach Ablehnungen des Asylantrags, in einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit oder zur Ausbildung zu wechseln. Letztlich zeigt die Studie, dass die Datengrundlage zur Erfassung der gemischten Wanderungen verbessert werden muss.

Damit Asyl und Migration vorrausschauend und nachhaltig gestaltet werden können, ist es von Bedeutung, Migrationsmotive und Zuwanderungskanäle so weit wie möglich in Einklang zu bringen. Nur so kann die Politik den Modus des kurzfristigen Krisenmanagements hinter sich lassen, das Vertrauen der Bevölkerung in die erfolgreiche Gestaltung von Migration stärken und dem Rechtspopulismus seine Grundlage der Agitation nehmen. Wir hoffen, dass die Studie den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung Impulse für diese anspruchsvolle Aufgabe gibt. Ein herzlicher Dank gilt an dieser Stelle den Autoren der Studie, dass sie sich

dem komplexen Thema der gemischten Wanderungen angenommen haben und mehr analytische Schärfe in den Umgang mit diesem Phänomen gebracht haben. Ein weiterer Dank gebührt den Teilnehmern des Fachgesprächs, auf dem eine Vorversion der Studie diskutiert wurde, namentlich Carola Burkert, Christian Hanelt, Tillmann Löhr, Matthias Neske, Andrea Riestler und Jan Schneider sowie Bernd Parusel, der die Vorversion schriftlich kommentierte.

Dr. Matthias M. Mayer

Project Manager

Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung

Zusammenfassung

Grenzüberschreitende Wanderungen nehmen weltweit zu. Internationale Organisationen und Regierungen melden neue Rekordzahlen an Flüchtlingen und Migranten. Für viele Aufnahmeländer stellen diese Wanderungen eine große politische Herausforderung dar. Besondere Schwierigkeiten bereitet ihnen die zunehmende Vermischung von Flucht und Migration. Viele Migranten versuchen, über Asylgesuche einen Aufenthalt in den Zielländern zu finden. Eine Folge davon ist die starke Belastung der Asylsysteme in den Aufnahmestaaten. Tatsächlich lassen sich die Wandermotive und Wanderungswege von Flüchtlingen und Migranten immer schwerer voneinander unterscheiden. Das ist problematisch, weil alle Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet sind, während sie über die Aufnahme von Migranten weitgehend souverän entscheiden können. Diese Vermischung erschwert den Schutz von Flüchtlingen ebenso wie die Entwicklung einer wirksamen und entwicklungsfördernden Migrationspolitik.

Vor allem zwei Entwicklungen haben zur Vermischung von Flucht und Migration beigetragen: Zum einen haben sich seit der Verabschiedung der GFK im Jahr 1951 die Fluchtsachen verändert – von einer vorwiegend individuellen oder gruppenspezifischen Verfolgung hin zu einer Flucht vor allgemeiner oder geschlechtsspezifischer Gewalt und vor der Zerstörung wirtschaftlicher und natürlicher Lebensgrundlagen. Zum anderen nehmen Flüchtlinge und Migranten immer häufiger die gleichen (irregulären) Wanderungsrouten und die Hilfe von Schleusern in Anspruch. Der wichtigste Grund hierfür ist, dass die meisten Industrie- und Schwellenländer keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Migranten anbieten. Im Gegenteil: Viele Zielländer haben in den vergangenen Jahrzehnten die Visaerteilung zunehmend restriktiv gestaltet. Das gilt auch für Deutschland.

Um die gemischten Wanderungen besser bewältigen zu können, müssen neue Konzepte gefunden werden. Erste Ansätze gibt es bereits, wie etwa die in der Beschäftigungsverordnung (§ 26 Abs. 2) geschaffene Möglichkeit für in die Heimat zurückgekehrte Zuwanderer aus den Westbalkan-Staaten, sich von dort aus um eine Beschäftigung in Deutschland zu bewerben. Für einen wirksamen Umgang mit gemischten Wanderungen sind jedoch weitere Bemühungen notwendig.

So können **Zivilgesellschaft und Unternehmen** einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der gemischten Wanderungen leisten. Im Zuge der jüngsten Zuwanderung nach Deutschland haben zivilgesellschaftliche Akteure gezeigt, dass sie eine unverzichtbare Rolle in der Flüchtlings- und Migrationspolitik spielen. Das gilt auch für Unternehmen. Dieser Bedarf wird künftig noch zunehmen, nicht zuletzt im Hinblick auf die Notwendigkeit, die nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge und Migranten zu integrieren.

Auch auf **institutioneller Ebene** besteht Reformbedarf. Dies liegt insbesondere daran, dass die gegenwärtigen Strukturen sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind und dass die politische Abstimmung und Koordination schwerfällt. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung eines eigenständigen Bundesministeriums für Migration, Flucht und Integration, in dem alle mit der Einwanderung verbundenen Fragen von Asyl bis Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gebündelt und koordiniert werden.

In Bezug auf den **Flüchtlingsschutz** müssen im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylpolitik mehr legale und sichere Zuwanderungswege für Flüchtlinge in die EU geschaffen werden. Auch die Situation von Flüchtlingen außerhalb der EU sollte verbessert werden. Hierzu muss vor allem die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten verbessert werden, die Erstaufnahmeländer der

Flüchtlinge müssen sehr viel stärker als bisher unterstützt und die Programme zur Übernahme von Flüchtlingskontingenten aus Erstaufnahme-ländern (Resettlement) müssen ausgeweitet werden. Bei allen Überlegungen zum Schutz von Flüchtlingen außerhalb der EU sind menschenrechtliche und entwicklungspolitische Aspekte systematisch zu bedenken.

In der **Migrationspolitik** müssen die viel zu komplizierten, intransparenten und oft wirkungslosen Regelungen für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung reformiert werden. Derzeit bestehen für Arbeitsmigranten mehr als 50 verschiedene Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland. Dies ist nach innen und außen nicht vermittelbar; entsprechend gering ist der Anteil der angeworbenen Arbeitskräfte an der gesamten Zuwanderung. Um den langfristigen demographischen und wirtschaftlichen Zuwanderungsbedarf in Deutschland zu decken, sind weitere Reformen des Einwanderungsrechts erforderlich. Hilfreich wäre vor allem die Einführung eines Punktesystems, das entweder ergänzend zu den bestehenden Regelungen oder als umfassendes System gestaltet werden kann. Fast alle Bundestagsfraktionen stellen entsprechende Überlegungen an. Dies allein wird aber nicht reichen, erforderlich ist auch der Ausbau der Verwaltungskapazitäten.

Auch in Bezug auf einen möglichen **Übergang zwischen Asyl und Migration** sind neue Ansätze notwendig. So sollten Asylbewerber unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit eines Statuswechsels haben. Einerseits könnte Asylbewerbern die Möglichkeit eröffnet werden, bereits während des Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel zu Arbeitszwecken zu erhalten. Andererseits sollten auch abgelehnte Asylbewerber ein Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis eingehen können, wenn sie ohnehin aufgrund von Abschiebehindernissen in Deutschland geduldet sind. Gleichzeitig muss der Rückkehr von Ausreisepflichtigen eine größere Bedeutung zukommen. Die Bundesregierung sollte dazu insbesondere freiwillige Rückkehrprogramme stärken. In Fällen, in denen die Ausreise nicht freiwillig erfolgt, muss eine wirksame, aber grundsätzlich an die menschenrechtlichen Standards und Verpflichtungen gebundene Rückführungspolitik umgesetzt werden. Unverzichtbar dabei ist ein größeres entwicklungspolitisches Engagement für die Reintegration dieser Menschen in ihre Herkunftsländer.

Ein grundlegendes Problem beim Umgang mit gemischten Wanderungen ist der **Mangel an verlässlichen Daten**. Um die Dynamik gemischter Wanderungen zu erfassen, wären

vor allem Verlaufsdaten wichtig. Die vorhandenen Statistiken sind in dieser Hinsicht unzureichend; mit ihnen lassen sich der Umfang der gemischten Wanderungen und ihre Entwicklungstrends nicht genau bestimmen. Einen Anhaltspunkt können jedoch die Anerkennungsquoten der Aufnahmeländer bieten. Unter der kritisch zu hinterfragenden Prämisse, dass die Asylbeschlüsse korrekt sind und diejenigen, die schutzbedürftig sind, auch anerkannt werden, können sie dazu beitragen, den Anteil der Flüchtlinge an den gemischten Wanderungen zu schätzen.

Die Asylstatistiken zeigen, dass mehr als die Hälfte der Antragsteller in Deutschland einen Schutzstatus erhalten. Im Jahr 2015 galt das für 140.915 Asylersantragsteller (Gesamtschutzquote 49,8 Prozent), im Jahr 2016 für 433.920 Antragsteller (Gesamtschutzquote 62,4 Prozent). Abgelehnt wurden im Jahr 2015 91.514 Asylersanträge (32,4 Prozent); im Jahr 2016 173.846 Anträge (25 Prozent). Diese Zahlen können auch so interpretiert werden, dass 2016 der Anteil der Migranten an den gemischten Wanderungen nicht mehr als ein Viertel ausmachte.

Summary

Cross-border migration is increasing worldwide. International organizations and governments are reporting record numbers of refugees and migrants. For many destination countries, these migration patterns represent a major political challenge. The increasing mixture of forced displacement and migration presents particular difficulties. Many migrants try to establish residence in destination countries by seeking asylum. One consequence has been a heavy burden placed on asylum systems in the host countries. In fact, the motives and paths of refugees and migrants are increasingly difficult to differentiate. This is problematic, because all signatories to the Geneva Refugee Convention (GRC) are obliged to provide protection to refugees, but are able to decide how to handle migrants in a largely sovereign manner. This intermixture complicates the protection of refugees, as well as the development of effective and development-friendly migration policies.

Two developments in particular have contributed to this interlinkage between flight and migration: First, since the adoption of the GRC in 1951, the causes of refugee flight have changed – from a primarily individual or group-specific persecution to a flight from general or gender-specific violence, or one driven by the destruction of economic and environmental necessities for life. Second, refugees and migrants are increasingly using the same (irregular) migration routes, with the help of human traffickers. The most important reason here is that most industrialized and emerging countries do not offer sufficient legal migration options for refugees and migrants. Indeed, many destination countries have in recent decades become increasingly restrictive with regard to visa issuance.

This is true of Germany as well. New concepts must be found to enable the country to cope more effectively with mixed-migration flows. Initial approaches are already in place, such as the opportunities created by the Employment Regulation (§ 26 para. 2) for immigrants from West Balkan

states who have returned to their home countries to apply for jobs in Germany from there. However, further efforts are necessary for the effective handling of mixed migration.

Civil society and the business sector can make an important contribution to managing the mixed-migration flows. During the most recent surge of migration to Germany, civil-society actors have demonstrated that they play an indispensable role in refugee and migration policy. This is also true of businesses. This demand will only increase in the future, in part due to the need to integrate the refugees and migrants who have come to Germany.

There is also need for reform at the institutional level. This is particularly because the current structures at the federal level as well as between the federal and state governments are not sufficiently aligned, thus making political agreement and coordination more difficult. One possibility would be the creation of an independent Federal Ministry for Migration, Refugees and Integration, which would collect and coordinate all migration-linked issues, from asylum policy to the labor-market integration of immigrants.

With regard to the protection of refugees, more legal and safe migration pathways for refugees into the EU must be created in the context of a common European asylum policy. Also, the situation of refugees outside the EU needs to be improved. In this regard, the improvement of cooperation with origin and transit countries is a key goal. Moreover, refugees' initial arrival countries must be given much more support than has previously been the case, and the programs for the acceptance of refugee quotas from initial arrival countries (resettlement) must be expanded. Human-rights and development-policy issues need to be systematically considered in any debates on the protection of refugees outside the EU.

In the area of migration policy, regulations for employment-related migration, which are today too complicated, insufficiently transparent and often ineffective, must be reformed. Currently, labor migrants have more than 50 different options for migration to Germany. This is impossible to communicate either internally or externally; the number of recruited workers as a share of total immigration is correspondingly low. If Germany is to meet the long-term demographic and economic demand for migration, further immigration-law reforms are needed. Most helpful would be the introduction of a points system that could be designed either to supplement existing regulations or as a comprehensive system. Almost all federal parliamentary party groups are engaging in discussions of this kind. However, this alone will not be enough; an expansion of administrative capacity is also needed.

New approaches are also necessary with regard to the possibility of opening up legal channels for asylum seekers. For example, under certain conditions, applicants for asylum should have the opportunity to change their status. On the one hand, this could enable asylum seekers to receive a work-related residence permit even during the course of their asylum process. On the other hand, rejected asylum seekers too could engage in work or training if they were accorded “toleration status” in Germany – in other words, if they were granted a temporary suspension of deportation due to humanitarian or related grounds. At the same time, the return of those obligated to leave the country must take on a greater significance. The federal government should in particular strengthen voluntary-return programs. In cases when departure from the country does not take place voluntarily, an effective return policy – though one that fundamentally respects human-rights standards and obligations – must be implemented. In this regard, a greater development-policy commitment to reintegration of these people in their countries of origin is essential.

A fundamental problem in dealing with mixed migration is the lack of reliable data. Flow data would be especially important in capturing the dynamics of mixed migration. The statistics currently available are in this respect insufficient, as they are unable to give a precise indication of the scope of mixed migration and its trends over time. However, destination countries’ recognition rates could provide one point of reference. Under the assumption (one that should be given critical scrutiny) that asylum decisions are correct, and that those who are genuinely in

need of protection are in fact recognized as such, this could contribute to estimating the share of refugees in mixed-migration flows.

The asylum statistics show that more than half of the asylum applicants in Germany receive protection status. In 2015, this was true of 140,915 asylum applicants (total protection rate 49.8%), followed by 433,920 applicants in 2016 (total protection rate 62.4%). In 2015, 91,514 asylum applications were rejected (32.4%), followed by 173,846 applications in 2016 (25%). These figures could be interpreted as indicating that in 2016, ordinary migrants accounted for no more than a quarter of the mixed-migration flow.

1 Das Phänomen der gemischten Wanderungen

Grenzüberschreitende Wanderungen nehmen weltweit weiterhin zu. Die Berichte des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zeigen einen ungebrochenen Aufwärtstrend bei Flüchtlingen und Vertriebenen.¹ Gleiches gilt für Migranten, also Menschen, die aus anderen Gründen als zur Schutzsuche, unter anderem zu Arbeitszwecken, ihr Heimatland verlassen haben. Auch ihre Zahl hat in den vergangenen Jahren nach Schätzungen der Vereinten Nationen (VN) einen historischen Höchststand erreicht.² Für viele Industrieländer, aber inzwischen auch für viele Schwellen- und Entwicklungsländer, gehört die Bewältigung von Wanderungsbewegungen zu den großen politischen Herausforderungen.

Besondere Probleme bereitet den Regierungen dabei die zunehmende Vermischung von Flucht und Migration. Tatsächlich sind die Wanderungsmotive und Wanderungswege von Flüchtlingen und Migranten schon seit Längerem nur schwer auseinanderzuhalten, nicht zuletzt, weil das Asylrecht auch zu Migrationszwecken genutzt wird. Die Unterscheidung ist aber wichtig, weil sich die Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet haben. Im Gegensatz dazu ist die Aufnahme von Migranten und deren Zulassung zum Arbeitsmarkt eine interessengeleitete und souveräne Entscheidung des betreffenden Aufnahmestaates.

Erzwungene und freiwillige Migrationen lassen sich nicht klar voneinander abgrenzen; in der Forschung wird dafür der Begriff „gemischte Wanderungsbewegungen“ oder „mixed migration flows“ verwendet.³ Dieses Phänomen betrifft keineswegs nur Europa oder Deutschland. Laut UNHCR häufen sich gemischte Wanderungen unter anderem in der Mittelmeerregion, im Gebiet um den Golf von Aden, in Zentralamerika und der Karibik, in Südostasien und auf dem Balkan.⁴ Die Weltbank weist allerdings darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten zwar aus Sicht der beteiligten Staaten wichtig sei, nicht unbedingt aber aus der Perspektive der Betroffenen. So würden – außer in äußersten humanitären Notlagen – ökonomische Aspekte meist auch für Flüchtlinge eine Rolle spielen.⁵

Die Vermischung von Flucht und Migration setzt die in vielen Staaten ohnehin belasteten Asylsysteme unter zusätzlichen Druck und delegitimiert letztlich sowohl die Asyl- als auch die Migrationspolitik – letztere, weil aufgrund des Missbrauchs des Asylrechts zu Einwanderungszwecken die Fähigkeit der Regierung zur Steuerung der Mig-

1 Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2016). *Global Trends. Forced Displacement in 2015*. Genf 2016: 6.

2 Vgl. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2015). *International Migration Report 2015. Highlights*. New York: 5. www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.

3 „Mixed migration is a relatively new term used to describe a long-standing reality: that people of different status and motivations will often migrate in similar directions, using the same migration infrastructure. Maritime movement across the Mediterranean has long been a case in point. Migrants with divergent histories and experience travel side by side, facing very different outcomes in the European immigration system. Some have been compelled to move because of persecution and will seek asylum, others move for economic reasons; some do not know that their movement is a carefully choreographed step in their eventual exploitation.” Siehe Carling, Jørgen, Anne T. Gallagher und Christopher Horwood (2015). *Beyond Definitions. Global migration and the smuggling-trafficking nexus*. RMMS Discussion Paper No. 2. Regional Mixed Migration Secretariat (RMMS), Nairobi, November 2015: 1. www.regionalmms.org/images/DiscussionPapers/Beyond_Definitions.pdf.

4 Vgl. UNHCR. *Mixed Migration. A 10-Point Plan of Action*. www.unhcr.org/mixed-migration.html.

5 Vgl. World Bank (2016). “Forcibly Displaced – Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts”. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25016/9781464809385.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

ration bezweifelt wird.⁶ Die Probleme sind den Regierungen und den mit Flucht und Migration befassten internationalen Organisationen bekannt. Gleichwohl fehlen in der Praxis immer noch Konzepte und praktische Ansätze, wie Flucht- und Migrationsbewegungen so entflochten werden können, dass der Flüchtlingsschutz gewahrt bleibt und die migrationspolitischen Interessen der Herkunfts- und Aufnahme-länder erfüllt werden.

In Deutschland sind diese Schwierigkeiten aufgrund der starken Zuwanderung seit 2015 – die nicht zuletzt auf eine mangelhafte Verantwortungsteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen ist – besonders deutlich sichtbar. Der Handlungsdruck ist immens, gerade weil in Teilen der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden ist, die Politik sei konzeptlos und handlungsunfähig. Die praktischen Schwierigkeiten bei der Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge sind groß, ebenso die integrationspolitischen Herausforderungen. All dies und zunehmende Sicherheitsbedenken haben populistischen Kräften Auftrieb gegeben und die innenpolitische Polarisierung um die Zuwanderung so verstärkt, dass die bisher große öffentliche Zustimmung zum Flüchtlingsschutz und zur Aufnahme von Migranten zu schrumpfen droht. Da Deutschland aber wahrscheinlich auch weiterhin erhebliche Zuwanderung verzeichnen wird und wegen der ungünstigen demographischen Entwicklung auch braucht, wird die Entwicklung kohärenter, wirkungsvoller und nachhaltiger Politikansätze zur Bewältigung der gemischten Wanderungen immer wichtiger.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht die Situation in Deutschland. Die Studie beginnt mit einem kurzen Überblick über den aktuellen Stand der deutschen Asyl- und Migrationspolitik und analysiert die Triebkräfte und Entwicklungstrends, die rechtlichen Unterscheidungsmöglichkeiten und die Datenlage zu gemischten Wanderungen. Vor diesem Hintergrund beschreibt und bewertet die Studie vorhandene und neue Ansätze zur Entflechtung und Bewältigung der beiden Wanderungsformen und diskutiert abschließend die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen und den politischen Reformbedarf in drei zentralen Feldern:

1. Handlungsfeld „Akteure“: Die künftige Rolle nicht-staatlicher Akteure

Inwieweit können und müssen neue Ansätze in der Flüchtlings- und Migrationspolitik durch zivilgesellschaftliches Engagement und durch eine aktive Rolle von Unternehmen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften unterstützt werden?

2. Handlungsfeld „Polity“: Institutioneller und administrativer Reformbedarf auf Bundes- und Landesebene

Welcher Reformbedarf besteht im Bund, bei den Ländern und auf kommunaler Ebene? Sind die gegenwärtigen Zuständigkeiten und Koordinierungsformen ausreichend? Welche institutionellen Reformen und welche horizontale und vertikale Kooperation zwischen den politischen Akteuren wären notwendig? Sind für eine kohärente Politik ein Einwanderungsgesetz und ein Einwanderungsministerium erforderlich?

3. Handlungsfeld „Policies“: Bausteine einer kohärenten Asyl- und Migrationspolitik

Welche asyl- und migrationspolitischen Konzepte werden zur Bewältigung der gemischten Wanderungen benötigt? Müssen neue Formen des Flüchtlingsschutzes entwickelt werden, weg vom individuellen Asylrecht und hin zu einer Resettlement-Politik? Schließen sich solche Ansätze gegenseitig aus oder sind sie miteinander vereinbar? Welche weiteren migrationspolitischen Reformen sind notwendig? Müssen insbesondere Übergänge zwischen Asyl und Migration geschaffen werden? Welche Chancen und Risiken wären mit solchen Reformen verbunden?

⁶ Dabei ist zu beachten, dass gemischte Wanderungen kein neues Phänomen sind. Bereits im Zusammenhang mit dem globalen Anstieg der Fluchtbewegungen zu Beginn der 1990er Jahre hatte die Vermischung freiwilliger und unfreiwilliger Wanderungen Aufmerksamkeit in Forschung und Politik gefunden. Im Laufe der 2000er Jahre wurde der Begriff „mixed migration“ dann zunehmend von internationalen Organisationen und internationalen Foren wie der Generalversammlung der Vereinten Nationen und der High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) der Europäischen Union verwendet, oft auch unter dem weiter gefassten Begriff „asylum and migration nexus“.

2 Rückblick: Gemischte Wanderungen in der deutschen und europäischen Politik

Seit einem Vierteljahrhundert gleicht die deutsche Asyl- und Migrationspolitik einer Dauerbaustelle. Dabei war die Vermischung von Flucht und Migration zu allen Zeiten gegeben, ohne dass aber kohärente Ansätze zum Umgang mit dieser Verflechtung entwickelt worden wären.

2.1 Asyl- und Flüchtlingspolitik

Bereits in den 1980er Jahren wurde in vielen EU-Staaten die vermeintliche Zunahme des „Asylmissbrauchs“ durch „Wirtschaftsflüchtlinge“ beklagt. Schon damals war die Vermischung von Flucht und Migration ein zentrales Thema und es wurde schrittweise eine Visapflicht für Hauptherkunftsländer eingeführt.⁷ Ein großer Teil der seitdem in den EU-Staaten vorgenommenen asylpolitischen Reformen kann als Versuch gesehen werden, dieses Problem zu bewältigen. So verschärfte in den frühen 1990er Jahren viele Mitgliedstaaten angesichts der starken Zunahme der Fluchtbewegungen vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien ihr Asylrecht. Auch Deutschland limitierte 1992 nach heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen das zuvor unbeschränkte Grundrecht auf Asyl nach Art. 16 Grundgesetz (GG), ebenfalls bereits mit dem ausdrücklichen Ziel, die „missbräuchliche Inanspruchnahme von Asyl“ zu verhindern.⁸

Dem gleichen Zweck diente das Asylbewerberleistungsgesetz von 1993, das die Leistungen für Asylbewerber auf einen unter dem Existenzminimum liegenden Satz absenkte (bis das Bundesverfassungsgericht dies 2012 für unzulässig befand). Hinzu kam das Dubliner Abkommen, das seit 1997 die Beantragung von Asyl in mehreren EU-Mitgliedstaaten

7 Zu diesen „lexikalisch manifestierten Abwehrhaltungen“ vgl. Bade, Klaus J. (2015). „Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik“. *APUZ* 25 2015: 3–8, hier: 6 f.

8 Vgl. dazu auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Änderung des Artikels 16 GG. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14.5.1996. Az.: 2 BvR 1516/93.

verhindern soll, indem es die Zuständigkeit für nach Europa kommende Asylbewerber festlegt und demjenigen EU-Staat zuweist, in dem der Asylbewerber zum ersten Mal die EU betreten hat.⁹ Faktisch wurde damit die Zuständigkeit für die Asylbewerber den EU-Außengrenzstaaten zugewiesen. Diese Regelung war trotz zahlreicher Probleme – so haben sich beispielsweise Griechenland und Italien schon seit Jahren über die überproportionale Belastung und die mangelnde Unterstützung durch die EU beschwert – insgesamt funktionsfähig, solange die Asylbewerberzahlen relativ gering waren.

Tatsächlich nahm im Laufe der 2000er Jahre deren Zahl in Deutschland deutlich ab, im Jahr 2008 betrug sie nur noch ein Fünftel der 1992 registrierten Höchstzahl von 438.000 Menschen.¹⁰ Die geringen Zahlen entlasteten das Asylsystem und boten Raum für Verbesserungen des Flüchtlingsschutzes. So weitete das 2004 verabschiedete Zuwanderungsgesetz die Anerkennungsgründe auf nicht-staatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung aus und verbesserte die Rechtsstellung der Familien von Asylbewerbern.

Seit 2010 ist die Zahl der Asylsuchenden in der EU und in Deutschland wieder deutlich gestiegen. Eine Ursache war die Verschärfung der Lage in Kriegs- und Krisengebieten wie Somalia, Irak, Syrien und Afghanistan, ein anderer Grund die zunehmende wirtschaftliche Perspektivlosigkeit in vielen Weltgebieten, etwa in den Balkanländern,

9 Zu den sprachlichen Abwehrhaltungen gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerbern zählt auch der bis heute beispielsweise von der Europäischen Kommission verwendete Begriff des „Asyl-Shoppings“. So auch der Erste Vizepräsident der EU-Kommission, Frans Timmermans, in einer Presseerklärung vom April 2016. Siehe Europäische Kommission. Pressemitteilung „Erneuerung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Schaffung sicherer und legaler Wege nach Europa: EU-Kommission stellt Reformoptionen vor. Brüssel, 6.4.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_de.htm.

10 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015). *Das Bundesamt in Zahlen 2015*: 8.

aber auch in Nord- und Subsahara-Afrika. Bereits im Koalitionsvertrag von 2013 hatte die Regierungskoalition aus CDU, CSU und SPD vereinbart, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsländer einzustufen, um aussichtslose Asylanträge von dort schneller bearbeiten und Aufenthalte schneller beenden zu können. Diese Einstufung wurde 2015 nach langwierigen Auseinandersetzungen und nach Zusagen der Bundesregierung, im Gegenzug die Lebensbedingungen von Asylbewerbern in Deutschland zu verbessern, von Bundestag und Bundesrat beschlossen.

Da trotz dieser Neuregelung die Zahl der Asylbewerber weiter zunahm, beschloss die Große Koalition im Oktober 2015 ein weiteres Gesetzespaket. Die Liste der sicheren Herkunftsländer wurde um Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert. Zudem können alle Asylantragsteller statt bisher nur drei nun bis zu sechs Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben, Bargeldzahlungen werden wieder vermehrt durch Sachleistungen ersetzt und es wird nur noch ein geringes Taschengeld ausgezahlt. Abgelehnte Asylbewerber, die nicht ausreisen, erhalten nur noch eine Notversorgung. Auch Abschiebungen sollen schneller vollzogen werden.

All diese restriktiven Instrumente zielen mehr oder weniger ausdrücklich darauf ab, „Migrationsanreize“ zu reduzieren und Menschen, die das Asylrecht zu Einwanderungszwecken nutzen wollen, abzuschrecken. Der Wunsch nach einer wirksameren Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten zieht sich wie ein roter Faden durch die bisherige deutsche und europäische Asylpolitik.

2.2 Migrationspolitik

Im Vergleich zur Flüchtlingspolitik hat die Vermischung von Flucht und Migration in der deutschen Migrationspolitik weitaus weniger Beachtung gefunden. Dies ist erstaunlich, weil dieser Politikbereich in den vergangenen 25 Jahren ebenso grundlegend reformiert wurde wie die Asylpolitik. Noch bis in die späten 1990er Jahre lautete die offizielle Losung, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Der Reformprozess wurde von der rot-grünen Koalitionsregierung mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz von 2000 und der „Green Card“ von 2001 eingeleitet und von allen folgenden Regierungen weitergeführt.¹¹ Dabei waren zwar alle große-

ren Reformschritte politisch umstritten, letztlich wurden aber immer Kompromisse gefunden – eine entscheidende Voraussetzung für politischen Wandel in diesem „toxischen Politikfeld“ (Peter Sutherland, Sondergesandter der Vereinten Nationen für Migration), das wie wenige andere Themen Anlass zur politischen Polarisierung bietet.

Nach Einschätzung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verfügt Deutschland heute über im internationalen Vergleich besonders großzügige Regeln für die Einwanderung von Fachkräften mit Berufsausbildung und von Hochqualifizierten mit Hochschulabschluss.¹² Inzwischen bietet die „Blaue Karte EU“ nahezu unbegrenzte Möglichkeiten für die Einwanderung Hochqualifizierter, und ausländische Absolventen deutscher Hochschulen haben einen erleichterten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus können nun auch im Ausland ausgebildete Fachkräfte in Deutschland arbeiten, wenn ihre Ausbildung der deutschen gleichwertig ist und ein Arbeitsplatzangebot vorliegt. Allerdings muss zusätzlich entweder eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit vorliegen oder ein begründetes regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der jeweiligen Arbeitskraft nachgewiesen werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Beschäftigung zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region oder eines Betriebs beiträgt.¹³ Und schließlich dürfen seit August 2012 Hochqualifizierte mit einem in Deutschland anerkannten oder vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss für einen Zeitraum von bis zu einem halben Jahr zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen (Art. 18c des Aufenthaltsgesetzes).

Mit diesen Reformen – die noch durch weitere neue Zuwanderungsmöglichkeiten ergänzt wurden – steht Deutschland heute im internationalen migrationspolitischen Wettbewerb gut da. Gleichwohl sind die Reformen in mindestens dreifacher Hinsicht noch nicht vollendet, was den Umgang mit gemischten Wanderungen erschwert:

Erstens sind die Regeln für die erwerbsbezogene Einwanderung immer noch hauptsächlich auf den aktuellen Arbeits-

11 Vgl. Angenendt, Steffen, und Imke Kruse (2004). „Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland 2002/03 – der Kampf um das Zuwanderungsgesetz“. Klaus J. Bade et al. (Hrsg.). *Migrationsreport 2004: Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt am Main 2004: 175–202.

12 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.) (2013). *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*: 15.

13 Vgl. Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Migration und Integration (SVR) (2016). *Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Wichtige Regelungen im Überblick*. Berlin: 3. <https://www.svr-migration.de/publikationen/zuwanderung-zum-zweck-der-erwerbstaetigkeit/>.

kräftebedarf ausgerichtet. Deutschland braucht aber aus demographischen Gründen langfristige und dauerhafte Einwanderung. Möglichkeiten, zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen, bestehen bislang vornehmlich für Hochqualifizierte. Dies erschwert die Zuwanderung geringer Qualifizierter, von denen viele den irregulären Zugang und den Umweg über Asylanträge wählen, um eine Arbeitsmöglichkeit zu erhalten. Gerade die mit dieser gering qualifizierten Zuwanderung verbundenen Fragen sind außerordentlich schwierig zu beantworten, weil dazu theoretische und empirische Erkenntnisse fehlen: So wäre einerseits zu erwarten, dass gerade Zuwanderungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte einen wichtigen Beitrag zur Entflechtung gemischter Wanderungen leisten können. Andererseits ist diese Zuwanderung aber politisch sehr unpopulär, weil sie in kurzfristiger Perspektive die Gefahr von Verdrängungseffekten bergen kann und zudem im deutschen Kontext die Frage aufwirft, inwieweit es angesichts der aktuellen Flüchtlingszuwanderung und der (ohnehin schwierigen) Eingliederung dieser Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt überhaupt einen zusätzlichen Bedarf an Geringqualifizierten gibt.

So ging das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) für das vierte Quartal 2015 bundesweit von etwa 200.000 offenen Stellen aus, für die kein beruflicher Abschluss benötigt wurde und schätzte die Zahl der eventuell für Flüchtlinge in Betracht kommenden offenen Stellen auf 154.000, vor allem in Reinigungsberufen, Verkehrs- und Logistikberufen sowie Bau- und Ausbauberufen.¹⁴

Zweitens wurden die Zuwanderungsmöglichkeiten zwar ausgeweitet, aber nicht hinreichend umgesetzt und erklärt. Der trotz der tiefgreifenden Reformen geringe Anteil der Arbeitsmigranten an der gesamten Zuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland – 2015 erhielten nur 3,4 Prozent der eingereisten Drittstaatsangehörigen eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit¹⁵ – zeigt, dass es nicht ausreicht, Reformen auf den Weg zu bringen und entsprechende Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Mindestens ebenso wichtig sind die Umsetzung und Vermittlung dieser Politik nach innen und außen. Dies ist bisher nicht ausreichend geschehen.

14 Vgl. Weber, Enzo (2016). „Schätzung der Zahl der für Flüchtlinge relevanten Arbeitsstellen“. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). *Aktuelle Berichte* 12 2016: 2. http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1612.pdf.

15 Vgl. BAMF (2016). *Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland*. Jahresbericht 2015. Nürnberg, Juni: 2 f.

Die Regierung hat Bürgern, Unternehmen und selbst der eigenen Verwaltung nicht hinreichend erklärt, welchen grundlegenden Wandel Deutschland in den vergangenen Jahren vollzogen hat, vom (vermeintlichen) Nicht-Einwanderungsland zu einem für Migration offenen Land. Gleiches gilt auch für die Vermittlung der Reformen im Ausland. Hinzu kommt, dass der Gestaltungsspielraum der Politik, Migrationsströme zu steuern, begrenzt ist. Dies trifft auch auf Anreize für die Zuwanderung von Fachkräften zu, für die beispielsweise wirtschaftliche und sozialpolitische Rahmenbedingungen sehr wichtig sind. Hierzu gehören neben Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der konkreten Arbeitsbedingungen, der Karriere- und Verdienstmöglichkeiten, der Qualität der öffentlichen und sozialen Leistungen auch die Innovations- und Technologiepolitik sowie die Wissenschaftsförderung.¹⁶

Drittens hat es zwar trotz der jahrzehntelangen Versäumnisse große Erfolge bei der Integration von Einwanderern gegeben. Aber gerade weil langfristig mehr dauerhafte Einwanderer benötigt werden, müssen die Integrationsbemühungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verstärkt werden. Entscheidend für den in dieser Studie diskutierten Zusammenhang ist, dass dies nicht nur für Menschen gilt, die zu Arbeitszwecken nach Deutschland kommen und für deren Familienangehörige, sondern auch für Flüchtlinge. Diese wurden viel zu lange nicht als Menschen wahrgenommen, die Fähigkeiten und Kenntnisse mitbringen, sondern als Hilfeempfänger; entsprechend wurde ihnen der Arbeitsmarktzugang verwehrt oder erschwert. Dies hat sich in jüngster Zeit zwar angesichts der starken Flüchtlingszuwanderung und der besseren Arbeitsmarktlage geändert. Die Bundesagentur für Arbeit erfasst die Fähigkeiten der Flüchtlinge nun systematisch; zudem wurde der Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen verbessert. Trotz dieser Fortschritte in Bezug auf rechtliche Voraussetzungen sind die praktischen Möglichkeiten für diejenigen Flüchtlinge, die arbeiten können und wollen, weiterhin unzureichend. Dies liegt vor allem an der Vielzahl an Verfahren und Zuständigkeiten, die oft nur schwierig zu durchschauen sind.

Ein wichtiger Aspekt bei der Diskussion über eine weitere migrationspolitische Öffnung ist der demographische Einwanderungsbedarf. Die Probleme sind seit langem bekannt: Im Vergleich zu anderen Industriestaaten altert und

16 Vgl. Kolb, Holger (2012). *Die zwei Seiten staatlicher Fachkräftepolitik: Verringerung dauerhafter Abwanderung und Förderung qualifizierter Zuwanderung*. Berlin: 47. http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2012/03/Studie_Die-zwei-Seiten-staatlicher-Fachkraeftepolitik.pdf.

schrumpft die deutsche Bevölkerung besonders schnell. Die Zahl der Todesfälle übersteigt die der Geburten jährlich um mehr als 200.000 Menschen und dieser Sterbeüberschuss wird weiter zunehmen. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes würde die deutsche Bevölkerung selbst unter der Annahme einer durchschnittlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr bis zum Jahr 2050 jährlich um bis zu 500.000 Menschen schrumpfen. Gleichzeitig wird sie stark altern, weil die Lebenserwartung steigt.¹⁷

Schrumpfung und Alterung werden schwerwiegende Auswirkungen auf den Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter und damit auf den Arbeitsmarkt haben. So wird die Zahl der Personen im Erwerbsalter ab 2020 deutlich zurückgehen. Auch wenn es bislang nach Einschätzung der Bundesregierung noch keine bundesweiten und generellen Fachkräfteengpässe gibt, fehlen in einigen Regionen und Berufen heute schon Arbeitskräfte, vor allem im Gesundheitswesen, in Ingenieurberufen, in der Gastronomie und im Tourismus.

Die genaue Entwicklung der Arbeitsmärkte und des Fachkräftebedarfs – etwa einzelner Berufsgruppen und Wirtschaftsbranchen – lässt sich nicht prognostizieren, aber es ist zu erwarten, dass die Verknappung des Arbeitsangebotes in den kommenden Jahrzehnten zunehmen wird. Dies wird die Kosten der Arbeit und der Sozialversicherung ansteigen lassen. Vor allem wird die demographische Alterung die Nachfrage nach Pflegepersonal und Haushaltsdienstleistungen erhöhen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie gibt es eine Reihe sogenannter Sockelengpassberufe, in denen seit Jahren ein Fachkräftemangel herrscht. Hierzu gehören unter anderem die Berufsfelder Gesundheit, Soziales und Bildung, Bau und Gebäudetechnik sowie Mechatronik, Energie und Elektro.¹⁸

Ausmaß und Folgen des demographischen Wandels sind seit Langem bekannt. Aber erst seit wenigen Jahren ist eine systematischere Beachtung der Bevölkerungsentwicklung in der Migrationspolitik zu beobachten. So hat die Bundesregierung im Juni 2011 ein Konzept zur Fachkräftesicherung beschlossen, das den demographischen Wandel als die

große Herausforderung der kommenden Jahre bezeichnet. Ausgangspunkt der Strategie war die Feststellung, dass das Erwerbspersonenpotenzial in den nächsten 15 Jahren um bis zu 6,5 Millionen Menschen schrumpfen würde, falls nicht gegengesteuert wird. Dafür müssten die inländischen Potenziale genutzt und gefördert werden, diese seien jedoch zwingend um mehr qualifizierte Zuwanderung aus dem Ausland zu ergänzen.¹⁹

Diese Aufmerksamkeit für die demographische Alterung und Schrumpfung ist eine Neuerung: Zuvor wurde der Einwanderung nur eine Nebenrolle bei der Bewältigung des demographischen Wandels zugewiesen. Die Diskussion war vor allem auf Produktivitätssteigerungen und eine bessere Nutzung der inländischen Potenziale gerichtet, vor allem bei Arbeitslosen, Frauen, Älteren und den hier schon lebenden Einwanderern. Zusätzliche Migration nach Deutschland betrachtete man als nachgeordnete und nur begrenzt nutzbare Option. Das galt in besonderem Maße für Flüchtlinge; sie haben lange Zeit in der Debatte über Zuwanderung und demographischen Wandel gar keine Rolle gespielt – obwohl auch schon vor der jüngsten Flüchtlingszuwanderung zu erkennen war, dass die nach Deutschland kommenden Flüchtlinge erheblich jünger als die ansässige Bevölkerung sind und deshalb prinzipiell demographisches Potenzial aufweisen.²⁰

Selbst unter der Annahme, dass die Produktivität weiter steigt, besteht bei den Wirtschaftsforschungsinstituten weitgehender Konsens, dass Deutschland deutlich mehr Einwanderung als im vergangenen Jahrzehnt benötigen wird, um Wachstum und Wohlstand zu sichern und die Versorgung der schnell wachsenden Zahl älterer Menschen zu garantieren.²¹ Erst in den beiden letzten Jahren wurde durch den Flüchtlingszuzug eine Nettozuwanderung erreicht, die in quantitativer Hinsicht die demographischen Defizite ausgleichen könnte. Allerdings ist zu bedenken, dass trotz der starken Flüchtlingszuwanderung immer noch ein erheblicher Teil der Zuwanderer – 2015 etwa 38 Prozent –

17 Vgl. Statistisches Bundesamt (2015). *Bevölkerung Deutschlands bis 2060*. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: 15–17. www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile.

18 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014). *Fachkräfteengpässe in Unternehmen*. Berlin: 21 f.

19 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011). *Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*. Berlin: 7 f. www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/fachkraefte-gewinnen-wohlstand-sichern.html.

20 Das gilt noch stärker für die Altersstruktur der in jüngster Zeit zugewanderten Flüchtlinge. Zur Altersstruktur der 2015 nach Deutschland eingereisten Flüchtlinge vgl. Fuchs, Johann, und Enzo Weber (2016). „Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotenzial“. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). *Aktuelle Berichte* 22 2016. http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1622.pdf.

21 Vgl. Fuchs, Johann et al. (2015). *Zuwanderungsbewarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Szenarien für ein konstantes Erwerbspotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

aus anderen EU-Ländern stammt. Die Erfahrung zeigt aber, dass gerade innereuropäische Wanderungen sehr stark von kurzfristigen wirtschaftlichen Entwicklungen abhängig sind. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU erleichtert die Migration in ein anderes Mitgliedsland und wurde auch von der Bundesregierung aktiv gefördert.²² Aber auch die Rückwanderungen fallen unter Freizügigkeitsbedingungen leicht, und es ist fraglich, ob die Einwanderung aus anderen Mitgliedstaaten so dauerhaft sein wird, dass sie die langfristigen demographischen Defizite wird ausgleichen können.

Aber auch die Nachhaltigkeit der Zuzüge aus Nicht-EU-Staaten lässt sich nicht vorhersehen: Es ist ebenfalls ungewiss, wie groß der Anteil derjenigen ist, die dauerhaft in Deutschland leben und arbeiten werden. Gleiches gilt vor allem für viele der in jüngster Zeit zugewanderten Flüchtlinge. Historische Analogien und Vergleiche mit früheren Flüchtlingszuwanderungen sind methodisch und empirisch problematisch. Das Beispiel der früheren Jugoslawien-Flüchtlinge zeigt aber, dass viele Flüchtlinge in die Heimatländer zurückkehren, wenn sich die Zustände dort bessern. So haben schätzungsweise drei Viertel der Jugoslawien-Flüchtlinge Deutschland im Laufe der Zeit wieder verlassen, vor allem, weil sie keine langfristige Bleibeperspektive hatten.

Unter solchen Bedingungen und bei einer Befriedung des Heimatlandes bleibt die Rückkehrwahrscheinlichkeit hoch und die Flüchtlingszuwanderung kann nicht generell als dauerhafter Beitrag zur Linderung demographischer Defizite betrachtet und eingeplant werden. Im Hinblick auf die demographischen Wirkungen der Flüchtlingszuwanderung kann nicht außer Acht gelassen werden, dass sich unter den Flüchtlingen verhältnismäßig wenige Fachkräfte befinden. Dies ist zwar im Hinblick auf die demographische Entwicklung nicht stichhaltig, spielt aber unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten durchaus eine Rolle.

Zur Linderung des Fachkräftebedarfs hat die Bundesregierung inzwischen einige Pilotprojekte zur Förderung von Fachkräftemigration eingerichtet. Dazu gehören Projekte in Asien und Nordafrika, mit denen unter Beteiligung der dortigen Arbeitsmarktinstitutionen Migrationsprogramme entwickelt werden sollen, die Deutschland, den Herkunftsländern sowie den Migrantinnen und Migranten selbst nutzen.²³ Eine zentrale Überlegung ist, dass jede nachhaltige Migrationspolitik eine faire und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern erfordert – um zu verhindern, dass diesen durch die Anwerbung Schaden entsteht, aber auch, um die Migrantinnen und Migranten auf die Arbeit und das Leben in Deutschland vorzubereiten – und nicht zuletzt, um durch legale Migrationsangebote die Nutzung von Asyl zu Einwanderungszwecken einzuschränken. Dazu sind allerdings oft berufliche Anpassungen und die Vermittlung von Sprachkenntnissen nötig.

Diese Pilotprojekte bieten – auch wenn es sich dabei bisher nur um kleinere Programme handelte und eine umfassende Evaluierung noch aussteht – durchaus Erkenntnisse über die Wirksamkeit migrationspolitischer Instrumente und Anhaltspunkte für die Gestaltung der Migrationspolitik. Insgesamt haben die Pilotprojekte dazu beigetragen, dass Deutschland über eine Reihe von Instrumenten verfügt, um Migration auch für die Herkunftsländer und die Migrantinnen und Migranten zu einem Gewinn zu machen: von der Vorbereitung des Auslandsaufenthalts über die Integration im Aufnahmeland bis hin zu einer eventuellen Rückkehrunterstützung und Reintegrationshilfe.

Derzeit werden Überlegungen zur weiteren Reform der deutschen Einwanderungspolitik noch durch die Folgen der Flüchtlingszuwanderung überlagert. Gleichwohl gibt es in allen Bundestagsfraktionen Überlegungen zur Fortsetzung der Reform. Es ist offensichtlich, dass die bestehenden deutschen Regelungen im internationalen Vergleich zwar liberal, aber zu komplex sind, um der Öffentlichkeit, der eigenen Verwaltung und derjenigen des Herkunftslandes, den Arbeitgebern und den potenziellen Migranten selbst vermittelt zu werden. So bestehen in Deutschland zurzeit je nach Zählart 50 bis 79 verschiedene Möglichkeiten, wie man zu Arbeitszwecken nach Deutschland kommen kann.²⁴

22 So hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beispielsweise im Jahr 2013 das Sonderprogramm „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa“ (MobiPro-EU) ins Leben gerufen. Das Programm soll Hemmnisse abbauen, die in der Praxis häufig die Mobilität junger Erwachsener aus anderen EU-Staaten in den deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt beeinträchtigen. So soll sowohl ein Beitrag gegen die regional hohe Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der EU als auch zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland geleistet werden. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013). *Förderprogramm MobiPro – EU*. www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/dienststellen/rdnrw/paderborn/Agentur/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI529388.

23 Vgl. Brennan, Janina, und Anna Wittenborg (2015). *Gemeinsam zum Triple Win – Faire Gewinnung von Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Kriterien und Länderbeispiele zur Identifizierung geeigneter Herkunftsländer*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

24 Vgl. Hunger, Uwe, und Sascha Krannich (2016). *Neukonzeption der Einwanderungsregelungen in Deutschland*. FES, Münster und Siegen: 6 (unveröffentlichtes Manuskript).

Aus diesem Grund fordern auch Parlamentarier immer wieder eine umfassende, transparente und wirkungsvolle Einwanderungspolitik. Derzeit gibt es insbesondere Diskussionen, ob die Einführung von Punktesystemen eine solche Transparenz schaffen könnte. Dazu werden verschiedene Optionen diskutiert, von einer ergänzenden Einführung eines Punktesystems bis zur Überführung aller bestehenden Regelungen in ein solches Punktesystem.

Zusammenfassend lässt sich zum Stand der migrationspolitischen Debatte in Deutschland feststellen, dass es im vergangenen Jahrzehnt erhebliche Bemühungen um Reformen und eine stärkere Steuerung der Wanderungen gegeben hat. Aktuell ist allerdings unklar, ob es eine öffentliche Unterstützung für eine substanzielle Ausweitung der Zuwanderung geben würde. Zu vermuten ist, dass eine Ausweitung in Größenordnungen, mit denen die demographische Schrumpfung und Alterung aufgehalten werden könnte, politisch derzeit nicht vermittelbar ist.²⁵

25 Aktuelle Prognosen zum demographischen Einwanderungsbedarf liegen nicht vor. Eine Vorstellung von Größenordnungen bieten aber – bei aller berechtigter Kritik an den Berechnungsmethoden und Datenquellen – nach wie vor Überlegungen der UN-Bevölkerungsabteilung: Population Division, Department of Economic and Social Affairs. United Nations Secretariat (2001). „Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?“ *ST/ESA/SER.A* 206. New York.

3 Formen, Rechtsgrundlagen und Entwicklungstrends gemischter Wanderungen

Zu der oben angesprochenen immer schwieriger werdenden Unterscheidung von Flucht und Migration tragen vor allem zwei Entwicklungen bei: Zum einen haben sich seit dem Zweiten Weltkrieg die Fluchtursachen verändert. Während die GFK ihrem historischen Hintergrund entsprechend vor allem auf eine individuelle oder gruppenspezifische Verfolgung durch staatliche Akteure zielt, haben nun andere Fluchtursachen an Bedeutung gewonnen, insbesondere die Flucht vor allgemeiner und geschlechtsspezifischer Gewalt. Zum anderen fliehen mehr Menschen, weil ihre wirtschaftlichen oder ökologischen Lebensgrundlagen zerstört werden. Solche Fluchtursachen werden aber im bestehenden völkerrechtlichen Schutzsystem nicht berücksichtigt; sie gelten als Migrationsgründe.

Die zweite Veränderung besteht darin, dass Flüchtlinge und Migranten immer häufiger die gleichen (irregulären) Wanderungsrouten mithilfe von Schleusern in Anspruch nehmen. Die wichtigsten Gründe dafür sind, dass in den meisten Industrie- und Schwellenländern legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Migranten nicht bekannt sind, fehlen oder nicht genutzt werden und dass Regierungen generell versuchen, weitere Zuwanderungen zu reduzieren.

So wurden die Möglichkeiten für Flüchtlinge, auf legalem Weg zur Schutzsuche einzureisen, durch immer restriktivere nationale Asylgesetze beschränkt. Das gilt für die EU, aber auch für viele andere Weltgebiete. Ähnliche Begrenzungsversuche gibt es – trotz der Öffnungsversuche in einigen EU-Staaten – auch für Migranten. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich zwar in den vergangenen Jahren mehrfach verpflichtet, legale Migration zu fördern. Die Realität sieht aber anders aus: In der Praxis fehlen in den meisten Industriestaaten solche Zuwanderungsmöglichkeiten und die Regierungen verfolgen selbst dann eine restriktive Zuwanderungspolitik für Migranten, wenn sie einen demographischen und wirtschaftlichen Zuwanderungsbe-

darf haben. Viele Migranten versuchen daher, über Asylgesuche einen Aufenthalt in den Zielländern zu finden. Eine Folge dieser Vermischung ist die starke Belastung der Asylsysteme in den Aufnahmestaaten. Zudem haben viele Bürger den Eindruck, dass ihre Regierungen die Wanderungsbewegungen nicht steuern können, was das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Politik weiter reduziert und die Zustimmung für den Flüchtlingsschutz und eine offene Migrationspolitik erodieren lässt.

3.1 Ursachen und Wege gemischter Wanderungen

Im Jahr 2015 erreichten laut Angaben der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) über eine Million Menschen allein über das Mittelmeer Europa. Diese Zahl sank im Jahr 2016 auf ein Drittel (356.400 Neuankünfte).²⁶ Zugenommen hat hingegen die Zahl der Menschen, die auf dem Weg über das Mittelmeer umkamen. Sie erhöhte sich laut Schätzungen von IOM nach 3.770 Todesfällen im Jahr 2015 im Folgejahr auf 5.079.²⁷ Zahlreiche Menschen nehmen weiterhin dieses Risiko auf sich, viele davon mithilfe von Schleusern, die dafür hohe Beträge verlangen – alles in der Hoffnung, nach sicherer Ankunft in Europa ein neues Leben beginnen zu können.²⁸

Die Gründe für die gefährliche Reise sind vielfältig und komplex; sie reichen von Verfolgung, gewaltsamen Konflik-

26 Insgesamt verzeichnete Frontex im Jahr 2015 1,82 Millionen illegale Grenzübertritte, 2016 waren es 503.700. Vgl. Frontex (2017). *Fewer migrants at EU borders in 2016*. <http://frontex.europa.eu/news/fewer-migrants-at-eu-borders-in-2016-HWnCiJ>. Für eine ausführlichere Betrachtung der Daten siehe Kapitel 3.3.

27 Vgl. hierzu das „Missing Migrants Project“ von IOM mit laufender Berichterstattung über die Todesfälle an den EU-Außengrenzen. <http://missingmigrants.iom.int>.

28 Vgl. Griesbeck, Michael (2015). „Steuerung, Flüchtlingsschutz und Entwicklung“. *Politische Studien* 459. Hanns Seidel Stiftung Januar-Februar 2015: 28 ff. www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Themenseiten/Migration_Flucht/PS_459_Griesbeck.pdf.

ABBILDUNG 1 Typologie von Wanderungsbewegungen

Typ der Wanderung	freiwillig	unfreiwillig
geregelt	A	B
ungeregelt	D	C

Quelle: Angenendt (2014)

| BertelsmannStiftung

ten und Menschenrechtsverletzungen über schwache Staatlichkeit und wirtschaftliche Krisen bis hin zu Naturkatastrophen und Umweltveränderungen im Heimatland.²⁹ Aus dem jeweiligen Beweggrund und Grad der Freiwilligkeit, die einer Migrationsentscheidung zugrunde liegen, wird zwischen freiwilliger und erzwungener Migration unterschieden. Diese Dichotomie spiegelt sich im politischen Diskurs in der Gegenüberstellung von Flüchtlingen, die zur Migration gezwungen sind, und Wirtschaftsmigranten, die freiwillig migrieren.³⁰

In der Realität sind die Gründe für eine Wanderungsentscheidung jedoch häufig nicht klar voneinander abzugrenzen; die Übergänge sind fließend und müssen als Kontinuum verstanden werden. Oft treten verschiedene Migrationsmotive gleichzeitig auf, stehen nebeneinander oder überlappen sich, oder verändern sich während des Migrationsprozesses.³¹

3.1.1 Wanderungstypen und Wanderungsursachen

Wanderungsbewegungen lassen sich grundsätzlich in einer Vier-Felder-Matrix nach den beiden Dimensionen „Freiwilligkeit“ und „Regelungsgrad“ einteilen. Die Freiwilligkeit bezieht sich darauf, wie die Entscheidung zur Migration getroffen wurde, während der Regelungsgrad die Einbeziehung staatlicher oder anderer Akteure in den Migrationsprozess erfasst.³²

29 Vgl. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. *Flucht und Migration*. www.die-gdi.de/flucht/.

30 Vgl. Scholz, Antonia (2013). *Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatsuche von Asylbewerbern*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Forschungsbericht 19: 19f. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb19-warum-deutschland.pdf?__blob=publicationFile.

31 Vgl. Brücker, Herbert et al. (2016). *Geflüchtete Menschen in Deutschland: Eine qualitative Befragung*: 9 und 11. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/201609-iab-forschungsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

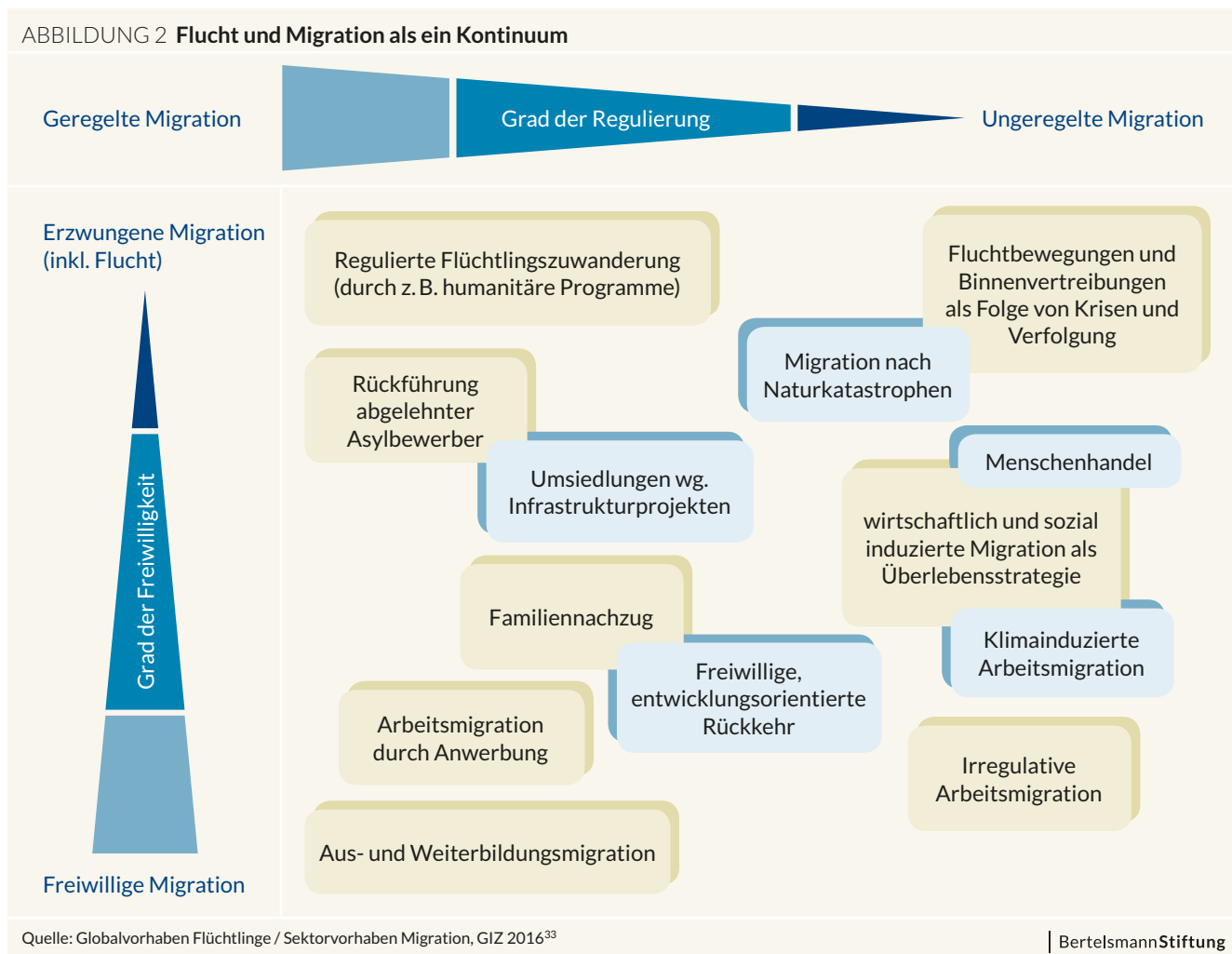
32 Vgl. Angenendt, Steffen (2015). „Migration, Flucht und Entwicklung: Zusammenhänge und politische Handlungsmöglichkeiten“. Hintergrundpapier für die ressortübergreifende Unterarbeitsgruppe 3 „Migration und Entwicklung“ des Staatssekretärsausschusses Migration. Berlin (unveröffentlichtes Manuskript).

Idealtypisch können den Feldern A bis D bestimmte Wanderungsformen zugeordnet werden:

- A: Migration im Rahmen von Anwerbeprogrammen, der Förderung der Zuwanderung Hochqualifizierter, Rückkehrförderung, Programmen zum Familiennachzug etc.
- B: Flüchtlingszuwanderung im Rahmen humanitärer Aufnahme- oder Resettlement-Programme und im Rahmen von Zwangsumsiedlungen bei Infrastrukturprogrammen etc.
- C: Fluchtbewegungen und Binnenvertreibungen aufgrund individueller und gruppenspezifischer Verfolgung oder allgemeiner Gewalt
- D: Irreguläre Zuwanderung von Arbeitsmigranten, irregulärer Familiennachzug.

Bei dieser Zuordnung wird bereits deutlich, dass die Wanderungstypen jeweils andere politische Herausforderungen bergen und sich auch hinsichtlich ihrer Steuerbarkeit unterscheiden. So sind Steuerungsmöglichkeiten per Definition bei freiwilliger und geregelter Migration gegeben, etwa wenn im Rahmen von Arbeitsmigrationsprogrammen Arbeitskräfte im Ausland angeworben und im Inland betreut werden. Sie sind hingegen bei unfreiwilliger und unregelter Zuwanderung, insbesondere bei irregulärer Zuwanderung, gering. Auch die entwicklungspolitischen Wirkungen der Wanderungstypen – ein für die Migrationspolitik zunehmend wichtiger Aspekt – sind unterschiedlich: Die größten Entwicklungswirkungen sind beim Wanderungstyp A zu erwarten, die geringsten beim Wanderungstyp C.

In der Praxis handelt es sich bei den meisten Wanderungsbewegungen um Mischformen, die anhand zweier Achsen (von freiwillig zu unfreiwillig und von geregelt zu unregelt) in einem Verlaufskontinuum zu verorten sind:



Besonders bei unregelmäßiger Migration lassen sich die Gründe für das Verlassen des Herkunftslandes, die einer Migrationsentscheidung zugrunde liegen, oft nicht klar voneinander trennen. So können politische Verfolgung, gewaltsame Konflikte oder Menschenrechtsverletzungen Menschen zur Flucht zwingen. Aber auch wirtschaftliche Krisen und dadurch verursachte Arbeitslosigkeit, Armut und Perspektivlosigkeit können dazu führen, dass Menschen sich gezwungen sehen, ihre Heimat zu verlassen, um woanders ein besseres oder sichereres Leben zu finden. Auch Naturkatastrophen und der Verlust der Lebensgrundlagen oder im weitesten Sinne der Klimawandel und damit einhergehende gravierende Veränderungen der eigenen Lebenssituation können Grund dafür sein, sich für eine Auswanderung zu entscheiden.³³

Diese unterschiedlichen Motive machen es häufig schwierig, zwischen Flüchtlingen zu unterscheiden, die zur Abwanderung gezwungen werden und denen völkerrechtlich gesichert internationaler Schutz zusteht, und Migranten, die im weitesten Sinne freiwillig und aus wirtschaftlichen Gründen migrieren. Beiden Gruppen ist gemeinsam, dass legale Zuwanderungsmöglichkeiten nach Europa oder Deutschland fehlen oder für die jeweilige Person nicht realisierbar sind, beispielsweise aufgrund unzureichender finanzieller Ressourcen oder fehlender Dokumente. Dem entsprechend nutzen beide Gruppen die gleichen irregulären Routen, Strukturen und Netzwerke, um nach Europa und Deutschland zu gelangen; häufig nehmen sie dabei auch die Hilfe von Schleppern in Anspruch.

Diese Form der Migration birgt nicht nur Gefahren für den Einzelnen, sie stellt auch die Aufnahmeländer vor große Herausforderungen. Bei allen Gemeinsamkeiten hinsicht-

³³ Vgl. Globalvorhaben Flüchtlinge/Sektorvorhaben Migration. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016). „Flucht und Migration“ (unveröffentlichte Powerpoint-Präsentation).

lich der Migrationswege und -netzwerke und trotz der Schwierigkeiten, Migrationsmotive eindeutig zu benennen, bestehen unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten: So sind alle EU-Staaten nicht nur durch internationales, sondern auch durch europäisches und nationales Recht zum Schutz von Flüchtlingen verpflichtet. Allein schon aus rechtlichen Gründen sind Flüchtlinge und Migranten daher voneinander zu unterscheiden.

Diese Differenzierung ist aber auch aus entwicklungspolitischer Sicht notwendig: Fluchtbewegungen müssen möglichst präventiv verhindert werden, da sie immer eine menschliche Katastrophe sind. Freiwillige Migration hingegen ist eine wichtige Triebkraft für Entwicklung. Wenn sie gut geregelt wird, auf fairen Abkommen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern beruht und die Rechte der Migranten geachtet werden, liegt sie im Interesse aller Beteiligten – der Herkunfts- und Aufnahmeländer sowie der Migranten selbst („triple win“).³⁴ Aus diesem Grund haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Agenda 2030 und den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) beschlossen, eine „geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen zu erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“.³⁵

3.1.2 Wanderungsrouten

Viele Migranten, die sich illegal in der EU und in Deutschland aufhalten, reisen mit gültigen Reisedokumenten und Visa auf dem Luftweg in die EU ein, kehren dann aber bei Ablauf ihres Visums nicht in die Heimatländer zurück, sondern bleiben. Sobald ihre Visa abgelaufen sind, wird ihr Aufenthalt illegal. Allerdings ist es für die meisten Zuwanderungswilligen aus Entwicklungsländern oder Krisenregionen wie Syrien oder Irak fast unmöglich, auf legalem Weg ein Visum zu erhalten.³⁶

34 Vgl. Angenendt, Steffen (2015). „Triple-Win – Ein neues Paradigma der Migrationsgestaltung?“ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Migration gerecht gestalten. Weltweite Impulse für einen fairen Wettbewerb um Fachkräfte*. Gütersloh: 55–72.

35 Vgl. Generalversammlung der Vereinten Nationen (2015). *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. A/70/L.1: 23.

36 Dies kann unterschiedliche Gründe haben, unter anderem das Fehlen (gültiger) Reisedokumente, fehlende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts in der EU oder nicht ausreichend nachzuweisende Rückkehrabsichten. Vgl. zu den Voraussetzungen für die Visumerteilung für Drittstaatsangehörige Art. 5 des Schengener Grenzkodex. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=DE>.

Die meisten Zuwanderer nutzen zurzeit vor allem sieben See- und Landwege, um irregulär nach Europa zu gelangen. Welche Route sie nutzen, hängt vom Herkunftsland der Migranten ab. Zudem bestimmen Schleuser maßgeblich mit, über welchen Weg die irreguläre Zuwanderung in die EU erfolgt.³⁷ Im Jahr 2015 waren die drei am stärksten genutzten Routen die östliche Mittelmeerroute (über die Türkei nach Griechenland), die westliche Balkanroute (von Griechenland über Mazedonien und Serbien nach Ungarn und Kroatien) und die zentrale Mittelmeerroute (über Libyen nach Italien).³⁸

Frontex verzeichnete im Jahr 2015 über 885.000 illegale Grenzübertritte nach Griechenland, das seinerseits bereits ein Rekordjahr war. Die starke Zunahme der Einreisen über Griechenland in die EU hatte einen unmittelbaren Effekt auf die Wanderungsrouten über den Westbalkan. So versuchte ein Großteil der Migranten, die über Griechenland in die EU eingereist waren – insgesamt im Jahr 2015 etwa 764.000 Menschen – über Mazedonien, Serbien, Ungarn und Kroatien weiter nach Westeuropa zu reisen.

Auch auf der zentralen Mittelmeerroute von Libyen nach Italien verzeichnete Frontex 2014 mit 170.760 irregulären Grenzübertritten neue Rekordzahlen. Diese nahmen zwar 2015 wieder leicht ab (154.000 irreguläre Grenzübertritte), blieben insgesamt aber weiterhin hoch. Mit der Verabschiedung des EU-Türkei-Abkommens und der Schließung der Balkanroute im Frühjahr 2016 änderte sich die Situation. Nach Angaben von UNHCR erreichen seitdem kaum noch Schutzsuchende die EU über die östliche Mittelmeerroute. Vielmehr stellt die zentrale Mittelmeerroute für Flüchtlinge und Migranten die zentrale Wanderungsrouten nach Europa dar. So verzeichnete Frontex im Jahr 2016 hier mit 181.136 irregulären Grenzübertritten neue Rekordzahlen.

Dem nach wie vor gültigen Dublin-System entsprechend müssen die Flüchtlinge in dem EU-Staat Asyl beantragen, den sie zuerst betreten haben. Angesichts des starken Anstiegs der Flüchtlingszahlen ließen jedoch seit dem Sommer 2015 einige Länder Migranten weitgehend unkontrolliert weiterreisen. So wurden im Jahr 2015 von den fast 1,3 Mio. EU-weiten Asylanträgen über ein Drittel (442.000)

37 Vgl. Scholz, Antonia (2013). *Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatsuche von Asylbewerbern*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Forschungsbericht 19: 113 ff. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb19-warum-deutschland.pdf?__blob=publicationFile.

38 Vgl. Frontex. *Migratory Routes Map*. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

in Deutschland gestellt, obwohl die große Mehrheit der Migranten über Griechenland oder Italien in die EU eingereist war.³⁹ In den Asylverfahren muss geprüft werden, ob der jeweilige Antragsteller Anspruch auf Schutz in Deutschland hat oder nicht, ob er also als Flüchtling oder als Migrant gilt. In aufwändigen individuellen Asylverfahren müssen die zuvor gemischten Wanderungen getrennt werden: in Schutzbedürftige und in Migranten ohne Anspruch auf Schutz in Deutschland.

3.2 Rechtlicher Rahmen

Für den Umgang mit gemischten Wanderungen sind die rechtlichen Grundlagen und der Rechtsstatus der Betroffenen von zentraler Bedeutung. Für den internationalen Rahmen sind die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) entscheidend, für die EU das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) mit seinen einschlägigen Verordnungen und Richtlinien sowie die migrationsrechtlichen Richtlinien, insbesondere für den Familiennachzug, die Zuwanderung von Hochqualifizierten und Saisonarbeitnehmern. Diese Rechtskreise binden den deutschen Umgang mit Flüchtlingen und Migranten und finden ihre Ergänzung im deutschen Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und anderen Gesetzen und Verordnungen.

3.2.1 Internationale rechtliche Voraussetzungen

Die 1951 verabschiedete Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gibt den völkerrechtlichen Rahmen vor, nach dem unterschieden wird, ob ein Antragsteller einen Anspruch auf Schutz vor Verfolgung hat oder nicht.⁴⁰ Die Konvention diente zunächst der Bewältigung des europäischen Flüchtlingsproblems nach dem Zweiten Weltkrieg und wurde erst durch ein ergänzendes Protokoll 1967 in ein globales Schutzinstrument verwandelt, das auch Staaten wie Pakistan und Indien anerkennen, die die Konvention nicht unterzeichnet haben.⁴¹

39 Vgl. Eurostat. Asylum statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

40 Laut Genfer Flüchtlingskonvention ist ein Flüchtling eine Person, die „...aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.“ Siehe Art. 1a Abs. 2 GFK.

41 Vgl. Kälin, Walter (2011). „Wer verdient Schutz? Der Flüchtlingsbegriff im Lichte aktueller Herausforderungen“. *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis*: 27.

65 Jahre nach Zustandekommen ist offensichtlich, dass es sich bei der Konvention keinesfalls um ein statisches Dokument handelt. Das Regelwerk wurde durch mehrere weitergehende Schutzkonzepte ergänzt und bildet nach wie vor das Kernstück des internationalen Flüchtlingsregimes. Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU, heute AU) und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) fügten im Jahr 1969 und 1984 einen Schutzanspruch für Menschen hinzu, die vor Gefahren aufgrund von Bürgerkriegen und gewalthaltigen Konflikten fliehen müssen.⁴² Die EU führte 2004 mit der Richtlinie über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen als Personen mit internationalem Schutz (Qualifikationsrichtlinie) das Recht auf subsidiären Schutz hinzu. Dieser wird erteilt, wenn der Person in ihrem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht, wie Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder sie „einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ ausgesetzt ist.

Die GFK wurde zudem durch internationale und regionale Menschenrechtsverträge weiterentwickelt. So ist etwa das Ausweisungs- und Zurückweisungsverbot von Flüchtlingen nach Art. 30, Abs. 1 GFK (Non-Refoulement) auch außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets, etwa auf hoher See, zu einem verbindlichen Grundsatz des internationalen Rechts geworden.

Trotz dieser Weiterentwicklung des Flüchtlingsrechts bestehen zahlreiche strukturelle Schwächen. So beruht die Konvention auf dem Konzept der individuellen Verfolgung, was Staaten bei der Prüfung des Asylantrags Interpretationsspielräume bietet. Ob in der Praxis tatsächlich Schutz vor Verfolgung gewährt wird, hängt zudem stark vom jeweiligen nationalen Kontext und vor allem davon ab, wie die Aufnahmestaaten die Sicherheitslage in den Herkunftsländern bewerten. So variieren die Anerkennungsquoten selbst unter den EU-Mitgliedstaaten, obwohl die EU-Anerkennungsrichtlinie einheitliche Kriterien zur Anwendung des Flüchtlingsbegriffs vorsieht.⁴³ Im Mai und Juli 2016

42 Vgl. Marx, Reinhard (2011). Die Genfer Flüchtlingskonvention: Errungenschaften und Herausforderungen aus europäischer Perspektive. Vortrag beim 11. Berliner Flüchtlings-symposium am 20.6.2011: 11. www.eaberlin.de/nachlese/chronologisch-nach-jahren/2011/europa-hat-verantwortung-fuer-fluechtlinge/reinhard-marx-fluechtlingsschutz-in-europa-2011.pdf.

43 Vgl. zu den unterschiedlichen Bewertungen Leerkes, Arjen (2015). *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Amsterdam 2015. Parusel, Bernd (2015). Solidarity and fairness in the common European asylum system – failure or progress? *Migration Letters* (12) 2: 124–36.

hat die EU-Kommission Vorschläge präsentiert, um diese Unterschiede durch eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) abzubauen.⁴⁴

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die veränderten Verfolgungsmuster und Fluchtursachen durch die Konvention nur teilweise erfasst werden. Zwar berücksichtigen UNHCR und viele Staaten seit Anfang der 2000er Jahre auch nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung.⁴⁵ Dabei handelt es sich aber um eine völkerrechtlich nicht bindende Ergänzung der Konvention. Gerade angesichts der Zunahme von Fluchtsituationen in fragilen Staaten erscheint der Fluchtbegriff immer noch zu staatszentriert.⁴⁶ Alexander Betts hat mit dem Begriff der „survival migration“ neben Staatszerfall auch Umweltkatastrophen und Klimawandel sowie den Wegfall von Lebensgrundlagen beschrieben, die vom aktuellen Flüchtlingsbegriff nicht abgedeckt werden und seiner Auffassung nach ebenfalls als Begründung für ein Schutzkonzept gelten sollten.⁴⁷

Grundsätzlich ist der Schutz von Flüchtlingen gemäß der GFK und der erwähnten Ergänzungen international sehr viel stärker verankert als die Rechte von Migranten. Über die Anerkennung und Aufnahme von Migranten wird einzelstaatlich entschieden. Die International Organization for Migration (IOM) definiert für ihre Arbeitszwecke einen internationalen Migranten als eine Person, die mindestens ein Jahr außerhalb des Landes verbracht hat, in dem sich ihr regulärer Wohnsitz befindet. Der Begriff umfasst damit auch Arbeitsmigranten, Bildungsmigranten und nachziehende Familienangehörige.

Insgesamt gibt es – anders als in regionalen Bezügen wie beispielsweise der EU – aber immer noch kein internationales Migrationsrecht mit einer verbindlichen Definition, was unter einem „Migranten“ zu verstehen ist. Eine Präzisierung innerhalb des bestehenden völkerrechtlichen Rahmens ist nur im Umkehrschluss zu der in der Genfer Flücht-

lingskonvention enthaltenden Definition des Flüchtlings möglich. Danach wären alle, die nicht unter die engen Kriterien der Konvention fallen, nicht als Flüchtlinge, sondern als Migranten zu betrachten – eine Kategorisierung, die viele der oben skizzierten und in der Wirklichkeit vorzufindenden Wanderungsgründe außen vor lässt und zudem keine Veränderungen im Zeitverlauf erfasst.

In der Praxis mehren sich jedoch die Fälle, in denen Flüchtlinge im Laufe ihres Lebens zu Migranten werden – und umgekehrt. Zum Teil werden solche Statusveränderungen durch die Asyl- und Migrationspolitik der Herkunfts- und Aufnahmeländer sogar gefördert. Beispielsweise gewähren Finnland und Schweden (abgelehnten) Asylbewerbern, die länger als vier Monate einer Arbeit nachgegangen sind, die Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel als Arbeitsmigrant zu erlangen. Auch in Belgien, Österreich, Tschechien, Litauen, Polen und Deutschland können abgelehnte Asylbewerber, die nicht abgeschoben werden können, unter bestimmten Bedingungen eine Duldung oder eine andere humanitäre Bleibeperspektive erhalten.⁴⁸

Die umfassendste Vorgabe für den Schutz von Arbeitsmigranten bildet die Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990.⁴⁹ Auch im Rahmen der globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) haben sich die Mitgliedstaaten zur Stärkung der Rechte von Migranten und im Unterziel 10.7 zu sicheren Migrationsmöglichkeiten verpflichtet, auch wenn bisher unklar ist, wie diese Ziele umgesetzt werden können.⁵⁰

Das UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft definiert einen Migranten im Unterschied zu einem Flüchtling als „eine Person, die ihr Land freiwillig verlässt“. Dies sei besonders dann der Fall, wenn die Person aufgrund wirtschaftlicher Motive auswandere. Einschränkend weist aber auch UNHCR darauf hin, dass es manchmal schwierig sei, zwischen einem Auswanderer aus wirtschaftlichen Motiven und einem Flüchtling zu unterscheiden; ebenso unklar sei oft, nach welchen Gesichtspunkten im Herkunftsland des

44 Vgl. den Vorschlag für eine Neufassung der EU-Anerkennungsrichtlinie (KOM (2016/466)). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf.

45 2002 hat der UNHCR in einer Richtlinie Kriterien zum internationalen Schutz in Fällen der geschlechtsspezifischen Verfolgung festgelegt (HCR/GIP/02/01). Diese Kriterien wurden gemeinsam mit dem Schutz bei nicht-staatlicher Verfolgung daraufhin auch in die Europäische Qualifikationsrichtlinie (Artikel 9 (2) f) und das deutsche AsylG (§ 3) integriert.

46 Vgl. Kälin (2011). op. cit. (Fn. 41): 29.

47 Vgl. Betts, Alexander (2010). „Survival Migration: A New Protection Framework“. *Global Governance* 16: 361–382.

48 Vgl. European Migration Network (2016). *Synthesis Report – Changes in immigration status and purpose of stay: an overview of EU Member States' approaches*. 12. http://emn.ie/files/p_201608161223422016_emn_synthesis_change_of_status.pdf. Siehe für eine ausführlichere Diskussion des Themas „Spurwechsel“ das Kapitel 4.3 dieser Studie.

49 Vgl. VN-Generalversammlung (1990). *Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen*.

50 Vgl. Absatz 23, 25 und 29 der Politischen Erklärung und 8.8, 10.7, 10 und 17.18 der Unterziele der globalen Nachhaltigkeitsziele. www.globalgoals.org/de/.

Antragstellers zwischen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten unterschieden werde.⁵¹

Es sind diese Graubereiche jenseits der rechtlichen Kategorien, die eine Unterscheidung von Flucht und anderen Wanderungsbewegungen in der Realität so schwer macht. Bisher gibt es keine internationalen Vereinbarungen, wie mit der Realität gemischter Wanderungen umgegangen werden sollte. Es wurden lediglich einzelne Vorschläge formuliert. Hierzu gehörte ein Zehn-Punkte-Aktionsplan von UNHCR aus dem Jahr 2007. Gemeinsam mit den betroffenen Staaten und regionalen und internationalen Organisationen sollten Systeme aufgebaut werden, die es ermöglichen, in gemischten Wanderungsbewegungen Schutzbedürfnisse zu identifizieren.⁵² Im Rahmen eines Prüfverfahrens sollten Flüchtlinge und Migranten unterschieden und für beide Gruppen auch Möglichkeiten zur legalen Wanderung oder freiwilligen Rückkehr aufgezeigt werden. Der Zehn-Punkte-Plan wurde bis 2011 in regionalen Konferenzen diskutiert, aber nicht weiter konkretisiert.⁵³

3.2.2 Unterscheidung von Flucht und Migration im deutschen Recht

Das europäische und deutsche Recht beruht auf den genannten völkerrechtlichen Grundlagen zur Unterscheidung von Flüchtlingen und Migranten. Der EU-Vertrag von Lissabon, die EU-Grundrechtecharta und das deutsche Asylgesetz (§ 3 Abs. 1 AsylG) sind in der Genfer Flüchtlingskonvention verankert. Mit Art. 16 GG wurde in Deutschland zusätzlich ein Individualrecht auf Asyl geschaffen, das enger definiert für politisch Verfolgte gilt. Es wird in den Asylverfahren regelmäßig geprüft, spielt aber bei den Asylentscheidungen nur eine untergeordnete Rolle.

In der Praxis ist die Tatsache entscheidend, dass auch bei einer Nichtanerkennung als Flüchtling viele Menschen für einen längeren Zeitraum in Deutschland bleiben, weil die Abschiebung nicht vollzogen werden kann. Für langjährig Geduldete hat der Bundestag im Juli 2015 im Aufenthaltsgesetz

eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung (§ 25b AufenthG) beschlossen, die eine gesicherte Aufenthaltsperspektive ermöglicht, sofern die Betroffenen seit mindestens acht Jahren in Deutschland leben und sich nachhaltig in die hiesigen Lebensverhältnisse integriert haben.⁵⁴

Die weiteren zahlreichen Änderungen, die in jüngster Zeit am Asylrecht vorgenommen wurden, können hier nicht im Detail nachgezeichnet werden. Wichtig ist aber hervorzuheben, dass mit dem am 6. August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz die Integrations- und Sprachkurse ausgebaut wurden und Flüchtlingen der Zugang zu einer Berufsausbildung und zum Arbeitsmarkt erleichtert wird. Anerkannte Flüchtlinge erhalten eine Arbeitserlaubnis ohne Einschränkung (§ 31 Beschäftigungsverordnung, BeschV).

Für Asylbewerber und Geduldete wird diese weiterhin erst nach vier Jahren Aufenthalt in Deutschland erteilt. Seit November 2014 haben jedoch auch sie die Möglichkeit, nach drei Monaten eine unselbstständige Beschäftigung aufzunehmen. Das Integrationsgesetz hat die Chancen auf eine Anstellung für diese Gruppe verbessert, da die Arbeitsagentur – abhängig von der regionalen Arbeitsmarktlage – die Vorrangprüfung aussetzen kann, die eine Beschäftigung nur ermöglicht, wenn kein Inländer oder EU-Ausländer mit gleicher Qualifikation zur Verfügung steht. Die Vorrangprüfung wurde mit der Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und regional in Bayern und Nordrhein-Westfalen bis August 2019 ausgesetzt.⁵⁵

In den vergangenen Jahren wurden Asylbewerber mit „guter Bleibeperspektive“ bereits während des Asylverfahrens bevorzugt behandelt, indem ihre Anträge vorgezogen wurden.⁵⁶ Die Frage, ob und wann Asylbewerber, Geduldete, subsidiär Schutzberechtigten und Asylberechtigten der Zugang zum Arbeitsmarkt erlaubt wird, ist allerdings nach wie vor je nach Aufenthaltsstatus unterschiedlich.

Die gesetzlichen Regelungen zur Arbeitsmigration orientieren sich generell an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes, den wirtschaftlichen Erfordernissen und der demographi-

51 Vgl. UNHCR (2013). *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.

52 Vgl. UNHCR (2007). op. cit. (Fn. 3): 29. Im Dezember 2016 wurde der Zehn-Punkte-Plan aktualisiert. Dabei handelt es sich aber eher um eine Sammlung von best-practices als eine Strategie im Umgang mit gemischten Wanderungen. Vgl. UNHCR (2016). UNHCR updates protection 'toolkit' for a world on the move. www.unhcr.org/news/latest/2016/12/584177814/unhcr-updates-protection-toolkit-world-move.html.

53 Vgl. Howe, Tim (2012). *Refugee Protection and International Migration: Achievements, Challenges and Lessons Learned from UNHCR's 10-Point Plan Project*. www.refworld.org/docid/4f2654362.html.

54 Vgl. Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.7.2015. Bundesgesetzblatt Teil I 2015 (32). 31.7.2015: 1386.

55 Vgl. Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender (GGUA) (2016). *Zugang zur Beschäftigung mit Duldung*. http://ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Zugang_zu_Arbeit_mit_Duldung_November_2014.pdf.

56 Das gilt für Antragsteller aus Eritrea, Irak, Iran und Syrien, deren Anerkennungsquote im Jahr 2014 bei über 50 Prozent lag. Vgl. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2016). *Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen*. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik: 36 f.

schen Entwicklung. Für den hier betrachteten Zusammenhang der gemischten Wanderungen ist die Frage entscheidend, wie der Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltswegen in Deutschland gestaltet ist. Im deutschen Aufenthaltsgesetz werden fünf Aufenthaltstitel unterschieden: das Visum, die Aufenthaltserlaubnis, die Niederlassungserlaubnis, die Erlaubnis zum Daueraufenthalt (EU) und die Blaue Karte (EU).⁵⁷ Die Aufenthaltswegen, die für die Erteilung eines Aufenthaltstitels entscheidend sind, sind neben den völkerrechtlichen und humanitären Gründen in drei weitere Kategorien unterteilbar: familiäre Gründe, Ausbildungszwecke oder Erwerbstätigkeit.

Um den Aufenthaltstitel zu wechseln, sind die Anforderungen des Aufenthaltstitels entscheidend, in den gewechselt werden soll. Sofern die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels erfüllt sind, ist ein Wechsel in der Regel auch ohne Ausreise möglich. Dies gilt jedoch nicht für Asylbewerber und Geduldete. Da für diese Personengruppen aber eine Ausreise in ihr Herkunftsland und die Wiedereinreise in den meisten Fällen ausgeschlossen ist, können sie praktisch keinen Statuswechsel erreichen. Gleichwohl wurden in den vergangenen Jahren viele gesetzliche Ausnahmen geschaffen, die auch Asylbewerbern und Geduldeten einen Arbeitsmarktzugang ermöglichen. Eine davon ist etwa die im Integrationsgesetz enthaltene Regelung, dass Geduldete für die Gesamtdauer einer betrieblichen oder schulischen Ausbildung Rechtssicherheit haben. Diese Regelung gilt seit dem 21. Juli 2016, wird jedoch in den Bundesländern unterschiedlich umgesetzt. In Bayern wird sie äußerst restriktiv ausgelegt. Bei anschließender ausbildungsadäquater Beschäftigung wird ein Aufenthaltsrecht für zwei weitere Jahre erteilt (sog. „3+2-Regel“). Auch wenn keine direkte Anschlussbeschäftigung gefunden wurde, ist eine weitere Duldung für sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche möglich.⁵⁸ Diese Regelungen gelten jedoch nicht für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31. August 2015 in Deutschland registriert wurden und deren Asylantrag bereits abgelehnt wurde.

57 Vgl. Grote, Janne, und Michael Vollmer (2016). „Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltswegen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)“. Working Paper 57. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

58 Vgl. Pro Asyl. Anspruch auf Ausbildung: Informationen zur neuen Rechtslage für Geduldete. <https://www.proasyl.de/news/anspruch-auf-ausbildung-informationen-zur-neuen-rechtslage-fuer-geduldete/>.

3.3 Datenlage zu gemischten Wanderungen

Aufgrund der Unschärfe des Begriffs „gemischte Wanderungen“ ist auch deren quantitative Erfassung schwierig. Da die Grenzen zwischen erzwungener und freiwilliger Migration fließend sind, kann der Umfang der gemischten Wanderungen nur geschätzt werden. Dazu ist zunächst festzustellen, dass Flüchtlinge nur einen kleinen Anteil der geschätzten 244 Millionen internationaler Wanderer ausmachen, Migranten sind mit über 90 Prozent die weitaus größere Gruppe.⁵⁹ Die Mehrheit dieser Migranten lebt in Industrieländern, mehr als die Hälfte in Europa oder Nordamerika. Flüchtlinge hingegen haben laut UNHCR zu 86 Prozent in Entwicklungs- und Schwellenländern Aufnahme gefunden.⁶⁰

In Hinblick auf die statistische Erfassung gemischter Wanderungen ist grundsätzlich zwischen Bestandsdaten (stocks) und Verlaufsdaten (flows) zu unterscheiden. Beide Datenarten beruhen auf unterschiedlichen Datenquellen und Methoden, sie lassen sich nur schlecht vergleichen und in Beziehung setzen. So beruhen die Verlaufsdaten oft auf Statistiken zu irregulären Grenzübertritten oder auf Trackingssystemen, bei denen Wanderungsbewegungen durch eine Kombination verschiedener Datenquellen und Methoden geschätzt werden.⁶¹ Solche Daten sind zwar besser als Bestandsdaten geeignet, um aktuelle Wanderungsdynamiken festzustellen, ermöglichen aber in der Regel keine Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Migranten.

59 Vgl. UN DESA (2015). *International Migration Report 2015. Highlights*. www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.

60 In der UNHCR-Flüchtlingsstatistik sind die weltweit 3,2 Millionen Asylsuchenden im Jahr 2015 nicht enthalten. Vgl. UNHCR (2016). *Global Trends. Forced Displacement in 2015*.

61 Vgl. World Bank (Global Program on Forced Displacement). *Stocktaking of Global Forced Displacement Data* (unveröffentlichtes Manuskript): 41 f. Eurostat sammelt auch Verlaufsdaten zu erteilten Aufenthaltserlaubnissen und kategorisiert diese nach Staatsangehörigkeit, Zuwanderungszweck (Familiennachzug, Bildung, Arbeit und Andere) und Bewilligungsdauer (1–5 Monate, 6–11 Monate, länger). Unter der Kategorie „Andere“ ist eine weitere Differenzierung in die Unterkategorien „Internationaler Schutzstatus“, „Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärer Schutz“ und „Humanitäre Gründe“ möglich. Die Datenqualität ist aber fraglich. Eine Stichprobe für Deutschland ergab im Vergleich zu den entsprechenden BAMF-Zahlen für das Jahr 2015 zu niedrige Werte. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en.

Dafür sind (Bestands-)Daten über Asylverfahren erforderlich, die aber erst dann vorliegen, wenn ein Antrag gestellt und bearbeitet wurde.⁶²

Diese Datenprobleme sind grundsätzlicher Art und eine quantitative Bestimmung gemischter Wanderungen kann nur über Hilfskonstruktionen erfolgen. Am besten dafür geeignet ist die sogenannte Gesamtschutzquote, mit der erfasst wird, wie viele Antragsteller tatsächlich Schutz erhalten haben.⁶³

Asylstatistiken sollten jedoch nicht als eine objektive Grundlage für die Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Migration missverstanden werden. Dazu hängen Asylverfahren von zu vielen Einflussfaktoren ab, wie ein Vergleich der Asylstatistiken der EU-Staaten zeigt. Vier Faktoren sind besonders relevant und schränken die Aussagekraft solcher Analysen ein: Erstens variieren die Anerkennungsquoten für bestimmte Herkunftsländer innerhalb der EU zum Teil erheblich. So wurden im Jahr 2015 laut Eurostat in Bulgarien nur fünf Prozent der afghanischen Asylbewerber anerkannt, während es in Italien 95,6 Prozent waren. Ähnliche Unterschiede in der Anerkennungspraxis waren auch für irakische Asylsuchende zu beobachten, von denen im Jahr 2015 in Schweden 36,5, in Deutschland aber 98,3 Prozent anerkannt wurden.⁶⁴ Zweitens weisen die Eurostat-Statistiken Ungenauigkeiten auf, die auf Doppelzählungen und unterschiedliche Definitionen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind.⁶⁵ Zudem stimmen die EU-Daten nicht immer mit den nationalen Statis-

tiken überein.⁶⁶ Drittens wird die Anerkennungspraxis eines Staates selbst bei hohen Verfahrensstandards immer auch durch innenpolitische Faktoren beeinflusst.⁶⁷ Viertens können auch bei Menschen aus Herkunftsländern mit niedrigen Anerkennungsquoten oder aus sicheren Herkunftsländern Fluchtgründe vorliegen, die in den Asylverfahren nicht hinreichend beachtet werden.

3.3.1 Gemischte Wanderungen in die Europäische Union

Die quantitative Unterscheidung gemischter Wanderungen anhand von Asylentscheidungen geht von der Annahme aus, dass Asylentscheidungen stets korrekt sind. Obwohl dies in der Realität nicht immer zutrifft, können sie eine Orientierung geben. Die Eurostat-Datenbank über Asylentscheidungen in der EU ergibt folgendes Bild: Im Jahr 2015 verzeichneten die EU-Mitgliedstaaten insgesamt 1,26 Millionen Asylerstanträge und bearbeiteten 593.000 Anträge, wovon 308.000 positiv und 285.000 negativ beschieden wurden.⁶⁸ Zahlreiche Asylsuchende, die 2015 in der EU ankamen, konnten ihren Asylantrag erst 2016 stellen. Deshalb blieb die Zahl der Asylerstanträge in den ersten drei Quartalen im Jahr 2016 mit 988.000 auf einem ähnlich hohen Niveau. Gleichzeitig wurden 2016 deutlich mehr Asylentscheidungen als im Vorjahr getroffen. In den ersten drei Quartalen 2016 wurden etwa 756.000 Asylerstentscheidungen gefällt, wovon 459.000 positiv und 297.000 negativ ausfielen.⁶⁹

62 Zu beachten ist, dass auch bei den Flüchtlingsstatistiken die verwendeten Definitionen und Erhebungsmethoden immer noch stark voneinander abweichen. Während sie in den meisten Entwicklungsländern auf Daten beruhen, die UNHCR bei der Registrierung von Flüchtlingen erhebt, liegen den Flüchtlingsstatistiken der meisten Industrie- und Schwellenländer Angaben der für Flüchtlinge zuständigen Ministerien oder Institutionen zugrunde, die wiederum oft lückenhaft sind. Vgl. Angenendt, Steffen, David Kipp und Anne Koch (2016). „Viele Flüchtlinge, wenige Daten. Die fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit braucht bessere Daten“. *SWP-Aktuell* 45. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A45_adt_kpp_koh.pdf.

63 „Die Gesamtschutzquote berechnet sich aus der Anzahl der Asylanerkennungen, der Flüchtlingsanerkennungen, der Gewährungen von subsidiärem Schutz und der Feststellungen eines Abschiebungsverbotes bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum.“ BAMF (2015). Das Bundesamt in Zahlen: 35.

64 Vgl. Eurostat. Asylum statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

65 Vgl. Kleist, Olaf (2015). „Warum weit weniger Asylbewerber in Europa sind, als angenommen wird: Probleme mit Eurostats Asylzahlen“. *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 9 2015: 294–299. Zur Analyse gemischter Wanderungsbewegungen nach Deutschland werden daher im Folgenden die aussagekräftigeren BAMF-Statistiken verwendet.

66 Anhand der BAMF-Statistiken können beispielsweise jene Asylanträge von abgelehnten Asylanträgen differenziert werden, die nicht positiv beschieden werden, weil für sie im Rahmen der Dublin-III-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist. Siehe Kapitel 3.3.3.

67 Das kann im deutschen Kontext am derzeit zweitgrößten Herkunftsland Afghanistan beobachtet werden. So stellt Victor Pfaff die These auf, dass die Bundesregierung – mehr oder weniger direkt – mit dem Hinweis auf inländische Fluchialternativen die Anerkennungspraxis des BAMF zu beeinflussen versucht. Vgl. Pfaff, Victor (2016). „Sind Schutzquoten manipulierbar? Das Beispiel Afghanistan“. Vortrag beim 16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz am 20.6.2016, sowie Mielke, Katja, und Elke Grawert (2016). „Warum Afghanistan kein sicheres Herkunftsland ist“. Bonn International Center for Conversion (BICC). 16.2.2016. www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_1_2016.pdf.

68 Zusätzlich erhielten im Jahr 2015 weitere 26.000 Personen einen Schutzstatus durch einen endgültigen Berufungsentscheid. Vgl. Eurostat. „EU-Mitgliedstaaten erkannten im Jahr 2015 über 330.000 Asylbewerber als schutzberechtigt an“. 20.4.2016. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233422/3-20042016-AP-DE.pdf/caf97549-b14d-45f3-bf91-20cfa5e6f072>.

69 Aufgerundete Werte. Vgl. Eurostat. „First instance decisions on applications by citizenship, age and sex“. Quarterly data. <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/yfVvUmczZf2jCxc8x8FVGNQ>.

TABELLE 1 Antragszahlen und Gesamtschutzquoten von Asylbewerbern aus ausgewählten Herkunftsländern in der EU-28 im Jahr 2015 laut Eurostat^a

	Antragszahl	Gesamtschutzquote in %
Subsahara-Afrika		
Nigeria	18.090	24,5
Mali	10.470	29,2
Gambia	9.535	33,6
Senegal	6.310	27,9
Guinea	6.175	37,5
Elfenbeinküste	3.940	31,7
Ghana	3.275	26,0
Nordafrika		
Algerien	3.670	6,1
Marokko	2.055	12,7
Asien		
Pakistan	18.905	26,5
Bangladesch	11.090	16,1

a) Vgl. Eurostat. Asylum statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

Im Jahr 2015 stammten die meisten Asylbewerber aus Syrien (362.800), Afghanistan (178.200) und dem Irak (121.500). Während syrische Antragsteller mit einer Anerkennungsquote von 97,2, eritreische mit 89,8 und irakische mit 85,7 Prozent die besten Aussichten auf einen Schutzstatus hatten, war die Anerkennungsquote für die 118.390 Anträge aus den Westbalkan-Staaten die niedrigste aller Herkunftsländer (weniger als drei Prozent). Mehrere zahlenmäßig wichtige Herkunftsländer wiesen 2015 Anerkennungsquoten von unter 50 Prozent auf und trugen somit in besonderer Weise zu gemischten Wanderungen bei (siehe Tabelle 1).

3.3.2 Entwicklung der Asylzahlen in Deutschland

Im Jahr 2015 wurden in Deutschland 441.899 Asylanträge gestellt, 2016 sogar 722.370. Dies war die höchste Zahl von Asylbewerbern, die jemals in Deutschland verzeichnet wurde. Nur 1992 war die Zahl der Asylbeanträge auf einem mit 2015 vergleichbar hohen Niveau, wobei die damalige Gesamtschutzquote sehr viel niedriger war; in den 2000er Jahren ist sie jedoch stark angestiegen. Diese Entwicklung ist mit dem Inkrafttreten der EU-Anerkennungsrichtlinie im Jahr 2004 zu erklären, die in den Folgejahren in die Entscheidungspraxis umgesetzt wurde und unter anderem Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem Irak (und seit 2011 aus Syrien) subsidiären Schutz bietet. Zuvor wurden die Asylanträge von Kriegsflüchtlingen, beispielsweise während der

TABELLE 2 Entwicklung der Gesamtschutzquote in Deutschland, 1999–2016^a

Jahr	Gesamtschutzquote
1999	9,1 %
2000	12,4 %
2001	24,4 %
2002	6,2 %
2003	5,0 %
2004	4,9 %
2005	6,5 %
2006	6,3 %
2007	27,5 %
2008	37,7 %
2009	33,8 %
2010	21,6 %
2011	22,3 %
2012	27,7 %
2013	24,9 %
2014	31,5 %
2015	49,8 %
2016	62,4 %

a) Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Schlüsselzahlen Asyl 2016. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-2016.html?nn=1694460. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Das Bundesamt in Zahlen. 2015: 35. Für die Gesamtschutzquote in den Jahren 1999 bis 2005 vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 8.1.2008. Bundestagsdrucksache 16/7687. (Antwort auf Frage 6). Für den Zeitraum vor 1999 liegen laut Bundesregierung keine belastbaren Daten vor (Antwort auf Frage 3).

Jugoslawien-Kriege in den 1990er Jahren, meist abgelehnt und es wurden häufig nur Duldungen erteilt.⁷⁰

3.3.3 Gemischte Wanderungen nach Deutschland

Im Jahr 2015 zogen insgesamt 1,8 Millionen ausländische Staatsangehörige nach Deutschland zu und 568.639 fort. Damit stieg im Vergleich zum Vorjahr die Zahl der ausländischen Zuzüge um 57,6 Prozent, die Zahl der Fortzüge um 20,4 Prozent an. 2015 betrug der Wanderungssaldo 1,2 Millionen Menschen, während er im Vorjahr noch bei 677.000 lag. 2014 hatte der Anteil der EU-Zuwanderer an den ausländischen Zuwanderern noch mehr als die Hälfte ausgemacht (54,8 Prozent). Im Jahr 2015 kehrte sich dieses Verhältnis um: Mit 62,1 Prozent stammte der größere Anteil der Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten.⁷¹

⁷⁰ Siehe zu den statistischen Angaben über Duldungen in Deutschland Kapitel 4.4 zu Rückkehr- und Reintegrationspolitik.

⁷¹ Vgl. BAMF (2016). Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2015. Nürnberg, Juni: 8.

TABELLE 3 Top-20-Herkunftsländer Asylerstanträge und Entscheidungen in absoluten Zahlen, Gesamtschutzquote, Ablehnungen und sonstige Verfahrenserledigungen von Asylbewerbern sowie Visaablehnungsquote im Jahr 2015^a

	Herkunftsland	Asylerstanträge	Entscheidungen	Gesamtschutzquote	Ablehnungen	Sonstige Verfahrenserledigungen	Visaablehnungsquote ^b
1.	Syrien	158.657	105.620	96 %	0,0 %	4,0 %	-
2.	Albanien	53.805	35.721	0,2 %	51,4 %	48,4 %	19,8 %
3.	Kosovo	33.427	29.801	0,4 %	87,7 %	11,8 %	20,8 %
4.	Afghanistan	31.382	5.966	47,6 %	13,7 %	38,6 %	27,0 %
5.	Irak	29.784	16.796	88,6 %	0,8 %	10,6 %	3,6 %
6.	Serbien	16.700	22.341	0,1 %	60,9 %	39,0 %	9,9 %
7.	ungeklärt	11.721	4.128	80,2 %	8,5 %	11,3 %	-
8.	Eritrea	10.876	10.099	92,1 %	0,4 %	7,5 %	-
9.	Mazedonien	9.083	8.245	0,5 %	67,7 %	31,8 %	20,4 %
10.	Pakistan	8.199	2.015	9,8 %	41,9 %	48,3 %	19,7 %
11.	Iran	5.394	2.664	59,6 %	10,4 %	30,0 %	11,0 %
12.	Russische Föderation	5.257	4.832	8,3 %	19 %	72,7 %	2,7 %
13.	Nigeria	5.207	1.149	6,6 %	15,8 %	77,5 %	29,7 %
14.	Somalia	5.126	2.038	39,7 %	9,0 %	51,3 %	-
15.	Bosnien-Herzegowina	4.634	6.500	0,2 %	51,4 %	48,4 %	9,9 %
16.	Ukraine	4.569	1.008	5,4 %	4,2 %	90,5 %	6,2 %
17.	Staatenlos	3.886	2.158	91,5 %	1,2 %	7,3 %	-
18.	Montenegro	3.233	2.297	0,3 %	80,8 %	18,9 %	12,8 %
19.	sonst. asiat. Staatsangeh.	3.201	21	84,9 %	5,1 %	9,9 %	-
20.	Gambia	2.993	603	2,7 %	9,0 %	88,4 %	-

a) Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik für das Jahr 2015. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke (2016): Visaerteilungen im Jahr 2015. Bundestagsdrucksache 18/9477.

b) Es liegen nur Visastatistiken für die Länder vor, in denen Deutschland über entsprechende Auslandsvertretungen verfügt. Vgl. Antwort der Bundesregierung, op. cit. 2016: 92.

Betrachtet man den Anteil der einzelnen Aufenthaltszwecke an den Zuzügen von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten, wird deutlich, dass ein Großteil der Zuwanderung nach Deutschland über das Asyl stattfindet.⁷² Von insgesamt 890.000 Asylsuchenden, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen sind, konnten wegen der Überlastung des BAMF nicht alle gleich einen Antrag stellen.⁷³ Während im Jahr 2015 441.899 Asylerstanträge gestellt und 282.726 Asylanträge entschieden wurden, waren es im Jahr 2016 722.370 gestellte Erstanträge und 695.733 Entscheidungen. Zu dieser Zunahme haben vor allem Reformanstrengungen des BAMF beigetragen, durch die das Asylsystem leistungsfähiger wurde. Begünstigend kam

hinzu, dass die Zahl der tatsächlich im Jahr 2016 als Asylsuchende in Deutschland eingereisten Personen mit etwa 280.000 deutlich niedriger war als im Vorjahr.⁷⁴

Im Jahr 2015 erhielten 140.915 Asylerstantragsteller einen Schutzstatus (Gesamtschutzquote 49,8 Prozent), im Jahr 2016 waren es sogar 433.920 (Gesamtschutzquote 62,4 Prozent). (siehe Tabelle 2). Abgelehnt wurden im Jahr 2015 dagegen 91.514 (32,4 Prozent) aller Asylerstanträge; im Jahr 2016 waren es 173.846 (25 Prozent) (siehe Tabellen 3 und 4). Auffällig ist die bei einigen Herkunftsländern hohe Zahl an sonstigen Verfahrenserledigungen, wozu neben der Rücknahme von Asylanträgen auch Verfahrenseinstellungen auf Grundlage der Dublin III-Verordnung zählen. Insgesamt ist die statistische Aufschlüsselung der Gründe für die Verfahrenseinstellungen unzureichend, wäre aber

72 Vgl. BAMF (Hrsg.) (2016). op. cit. (Fn. 10).

73 Ursprünglich wurde von etwa 1,1 Millionen Asylsuchenden ausgegangen. Laut Bundesregierung war die zu hohe Zahl auf Doppel- und Fehlregistrierungen sowie auf Weiterwanderung in andere EU-Staaten zurückzuführen. Vgl. Bundesministerium des Innern. „890.000 Asylsuchende im Jahr 2015“. Pressemitteilung, 30.9.2016. www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.html.

74 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Schlüsselzahlen Asyl 2016*. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-2016.html?nn=1694460.

TABELLE 4 Top-20-Herkunftsländer Asylersanträge und Entscheidungen in absoluten Zahlen, Gesamtschutzquote, Ablehnungen und sonstige Verfahrenserledigungen von Asylbewerbern im Jahr 2016^a

	Herkunftsland	Asylerstanträge	Entscheidungen	Gesamtschutzquote	Ablehnungen	Sonstige Verfahrenserledigungen
1.	Syrien	266.250	295.040	98,0 %	0,1 %	2,0 %
2.	Afghanistan	127.012	68.246	55,8 %	36,4 %	7,8 %
3.	Irak	96.116	68.562	70,2 %	20,8 %	9,0 %
4.	Iran	26.426	11.528	50,7 %	33,0 %	16,2 %
5.	Eritrea	18.854	22.160	92,2 %	0,6 %	7,2 %
6.	Albanien	14.853	37.673	0,4 %	79,7 %	19,9 %
7.	Ungeklärt	14.659	15.371	84,4 %	7,7 %	7,8 %
8.	Pakistan	14.484	12.935	3,3 %	63,4 %	33,3 %
9.	Nigeria	12.709	3.786	9,9 %	47,2 %	42,9 %
10.	Russische Föderation	10.985	12.799	5,2 %	44,6 %	50,2 %
11.	Somalia	9.851	6.882	71,1 %	8,6 %	20,3 %
12.	Serbien	6.399	24.178	0,3 %	58,7 %	41,0 %
13.	Staatenlos	5.707	5.965	91,2 %	5,0 %	3,8 %
14.	Gambia	5.656	1.131	6,5 %	48,5 %	45 %
15.	Türkei	5.383	1.837	8,2 %	38,4 %	53,5 %
16.	Libanon	5.202	4.071	8,4 %	70,1 %	21,5 %
17.	Armenien	5.185	2.626	7,2 %	67,9 %	24,9 %
18.	Kosovo	4.978	18.920	0,8 %	78,4 %	20,9 %
19.	Mazedonien	4.835	14.712	0,3 %	62,4 %	37,3 %
20.	Aserbaidschan	4.573	2.722	16,9 %	63,4 %	19,7 %

a) Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2017). Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik für das Jahr 2016 (unveröffentlicht).

für ein besseres Verständnis des Gesamtbildes dringend notwendig.⁷⁵

Regional aufgeschlüsselt betrafen 2015 etwa 90 Prozent (81.677) der Ablehnungen Antragsteller aus den sechs Westbalkan-Staaten, deren jeweilige Gesamtschutzquoten allesamt unter 0,5 Prozent lagen (siehe Tabelle 3). Die Zahl von Asylanträgen aus diesen Ländern ist 2016 stark zurückgegangen. Nur noch aus Albanien stammte im Jahr 2016 mit 14.853 Erstanträgen eine größere Zahl Asylsuchender (sechstgrößtes Herkunftsland).⁷⁶ Zu den Herkunftsländern, deren Staatsangehörige zu weniger als 50 Prozent einen Schutzstatus in Deutschland erhielten, gehörten im Jahr 2016 Pakistan, Nigeria, die Russische Föderation, Gambia, Türkei und Armenien.

75 Auffällig ist die bei einigen Herkunftsländern hohe Zahl an sonstigen Verfahrenserledigungen, wozu neben Antragsrücknahmen und sonstigen Verfahrenseinstellungen vermutlich besonders Verfahrenseinstellungen auf Grundlage der Dublin III-Verordnung zählen. Eine genauere statistische Aufschlüsselung über den Grund der Verfahrenseinstellung wäre für ein besseres Verständnis der Entscheidung erforderlich. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016). op. cit. (FN 72).

76 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). op. cit. (FN 72).

Auch die Vergabe von Visa ist für die Analyse der gemischten Wanderungen nach Deutschland relevant. Deutschland erteilte im Jahr 2015 rund 2,15 Millionen Visa, etwa so viele wie im Jahr zuvor. Die wichtigsten Herkunftsländer waren China (mit 394.259 bearbeiteten Anträgen), Russland (313.854 Anträge) sowie die Türkei (171.550 Anträge). Die meisten Menschen kamen im Rahmen von Schengen-Visa und blieben für Kurzaufenthalte. Stark angestiegen ist aufgrund des Familiennachzugs syrischer Flüchtlinge die Zahl der Visa für den Ehegatten- und Familiennachzug von gut 50.000 (2014) auf 73.000 (2015).

Insgesamt wurden 2015 140.000 Visaanträge abgelehnt, was einer Ablehnungsquote von 6,1 Prozent entsprach.⁷⁷ Wenn man die Visaerteilung für die Top-20-Herkunftsländer von Asylbewerbern in Deutschland betrachtet, zeigt sich in vielen Fällen eine überdurchschnittlich hohe Ablehnungsquote. Diese Korrelation ist damit zu erklären, dass die deutschen Auslandsvertretungen in diesen Ländern häu-

77 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke (2016). *Visaerteilungen im Jahr 2015*. Bundestagsdrucksache 18/9477.

figer davon ausgehen, dass den Visaantragsstellern eine „familiäre und wirtschaftliche Verwurzelung“ im Herkunftsland fehlt und dass daher eine „mangelnde Rückkehrbereitschaft“ vorliegt. Dies gilt besonders für Afghanistan und Nigeria, aber auch für andere subsaharische Länder Afrikas.

Als Fazit lässt sich anhand der betrachteten Asylstatistiken festhalten, dass der Anteil von Flüchtlingen an gemischten Wanderungen in die EU und nach Deutschland höher ist als der von Migranten. Verantwortlich dafür ist vor allem die hohe Zahl von Asylbewerbern aus den Kriegsgebieten Syrien und Irak, die über die östliche Mittelmeerroute in die EU gelangt sind. Die Wanderungsbewegungen auf dieser Route sind im Jahr 2016 erheblich zurückgegangen, während sie auf der zentralen Mittelmeerroute auf hohem Niveau geblieben sind. Sollte sich dieser Trend verstetigen, würde wahrscheinlich der Anteil an Migranten ansteigen, da auf der zentralen Mittelmeerroute hauptsächlich Menschen in die EU gelangen, deren Anerkennung als Flüchtling weniger wahrscheinlich ist.

4 Ansätze zur Bewältigung gemischter Wanderungen

Gemischte Wanderungen stellen eine internationale Herausforderung dar und erfordern eine engere Zusammenarbeit von Herkunfts- und Aufnahmeländern. Solche Ansätze müssen aber auf einer kohärenten nationalen Politik beruhen; ohne eine entsprechende nationale Asyl- und Migrationspolitik wird auch kein Fortschritt auf internationaler Ebene möglich sein. Die staatliche Ebene spielt eine entscheidende Rolle und hier bestehen beträchtliche Gestaltungsmöglichkeiten. Für die deutsche Diskussion sind im Hinblick auf gemischte Wanderungen vier Themenkomplexe, in denen die Politik bereits aktiv ist, besonders wichtig:

- (1) die Suche nach neuen Wegen in der Flüchtlingspolitik,
- (2) die Weiterentwicklung der Migrationspolitik mit neuen Ansätzen zur Förderung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung und zur Steuerung anderer freiwilliger Zuwanderungen,
- (3) die Bemühung um neue Übergänge zwischen Asyl und Migration, insbesondere die Frage, ob und wie ein Statuswechsel möglich sein kann und welche Verfahren zur Feststellung der Fähigkeiten und Kenntnisse der neu zugewanderten Flüchtlinge sinnvoll und erwünscht sind sowie
- (4) die zunehmende Bedeutung der Rückkehrpolitik für abgelehnte Asylbewerber einschließlich der Frage, wie Deutschland sich für die Reintegration dieser Menschen in ihren Herkunftsländern stärker engagieren kann.

4.1 Flüchtlingsschutz

Als Reaktion auf die seit 2014 stark angestiegenen Flüchtlingszahlen sind in Deutschland und der EU unterschiedliche Entwicklungen im Umgang mit gemischten Wanderungen zu beobachten. In Deutschland hat die Bundesregierung die

Westbalkan-Staaten zu sicheren Herkunftsländern erklärt. Der Versuch diese Vorgehensweise auf Maghreb-Staaten auszuweiten, wurde im März 2017 vom Bundesrat abgelehnt. Zudem hat sie die Flüchtlingspolitik auch in anderer Hinsicht restriktiver gestaltet. Die EU-Kommission hat als Reaktion auf die Flüchtlingskatastrophen im Mittelmeer im Mai 2015 die „Europäische Agenda für Migration“ vorgelegt. Diese sieht den Schutz der europäischen Außengrenzen, die Reduzierung der irregulären Zuwanderung, eine Reform des Dublin-Systems und die Ausweitung legaler Zuwanderungswege nach Europa vor.⁷⁸ Im Zuge dieser Agenda wurden verschiedene Maßnahmen diskutiert. Bezogen auf den Flüchtlingsschutz lässt sich der Wunsch erkennen, diesen zu externalisieren.⁷⁹

4.1.1 Sichere Herkunftsländer

Das Konzept der sicheren Herkunftsländer ist in Art. 16a Grundgesetz (GG) und § 29a Asylgesetz (AsylG) definiert und zielt darauf, „Migrationsanreize“ zu reduzieren, indem Staaten als sicher erklärt werden, „bei denen [...] gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.“ In diesen Fällen kann der Antrag eines Asylbewerbers als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden, es sei denn, er kann beweisen, dass ihm im Herkunftsland politische Verfolgung droht. Die Klagefrist ist auf eine Woche verkürzt und hat keine aufschiebende Wirkung, sodass betroffene Asylbewerber trotz Einspruchs gegen die Entscheidung abgeschoben werden können.

78 Vgl. Europäische Kommission. Die europäische Migrationsagenda. 13.5.2015. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf.

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

Nachdem die Länder des Westbalkans im Jahr 2014 und 2015 zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt wurden, gingen die Antragszahlen von dort stark zurück. Zu erklären ist dies auch damit, dass Warte- und Bearbeitungszeiten reduziert wurden, indem die Asylanträge aus diesen Ländern prioritär in speziellen Ankunftscentren bearbeitet werden. Damit einher geht auch eine entsprechende Rückführungspolitik. Im ersten Halbjahr 2016 hatten 75 Prozent aller Rückführungen aus Deutschland die Westbalkan-Staaten zum Ziel (10.300 von 13.700 Abschiebungen insgesamt), ebenso der Großteil der finanziell geförderten freiwilligen Ausreisen (20.400 von 30.600).⁸⁰ Die von der Bundesregierung im Zuge des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes erlassene Regelung für Arbeitsmigranten aus dem Westbalkan (§ 26 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung) sieht vor, dass Migranten, die ein konkretes Arbeits- oder Ausbildungsplatzangebot aus Deutschland haben und bei denen die Bundesagentur für Arbeit (BA) dem Antrag des Unternehmens auf Beschäftigung zustimmt, in ihren Herkunftsländern ein Visum für Deutschland erhalten können. Voraussetzung ist, dass sie in den vergangenen zwei Jahren keine Leistungen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten haben, dass sie ihren Asylantrag zurückgezogen haben und vor Inkrafttreten der Verordnung im Oktober 2015 freiwillig aus Deutschland ausgereist sind.⁸¹

Aufgrund dieser Erfahrung hat die Bundesregierung Anfang 2016 beschlossen, auch Algerien, Marokko und Tunesien zu sicheren Herkunftsländern zu erklären.⁸² Die für diese Entscheidung notwendige Zustimmung des Bundesrates steht allerdings noch aus. Ausschlaggebend für den Entschluss der Bundesregierung war der Befund, dass die Anerkennungsquoten aus diesen Ländern ebenfalls sehr gering seien. Das BAMF wies allerdings in einer Stellungnahme zu dem entsprechenden Gesetzentwurf der Bundesregierung

darauf hin, dass die Geschäftsstatistik des Bundesamtes nicht hinreichend aussagekräftig sei.⁸³ Es sei schwierig, Asylsuchende aus diesen Ländern zur Antragstellung zu bewegen. Ein Grund besteht vermutlich darin, dass die Aussichten auf eine Anerkennung für diese Asylbewerber sehr gering sind. Während die Gesamtschutzquote 2015 für Tunesien 0,2 Prozent betrug, lag sie für Algerien und Marokko bei 1,6 beziehungsweise 3,7 Prozent. Nach Auffassung des BAMF hat allein schon die Diskussion über sichere Herkunftsländer die Antragszahlen reduziert, von 3.356 Registrierungen im Januar auf 480 im März 2016. Im Juni 2016 kamen insgesamt nur noch 276 Menschen aus diesen drei Ländern.

Eine Studie aus dem Jahr 2015 kommt zu dem Schluss, dass die Klassifizierung von Ländern als sichere Herkunftsländer die Anzahl der Asylanträge aus diesen Ländern deutlich verringert.⁸⁴ Dieser Zusammenhang zwischen der Einstufung der Länder als sichere Herkunftsländer und dem Rückgang der Zahlen muss jedoch noch näher untersucht werden, zumal das Instrument auch in der EU an Bedeutung gewinnt: Außer Italien und Schweden verwenden bereits jetzt alle Mitgliedstaaten (unterschiedliche) Listen sicherer Herkunftsländer. Für alle gelten die rechtlichen Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie für die Einführung und Beibehaltung von Listen sicherer Herkunftsländer. In der Praxis halten sich jedoch nicht alle daran, weshalb die EU-Kommission kürzlich vorgeschlagen hat, die unterschiedlichen nationalen Listen nach einer Übergangsphase von drei Jahren zu vereinheitlichen.⁸⁵

Unabhängig davon stellt sich im Hinblick auf die gemischten Wanderungen und die Bedeutung der Maghreb-Staaten die Frage, ob diese Länder zu einer stärkeren Rückübernahme eigener Staatsangehöriger angehalten werden können. Eine leichte Steigerung ist in jüngster Zeit zu beobachten: Während 2015 nur 136 Staatsangehörige in diese Länder rückgeführt wurden, waren es im ersten Halbjahr 2016 bereits 166 Staatsangehörige.

80 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Bundestagsdrucksache 18/9173. 8.8.2016.

81 Die neuen Regelungen zeigen erste Wirkungen: So wurden von Januar bis September 2016 von den deutschen Auslandsvertretungen in Albanien, Kosovo, Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro 15.500 Arbeitsvisa ausgestellt. Für die Unternehmen ist das Angebot offenbar attraktiv. Allein im ersten Halbjahr 2016 wurden laut Bundesagentur für Arbeit bereits 17.182 Zustimmungen erteilt – vorwiegend im Baugewerbe (53,2 Prozent), im Gastgewerbe (12,6 Prozent) und im Bereich der „sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“ (9,2 Prozent). Vgl. *ZEIT Online*. „15.500 Visa für Arbeitsmigranten vom Westbalkan. 25.10.2016. www.zeit.de/wirtschaft/2016-10/arbeitsmigration-migranten-westbalkan-asylbewerber-arbeitsvisa-arbeitsministerium. Burkert, Carola und Haase Marianne. Westbalkanregelung: ein neues Modell für die Migrationssteuerung?. *WISO direkt* 02/2017, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13156.pdf>.

82 Ein wichtiger Grund für diese Maßnahme war die öffentliche Debatte über sexuelle Übergriffe in der Kölner Silvesternacht 2015/2016, da unter den Beschuldigten besonders viele marokkanische und algerische Staatsangehörige waren.

83 Vgl. Gräfin Präscha, Ursula. Stellungnahme des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in einer öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 25.4.2016 (Bundestagsdrucksache 18/8039). www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a04/anhoeurungen/79-sitzung-inhalt/419476.

84 Vgl. Braun, Sebastian, und Richard Franke (2015). „Ausweitung sicherer Herkunftsländer: Folgen für die Zahl der Asylanträge“. *Wirtschaftsdienst* 95: 752.

85 Vgl. European Parliament. Asylum: EU list of safe countries of origin to replace national lists in 3 years, 7.7.2016. www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160707IPR36205/asylum-eu-list-of-safe-countries-of-origin-to-replace-national-lists-in-3-years.

4.1.2 Extraterritorialer Schutz

Eines der vier Hauptziele der EU-Migrationsagenda ist die Reduzierung von Anreizen für irreguläre Migration. Die Agenda stellt eine intensivere Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern in Aussicht, um die Wanderungsbewegungen nach Europa stärker zu steuern. So unterstützt die Kommission dort beispielsweise Migrationszentren. In Niger wurde ein entsprechendes Zentrum in Zusammenarbeit mit IOM, UNHCR und den Behörden vor Ort eingerichtet. Das Zentrum soll „Schutz vor Ort bieten und für Menschen in Not Neuansiedlungsmöglichkeiten schaffen“ sowie dazu beitragen, „ein realistischeres Bild der Erfolgchancen der Migranten zu zeichnen, die sich auf den Weg nach Europa machen, und irreguläre Migranten bei der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen.“⁸⁶

Das Pilotprojekt erinnert an frühere Forderungen nach Einrichtungen in Transitländern. Befürworter dieser Idee sehen in dem Konzept verschiedene Vorteile: Zum einen könnten gemischte Wanderungen bereits vor der Ankunft der Migranten in der EU entflochten werden. Nur diejenigen Migranten, deren Antrag auf Asyl in den Willkommenszentren stattgegeben wird, dürften in die EU einreisen. Menschen aus sicheren Drittstaaten hingegen sollten, zum Beispiel durch finanzielle Anreize, bei der Rückkehr in ihr Heimatland unterstützt werden. Auf diese Art und Weise könnten die Asylsysteme in Deutschland und Europa entlastet sowie schnellere und besser begründete Entscheidungen über die Aufnahme oder Ablehnung von Migranten getroffen werden, was in der Konsequenz auch einen besseren Flüchtlingsschutz bedeuten würde. Zudem könne durch solche Einrichtungen die gefährliche Reise über das Mittelmeer verhindert und Schleppern ihre Einkommensquelle entzogen werden. Als weiteres Argument wird angeführt, dass auf diese Art und Weise ein gemeinsames und einheitliches, EU-weit geltendes System geschaffen und Ressourcen effizienter genutzt werden könnten.⁸⁷

Die Idee, Zentren zur Regulierung von Migrationsbewegungen in Transitländern einzurichten, ist nicht neu. Sie wurde immer dann aufgebracht, wenn große Zahlen von Migranten irregulär in die EU einreisen. So wurden sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden bereits in den

1980er und 1990er Jahren ähnliche Konzepte gefordert. 2003 machte der damalige britische Premierminister Tony Blair als Teil seiner „new vision for refugees“ den bisher konkretesten Vorschlag, die Schutzgesuche von Asylsuchenden extraterritorial zu prüfen. Obwohl der Vorschlag auf verschiedenen EU-Treffen diskutiert wurde und die Regierungen einiger Mitgliedstaaten durchaus Interesse daran bekundeten, sahen insbesondere Deutschland und Schweden den Vorschlag kritisch; er wurde schließlich verworfen. Nur ein Jahr später griff der damalige deutsche Innenminister Otto Schily diese Idee jedoch neu auf: Die EU solle „sichere Zonen“ oder „Auffanglager“ in Nordafrika errichten. Migranten, die im Mittelmeer aufgegriffen würden, sollten zurückgeführt und in extraterritoriale Zentren gebracht werden, wo eine Vorprüfung darüber entscheiden sollte, welche Asylsuchenden in die EU einreisen und welche in sichere Länder zurückgeführt werden sollten.

Auch wenn in den letzten Jahren immer wieder verschiedene Formen extraterritorialer Transit-, Willkommens- oder Auffangzentren EU-weit diskutiert wurden, entscheiden bisher weder die EU noch einer ihrer Mitgliedstaaten extraterritorial über Asylanträge – im Gegensatz zu anderen Ländern, wie beispielsweise die USA oder Australien, die solche Konzepte zumindest zeitweise bereits verfolgt haben.⁸⁸ Dies liegt vor allem daran, dass die Einrichtung derartiger Zentren in Drittstaaten grundlegende Fragen aufwirft: So ist vorab zu klären, ob die Asylverfahren grund- und menschenrechtlichen Vorgaben genügen und ob ein Asylverfahren in einem Drittstaat nach deutschem Recht überhaupt durchführbar wäre. Darüber hinaus müssen bestimmte organisatorische und institutionelle Rahmenbedingungen vorhanden sein. Auch das Fehlen verbindlicher EU-Verteilungsmechanismen erschwert die Einrichtung extraterritorialer Asylzentren bislang.⁸⁹

Darüber hinaus sind zahlreiche normative und ethische Fragen ungeklärt: Können autokratische und menschenrechtsverletzende Staaten überhaupt legitime Partner einer humanen Asyl- und Migrationspolitik sein? Inwieweit werden die politischen Antworten auf die Krise im europäischen Flüchtlingsschutz nur ausgelagert, auf Staaten, die selbst

86 Europäische Kommission. *Die europäische Migrationsagenda*. 13.5.2015: 7. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf.

87 Vgl. Léonard, Sarah, und Christian Kaunert (2016). „The extraterritorial processing of asylum claims“. *FMR* 51. www.fmreview.org/destination-europe/leonard-kaunert.html.

88 So überführte beispielsweise Australien im Zuge der „Pazifischen Lösung“ zwischen 2001 und 2008 Schutzsuchende, die im Pazifik aufgegriffen wurden, in extraterritoriale Auffangzentren in Nauru und Manus (Papua-Neuguinea). Nach einer fünfjährigen Pause wurde diese Praxis im Jahr 2012 aufgrund des Anstiegs der Flüchtlingszahlen wieder eingeführt.

89 Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2015). *Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit extraterritorialer Asylverfahren in Drittstaaten*. www.bundestag.de/blob/405480/b2a14865fb4ccff21e61853ccd7bb892/wd-3-058-15-pdf-data.pdf.

durch Konflikte oder Krisen destabilisiert und noch viel weniger auf den Umgang mit großen Zahlen von Flüchtlingen vorbereitet sind? Aufgrund solcher ungeklärter Fragen ist es trotz der Forderungen verschiedener EU-Innenminister und der verstärkten öffentlichen Debatte fraglich, ob in näherer Zukunft extraterritoriale Zentren geschaffen werden können, deren Befugnis über eine Beratung und Information von Flüchtlingen hinausgeht.⁹⁰

4.1.3 Resettlement

Eine weitere Form der Externalisierung des Flüchtlingsschutzes besteht im sogenannten Resettlement, der Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittland. Während die Aufnahme von Flüchtlingen über das Resettlement-Programm von UNHCR in anderen Ländern wie den USA, Kanada oder Australien langjährige Tradition hat, haben sich europäische Staaten in der Vergangenheit gar nicht oder nur sehr zögerlich an diesem Programm beteiligt. So stellt Deutschland jährlich nur etwa 500 Aufnahmeplätze über das UNHCR-Programm bereit,⁹¹ während die USA sich allein für das Jahr 2016 das Ziel gesetzt haben, 85.000 Flüchtlinge aufzunehmen.⁹²

Deutschland hat jedoch bereits im Rahmen früherer humanitärer Aufnahmeprogramme Erfahrungen in der Umsiedlung größerer Flüchtlingszahlen gesammelt: So nahm Deutschland im Jahr 2008 rund 2.500 Flüchtlinge aus dem Irak auf und seit 2013 knapp 42.000 Syrer aus den Anrainerstaaten des Bürgerkriegslands. Seitdem hat die Bundesregierung jedoch keine weiteren humanitären Aufnahmeprogramme aufgelegt. Gründe dafür waren der starke Anstieg der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 sowie die fehlende Bereitschaft anderer EU-Mitgliedstaaten, den Ansatz zu unterstützen und in umfassende und koordinierte europäische Aufnahmeprogramme zu überführen.⁹³

Im Laufe des Jahres 2016 entspann sich erneut eine Diskussion über Möglichkeiten der Umsiedlung von Flüchtlingen. Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen hatte Österreich

bereits im Februar 2016 Obergrenzen für Flüchtlinge eingeführt. Andere EU-Staaten zogen nach, wodurch es zu einer Reihe von Grenzsicherungen entlang der Balkanroute kam. Daraufhin bildete sich ein Rückstau von Asylsuchenden an der griechisch-mazedonischen Grenze. Zeitgleich wurde eine Diskussion über die Umsiedlung syrischer Flüchtlinge aus der Türkei, dem derzeitigen Haupttransitland für in die EU einreisende Flüchtlinge entfacht. Angesichts der vielen Todesfälle im Mittelmeer und der Unfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, sich auf eine Umverteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU zu einigen, erschien diese geordnete Umsiedlung als attraktive Alternative zur unkontrollierten Zuwanderung. Ihren vorläufigen Abschluss fanden diese Diskussionen schließlich in der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016.

Im Rahmen dieser Vereinbarung sollen alle Flüchtlinge, die ab dem 20. März 2016 irregulär von der Türkei über Griechenland in die EU eingereist sind, zurück in die Türkei geschickt werden. Für jeden Syrer, der auf diesem Wege aus Griechenland in die Türkei zurückgewiesen wird, soll im Gegenzug ein schutzbedürftiger Syrer aus der Türkei in einen EU-Mitgliedstaat umgesiedelt werden. Für dieses 1:1-Umsiedlungsverfahren stehen maximal 72.000 Plätze zur Verfügung; die Beteiligung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist freiwillig.⁹⁴ Deutschland hat sich zunächst verpflichtet, im Rahmen des Programms innerhalb von zwei Jahren 1.600 Schutzbedürftige aufzunehmen.⁹⁵

Befürworter sehen in dem Abkommen eine deutliche Entlastung des europäischen Asylsystems. Darüber hinaus können durch die Aufnahme „vorsortierter“ Flüchtlinge durch transparente Auswahlkriterien und die damit einhergehende Entflechtung der „mixed migration flows“ die Akzeptanz der Bevölkerung für die Aufnahme von Flüchtlingen gestärkt werden.⁹⁶

Dennoch sind mit dem Abkommen gravierende Risiken verbunden. So wirft das Festhalten von Schutzsuchenden in Griechenland in sogenannten „Hotspots“ menschenrechtliche Fragen auf. Es ist zweifelhaft, ob Schutzsuchenden in

90 Vgl. Léonard, Sarah, und Christian Kaunert (2016). „The extra-territorial processing of asylum claims“. *FMR* 51. www.fmreview.org/destination-europe/leonard-kaunert.html.

91 Vgl. Bundesministerium des Innern: *Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes*. www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html.

92 Vgl. US Department of State. *Refugee Resettlement in the United States*. <https://www.state.gov/j/prm/ra/>.

93 Vgl. Angenendt, Steffen, David Kipp und Anne Koch (2016). op. cit. (Fn. 83).

94 Vgl. European Council. *EU-Turkey Statement*. 18.3.2016. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.

95 Vgl. Bundesministerium des Innern. *Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes*. www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html.

96 Vgl. zu den Entwicklungstrends des Flüchtlingsschutzes in Europa Angenendt, Steffen, David Kipp und Anne Koch (2016). „Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?“ *SWP-Aktuell* 30. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A30_adt_kpp_koh.pdf.

diesen Lagern hinreichender rechtlicher Beistand und in der Türkei ausreichender Schutz gewährt wird. Auch wenn weitgehend Konsens darüber besteht, dass syrische Kriegsflüchtlinge in der Türkei einen angemessenen Schutzstatus erhalten, schätzt UNHCR die asylpolitischen Kapazitäten des türkischen Staates insgesamt weiterhin als mangelhaft ein; Menschenrechtsorganisationen berichten über illegale Abschiebungen afghanischer Staatsbürger. Darüber hinaus führt die Reduzierung der Zahl von Migranten, die in der EU ankommen, nicht dazu, dass Flucht- und Wanderungsbewegungen tatsächlich abnehmen. Es ist zu vermuten, dass sie in andere Staaten verlagert werden und diese dann vor außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen stellen. Kritiker werfen den beteiligten Staaten neben der Auslagerung auch die Aushöhlung des Flüchtlingsschutzes vor, da es in dem Abkommen nicht in erster Linie um den Schutz von Flüchtlingen, sondern um die Sicherung von Grenzen gehe. Damit verwandele sich „der Charakter des Resettlements von einem humanitären Instrument für gefährdete Flüchtlinge, das strategisch zur Auflösung verfahrenerer Flüchtlingssituationen genutzt wird, in ein migrationspolitisches Instrument zur Verhinderung irregulärer Fluchtmigration nach Europa.“⁹⁷

Auch wenn das Abkommen zur Reduktion der Migrationsbewegungen geführt hat, ist die Zahl der im Rahmen des Abkommens umgesiedelten Syrer bisher gering; bis 5. Dezember 2016 betrug sie lediglich 2.761 Personen.⁹⁸

Jenseits des Abkommens mit der Türkei hat die EU-Kommission im Juli 2016 einen weiteren Vorschlag für ein gemeinsames Resettlement vorgelegt. Ziel dieses „EU-Neuansiedlungsrahmens“ ist es, einheitliche Prozesse und gemeinsame Rahmenbedingungen für die Neuansiedlung von Personen zu schaffen, beispielsweise durch Standardverfahren für die Auswahl und Behandlung von Resettlement-Kandidaten. Mitgliedstaaten sollen allerdings weiterhin frei darüber entscheiden, wie viele Menschen sie alljährlich neu aufnehmen wollen. Für jede Person, die ein Mitgliedstaat unter diesen neuen Rahmenbedingungen aufnimmt, unterstützt ihn die EU mit 10.000 Euro.⁹⁹ Es bleibt

abzuwarten, ob Mitgliedstaaten unter diesen neuen Rahmenbedingungen dazu bereit sind, mehr Schutzbedürftige über Resettlement-Kontingente aufzunehmen – falls der Vorschlag umgesetzt wird.

Insgesamt birgt Resettlement immer die Gefahr, dass Staaten sich durch begrenzte Umsiedlungskontingente von weiterer humanitärer Verantwortung freikaufen und den Rechtsanspruch auf Asyl durch die gesteuerte Aufnahme von Flüchtlingen über feste Programme ersetzen – insbesondere, wenn wie im Fall des EU-Türkei-Abkommens irregulär Eingereiste gegen kontrolliert umgesiedelte Flüchtlinge aufgerechnet werden. Schweden beispielsweise hat beschlossen, sein Resettlement-Programm aufzustocken, gleichzeitig aber neue Restriktionen im Asyl- und Zugangsrecht eingeführt.¹⁰⁰ Offensichtlich ist, dass der Beitrag von Resettlement-Programmen zur Entflechtung gemischter Wanderungen von ihrem Umfang abhängt. Anzunehmen ist, dass nur hinreichend große Programme – für die EU aus gegenwärtiger Sicht schätzungsweise ab einer Größe von 100.000 Personen – als „kommunizierende Röhren“ wirken und einen entsprechenden Beitrag leisten können.

4.2 Migrationspolitische Reformen

Im Vergleich zur Asylpolitik mangelt es der deutschen Migrationspolitik trotz der Reformbemühungen der vergangenen Jahre noch mehr an Kohärenz, Transparenz und Effizienz. Der bestehende Wildwuchs an migrationspolitischen Regelungen ist die Folge jahrzehntelanger Ad-hoc-Reaktionen auf kurzfristige Herausforderungen. Im Ergebnis sind die Regelungen nicht geeignet, die Arbeitsmigration so zu gestalten, dass benötigte Fachkräfte ohne größere Hürden angeworben werden können. Indikatoren dafür sind die immer noch sehr geringe Zahl von zuwandernden Fachkräften aus Drittstaaten und ihr niedriger Anteil an der Zuwanderung nach Deutschland. In diesem geringen Umfang reicht die derzeitige legale Arbeitsmigration nach Deutschland nicht aus, um einen Beitrag zur Entflechtung der gemischten Wanderungen zu leisten.

97 Vgl. Kleist, Olaf (2016). „Die europäische Flüchtlingskrise und die Zukunft des Resettlements“. *bpb Kurzdossier*. www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/230521/zukunft-des-resettlements.

98 Vgl. European Commission (2016). „Kommission berichtet über die ihm Rahmen der Europäischen Migrationsagenda erzielten Fortschritte“. 8.12.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_de.htm.

99 Vgl. European Commission (2016). „Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework“. 13.7.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_en.htm.

100 Vgl. www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/News-archive/News-archive-2016/2016-09-30-The-Swedish-Migration-Agency-is-preparing-for-an-increased-refugee-quota.html.

Diese Defizite werden nicht nur in Wirtschaft und Forschung, sondern auch in der Politik wahrgenommen. In allen Bundestagsfraktionen gibt es inzwischen Überlegungen, wie die Reformen weitergeführt werden können. Dabei werden „kleine“ Reformvorschläge erörtert, wie das bestehende System verbessert werden kann; es werden aber auch weitergehende Ansätze in Betracht gezogen. Diese zielen vor allem auf die Einführung eines Punktesystems, über das sich Zuwanderungswillige für einen Arbeitsaufenthalt mit dauerhafter Einwanderungsperspektive bewerben können. Dabei wiederum werden zwei Varianten diskutiert, die sich im Kern danach unterscheiden, ob sie die bestehenden Zuwanderungsregelungen ergänzen oder ersetzen sollen.

4.2.1 Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen

Die bestehenden deutschen Regelungen zur Arbeitsmigration sind auf Differenzierung und eine möglichst kleinteilige und genaue Erfassung einzelner Fallkonstellationen ausgerichtet. Das System ist daher im internationalen Vergleich außerordentlich komplex und umfasst laut der zitierten Analyse von Hunger und Krannich mehr als 50 Zuwanderungsmöglichkeiten mit jeweils unterschiedlichen Kriterien und Voraussetzungen.¹⁰¹ Zur Unübersichtlichkeit trägt bei, dass die Regelungen unsystematisch auf verschiedene Gesetze und Verordnungen verteilt sind und dass zentrale Begriffe und Konzepte nicht geklärt sind. Darüber hinaus sind für die statistische Erfassung der einzelnen Gruppen unterschiedliche Institutionen zuständig, und einige Gruppen – etwa Schaustellergehilfen oder Journalisten – werden statistisch nicht einzeln, sondern nur in Sammelkategorien erfasst. Eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems müsste daher auf eine Systematisierung, Vervollständigung und größere Übersichtlichkeit nach innen (in Bezug auf Unternehmen und Öffentlichkeit) und außen (für potenzielle Zuwanderer und Regierungen von Partnerländern) hinauslaufen und die Gesetzes- und Verordnungsvorschriften neu ordnen.

Entsprechende Verbesserungen des bestehenden Systems sind an vielen Stellen möglich. Vier Aspekte wären mit Blick auf die gemischten Wanderungen vordringlich:

(1) Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten von Hochqualifizierten verbessern

Um die Zuwanderung für Hochqualifizierte attraktiver zu machen, könnte die Einreise von Familienmitglie-

dern erleichtert werden. So könnte den Lebenspartnern Hochqualifizierter ein unabhängiges Aufenthaltsrecht angeboten werden. Zudem könnten die Anforderungen an die Sprachkenntnisse gesenkt werden, und Sprachkurse müssten auch nicht vor der Einreise absolviert werden.

(2) Einreisemöglichkeiten ohne Arbeitsplatzzusage ausweiten

Die Regelungen zur befristeten Einwanderung zur Arbeitssuche (§ 18c AufenthG) könnten erweitert werden. Sie gelten bisher für ausländische Absolventen Hochschulstudiums und für Zuwanderer, die in Deutschland eine Ausbildung absolviert haben. Sie könnten auf nicht-akademische Berufe ausgedehnt werden und den Zuwanderern könnte während der Arbeitsplatzsuche eine geringfügige Beschäftigung zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts gestattet werden.

(3) Daueraufenthalt erleichtern

Deutschland könnte seine Attraktivität als Einwanderungsland erhöhen, indem es Hochqualifizierten und Fachkräften nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Zudem könnte die Einbürgerung weiter erleichtert werden.¹⁰²

(4) Verwaltungshandeln verbessern

Ein besonderer Schwachpunkt der bisherigen Regelungen ist die Visaerteilung. Die Wartezeiten für Bewerber

¹⁰² Derzeit haben in Deutschland lebende Ausländer dann einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, eine Blaue Karte EU oder eine befristete Aufenthaltserlaubnis haben, die zu einem dauerhaften Aufenthalt führen kann. Zudem müssen sie einen Einbürgerungstest bestanden haben, sich seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten (nach erfolgreichem Besuch eines Integrationskurses sieben Jahre, bei besonderen Integrationsleistungen sechs Jahre) und den eigenen Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II sichern können (auch für unterhaltsberechtignte Familienangehörige). Ferner müssen sie über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und dürfen nicht wegen einer Straftat verurteilt sein. Erforderlich ist auch ein Bekenntnis zur Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland und grundsätzlich die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit (mit Ausnahmen je nach Herkunftsland). Neben diesem Anspruch auf Einbürgerung gibt es eine Ermessenseinbürgerung, bei der die Einbürgerungsbehörde der Einbürgerung zustimmen kann, wenn ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung besteht und bestimmte Mindestanforderungen erfüllt sind. Kinder ausländischer Eltern erwerben mit der Geburt in Deutschland neben der Staatsangehörigkeit der Eltern auch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil zum Zeitpunkt der Geburt seit acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzt. Nach Vollendung des 21. Lebensjahres muss sich das Kind zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden (Optionspflicht), es sei denn, es ist in Deutschland aufgewachsen oder es besitzt neben der deutschen nur die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Staates. Vgl. Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration (2015). *Die deutsche Staatsbürgerschaft*. Berlin, Dezember 2015. http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/IB/Die%20deutsche%20Staatsb%3BC%3BCrgerschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=18.

¹⁰¹ Vgl. Hunger, Uwe, und Sascha Krannich (2016). Neukonzeption der Einwanderungsregelungen in Deutschland. Münster und Siegen: FES (unveröffentlichtes Manuskript).

sind insgesamt viel zu lang, nicht zuletzt, weil viele Botschaften und Konsulate durch die kleinteilige und oft die Arbeit der deutschen Sozialämter und Ausländerbehörden duplizierende Bearbeitung von Anträgen auf Familiennachzug chronisch überlastet sind. In vielen Ländern haben Zuwanderungswillige zudem faktisch keinen Zugang zu Konsulaten, weil diese zu weit entfernt sind oder weil den Konsulaten die erforderliche bauliche und sonstige Infrastruktur fehlt. Hier wäre eine bessere infrastrukturelle und personelle Ausstattung der Botschaften nötig, aber auch eine Entlastung der Konsulatsmitarbeiter von Aufgaben, die Verwaltungsstellen in Deutschland erledigen können. Darüber hinaus wäre für Unternehmen die Einrichtung eines zentralen Bewerberpools hilfreich, in dem Zuwanderungswillige mit ihren Qualifikationen und Fähigkeiten erfasst werden könnten. An zahlreichen Stellen können Verwaltungsabläufe und die Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungen verbessert werden.

Alle diese Reformen ließen sich im Rahmen des bestehenden Systems realisieren. Fraglich bleibt aber, ob sie ausreichen würden, um die grundsätzlichen Schwächen der deutschen Einwanderungsregelungen zu überwinden und tatsächlich eine legale arbeitsbezogene Zuwanderung in so relevanter Größenordnung anzuregen, sodass sie einen Beitrag zur Entflechtung der gemischten Wanderungen leisten kann.

4.2.2 Ergänzendes Punktesystem

Eine weitergehende Reform wäre die Ergänzung der bestehenden Regelungen um ein Punktesystem. Ausgangspunkt solcher Vorschläge ist immer der Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt und dessen Bedürfnisse, insbesondere die Überlegung, dass für die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs an Fachkräften und Hochqualifizierten möglichst großzügige Verfahren zur dauerhaften Zuwanderung gefunden werden müssen. Für diese Zuwanderer sollen keine wesentlichen Zuwanderungshindernisse bestehen. Dafür muss ein humankapitalbezogener Ansatz gewählt werden, der auf den langfristigen und strukturellen Bedarf an qualifizierten Zuwanderern zielt.

Bei diesem System zur Ermöglichung dauerhafter Zuwanderung spielt die Qualifikation der Zuwanderer eine entscheidende Rolle. Alle Arbeitsmarktanalysen weisen darauf hin, dass die Integrationschancen qualifizierter Zuwanderer in den Arbeitsmarkt besser sind als die gering qualifizierter Arbeitskräfte. So zeigen Untersuchungen des Instituts für

Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit Langem, dass sich für die Gesamtbevölkerung in Deutschland die qualifikationspezifischen Arbeitslosenquoten kontinuierlich weiter auseinanderentwickeln; das Risiko von Erwerbstätigen ohne Berufsabschluss, arbeitslos zu werden, ist bedeutend höher als das Risiko von Personen mit einem Hochschul- oder Fachhochschulabschluss.¹⁰³ Ein Punktesystem würde von der Annahme ausgehen, dass eine gute und für den Arbeitsmarkt relevante berufliche Qualifikation eine sichere Voraussetzung für eine Integration in den Arbeitsmarkt ist und dass aus diesem Grund auf den Nachweis eines Arbeitsplatzes als Zuwanderungsvoraussetzung verzichtet werden kann.

Die bislang diskutierten Vorschläge für ergänzende Punktesysteme unterscheiden sich in Details, weisen aber gemeinsame Merkmale auf:

(1) Bestimmung einer Obergrenze

Punktesysteme sehen in der Regel eine Zielgröße in Form einer Obergrenze oder eines Kontingents vor. Hierbei kann es sich nur um eine politische Entscheidung in Bezug auf den wirtschaftlichen und demographischen Bedarf und die gesellschaftliche Aufnahmefähigkeit handeln. Obergrenzen müssen regelmäßig, beispielsweise jährlich, den jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden.¹⁰⁴

(2) Kriterien

Die dauerhaften Zuwanderer sollen mithilfe eines transparenten Punktesystems ausgewählt werden, das die Bewerber nach bestimmten Kriterien bewertet. Sie müssen eine Mindestpunktzahl erfüllen, um für die Zuwanderung in Betracht zu kommen. Die klassischen Einwanderungsländer, die ein Punktesystem anwenden, legen in der Regel eine Mindestpunktzahl von 65 bis 75 Prozent der Höchstpunktzahl fest und erwarten, dass sich Zuwanderer mit einer solch hohen Punktzahl erfolgreich in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren.

¹⁰³ Hierzu bereits früh: Klaus F. Zimmermann et al. (2008). *Studie über die soziale Eingliederung und Arbeitsmarktintegration ethnischer Minderheiten*. IZA Research Report 16: 6.

¹⁰⁴ Bereits im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsgesetz 2004 wurde sehr konkret über Punktesysteme diskutiert und die im Vorfeld der Reform eingesetzte Unabhängige Kommission Zuwanderung („Süssmuth-Kommission“) hatte entsprechende Vorschläge mit konkreten Größenordnungen zur Aufnahme in das Aufenthaltsgesetz aufgegeben. Die entsprechenden Regelungen wurden dann aber im Zuge des Gesetzgebungsprozesses wieder gelöscht – bis heute weist das Gesetz hier eine Leerstelle auf (§ 76 AufenthG).

Aus diesen Bewerbern werden jährlich die mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt. Wenn die Obergrenze höher liegt als die Zahl von Bewerbern, die die Punktzahl erfüllen, bleiben Plätze frei, die eventuell im Folgejahr aus einer dann größeren Zahl qualifizierter Bewerber belegt werden können. Die Mindestpunktzahl muss regelmäßig auf ihre Wirkung und ihren Nutzen hin überprüft werden. Die Kriterien, für die Punkte vergeben werden, müssen einfach und transparent sein.

(3) Arbeitsmarkt

Aktuelle Erfordernisse des Arbeitsmarktes sollen im Rahmen des Punktesystems nur eine nachgeordnete Rolle spielen; der Schwerpunkt der Kriterien soll auf den persönlichen Eigenschaften und der Qualifikation der Bewerber liegen. Gleichwohl berücksichtigen einige Länder solche aktuellen Bedarfe des Arbeitsmarktes und vergeben Punkte für die besonders nachgefragten Berufe und Fähigkeiten sowie für ein vorliegendes Arbeitsplatzangebot.

(4) Alter, Sprachkenntnisse, Familie, Voraufenthalt

Ein wichtiges Kriterium für die Integration in den Arbeitsmarkt ist das Alter. Das Argument lautet, dass die Integrationschancen mit zunehmendem Alter abnehmen. Die klassischen Einwanderungsländer legen zum Teil relativ niedrige Altersgrenzen fest, beispielsweise Australien mit 45 Jahren. Grundsätzlich sollte die Altersgrenze die Entwicklungstendenzen bei der Beschäftigung und am Arbeitsmarkt widerspiegeln, da sich hier im Zeitverlauf auch Veränderungen ergeben können. So ist in einigen Ländern eine beginnende größere Wertschätzung älterer Arbeitskräfte zu beobachten, nicht zuletzt im Zuge der in vielen Staaten diskutierten Notwendigkeit einer Anhebung des Renteneintrittsalters.

Ein weiteres Kriterium sind Sprachkenntnisse, da diese für eine erfolgreiche Integration und für eine Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt von erheblicher Bedeutung sind. Für die Bewertung gibt es aussagekräftige Tests. Zu diskutieren wäre, ob die Punkte nur für deutsche oder auch für andere, vornehmlich englische, Sprachkenntnisse vergeben werden sollen. In einigen Wirtschaftsbereichen wird im betrieblichen Alltag zunehmend Englisch gesprochen, weshalb entsprechende Kenntnisse zumindest für die Arbeitsmarktintegration in diesen Branchen hilfreich wären.

Wenn demographische Gesichtspunkte eine Rolle spielen sollen, könnten zudem Punkte für mit einreisende Kinder und Partner vergeben werden, letztere könnten auch Punkte für ihre berufliche Qualifikation erhalten. Positiv könnten zudem frühere Aufenthalte in Deutschland bewertet werden. Bewerbern aus den EU-Beitrittsländern könnte im Vorgriff auf die nach den Übergangsfristen anstehende Freizügigkeit ein Bonus zugestanden werden.

(5) Qualifikation

In allen Punktesystemen spielt die Qualifikation der Bewerber eine entscheidende Rolle. Generell ist die Bewertung der im Ausland erworbenen Qualifikation schwierig. Häufig sind die schulischen und beruflichen Ausbildungsgänge nicht ohne Weiteres zu übertragen; außerdem können manchmal die im Ausland erworbenen und genutzten Qualifikationen im Inland nicht verwendet werden. Es wird daher oft vorgeschlagen, die Qualifikationsprüfung an der Ausbildung und den persönlichen Eigenschaften und erst in zweiter Linie am ausgeübten Beruf und den Spezialkenntnissen anzusetzen. Hierfür spricht auch der Wandel von Qualifikationen und Berufsbildern in der modernen Arbeitswelt.

Inzwischen haben mehrere Staaten ergänzende Punktesysteme eingeführt. Auch Deutschland hat damit bereits Erfahrungen gesammelt. So besteht sein Längerem ein Punktesystem für jüdische Zuwanderer, das sich nach Ansicht des BAMF bewährt hat. Baden-Württemberg plant ein ergänzendes Punktesystem auf regionaler Ebene: Das „Punktebasierte Modell für ausländische Fachkräfte“ (PUMA) soll ausländischen Fachkräften einen zusätzlichen und transparenten Zugang zum baden-württembergischen Arbeitsmarkt bieten.¹⁰⁵

Auch wenn diese Vorschläge wegweisend sein mögen, bleibt doch die grundsätzliche Frage offen, ob zusätzliche Regelungen zu den schon bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten nicht letztlich die Komplexität und Unübersichtlichkeit der Regelungen in Deutschland verstärken würden. Zur Entflechtung bestimmter gemischter Wanderungen könnte man allerdings über ein Punktesystem mit zusätzlichen geographischen Prioritäten, etwa für Personen aus Krisengebieten, nachdenken.

¹⁰⁵ Vgl. BMAS (2016). *Punktebasiertes Modellprojekt zur Fachkräftezuwanderung ab Herbst 2016*. <http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/punktebasiertes-modellprojekt-zur-fachkraeftezuwanderung.html>.

4.2.3 Umfassendes Punktesystem

Eine Alternative zu einem ergänzenden Punktesystem wäre eine größere Reform, durch die alle bestehenden Zuwanderungsregelungen in ein umfassendes Punktesystem integriert werden. Dabei ist zu bedenken, dass auch die Länder, die schon seit Langem über solche integrierten Punktesysteme verfügen, wie zum Beispiel Kanada, diese Systeme immer wieder den jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen anpassen. So hat die kanadische Regierung inzwischen nachfragebezogene Elemente in das Punktesystem aufgenommen, sodass sie flexibler auf wirtschaftliche Veränderungen reagieren kann.¹⁰⁶ Auch müsste das System europarechtliche Vorgaben wie die Blaue Karte EU berücksichtigen.

Hunger und Krannich haben die Vor- und Nachteile eines integrierten Ansatzes untersucht. Im Ergebnis schlagen sie ein Hybridmodell mit nachfrage- und angebotsorientierten Elementen vor. Grundgedanke ist dabei die Ersetzung des auf Personengruppen ausgerichteten Systems durch ein auf Kriterien gestütztes Modell. Nach innen und außen würden dann nicht mehr wie bisher die Regelungen für über 50 verschiedene Personengruppen dargestellt (Hochqualifizierte, Schausteller, Hilfsarbeiter, Geschäftsleute etc.), sondern nur noch die Kriterien, nach denen Deutschland die Arbeitsmigration gestaltet.

Diese Kriterien müssten nicht neu entwickelt werden, sondern könnten den bisherigen Regelungen zur Arbeitszuwanderung nach Deutschland entnommen werden, nämlich den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung. Hierzu gehören Alter, Herkunftsland, Ausbildung/Studium, Berufserfahrung, Branche, besondere Qualifikationen, Arbeitsplatzangebot (mit Angaben zum Einkommen und Arbeitsplatzbeschreibung), Voraufenthalte in Deutschland, Sozialleistungsbezug beziehungsweise Möglichkeiten der Sicherung des Lebensunterhalts, Sprachkenntnisse, Verwandtschaftsbeziehungen und Aufenthaltswitz, einschließlich einer eventuellen Vorrangprüfung. Insgesamt schlagen die Autoren zwölf Kriterien vor, die allesamt in den bestehenden Regelungen enthalten sind.

Die Punkte sollen in dem System – nach dem kanadischen Vorbild eines Express Entry Systems – zweistufig vergeben werden. Auf der ersten Stufe machen die Bewerber Angaben zur Person, zu ihrem Berufsabschluss, ihrer Qualifikation und ihren Beziehungen zu Deutschland. Dafür erhalten sie jeweils Punkte. Auf dieser Stufe können die Bewerber bereits erkennen, ob sie die erforderliche Punktezahl erreichen und als Zuwanderer in Betracht kommen. Auf einer zweiten Stufe wird dann geprüft, ob der Bewerber einen Aufenthaltswitz verfolgt, der durch die bestehende Rechtslage abgedeckt ist, ob er also zum Beispiel als Blue Card-Inhaber, Au-Pair oder Schaustellergehilfe einreisen möchte und die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt. In diesem Fall würden Sonderpunkte vergeben, was die sofortige Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis nach sich ziehen könnte. Alle anderen Bewerber kommen zunächst in den Bewerberpool.

Die Größe des Kontingents könnte dann jedes Jahr angepasst werden, und zwar in Abhängigkeit davon, wie sich andere Migrationsformen nach Deutschland entwickeln. Nimmt Deutschland zum Beispiel in einem Jahr viele Flüchtlinge auf, die zu einem Teil auch in den Arbeitsmarkt integriert werden können, könnte das Kontingent für Zuwanderung über das Punktesystem entsprechend geringer ausfallen und umgekehrt. Auf diese Weise würden die verschiedenen Einwanderungsregeln aufeinander abgestimmt.

Die Punktengewichtung und die Festlegung der Kontingente soll nach Auffassung der Autoren ein Beratungsgremium vornehmen, das sich aus Vertretern relevanter gesellschaftlicher Gruppen einschließlich Migrantenorganisationen zusammensetzt und das von einem wissenschaftlichen

¹⁰⁶ Die kanadische Einwanderungspolitik bietet auf Bundesebene verschiedene Wege zu einer unbefristeten Aufenthaltsbewilligung. Zentral ist dabei das „Express Entry System“, ein elektronischer Bewilligungsprozess mit Punktesystem. Dabei werden verschiedene Kriterien individuell bewertet, und die Bewerber kommen mit ihrer jeweiligen Gesamtpunktzahl in einen Pool, aus dem regelmäßig die besten Kandidaten ausgewählt werden. Dieses Punktesystem wird auf drei Programme angewendet: (1) Das „Federal Skilled Worker Program“ verlangt mindestens ein Jahr Arbeitserfahrung in einem anerkannten Beruf des betreffenden Tätigkeitsfeldes. Dabei muss der Beruf entweder als Führungskraft ausgeübt worden sein oder der Bewerber muss eine akademische Ausbildung haben oder eine qualifizierte Fachkraft sein. Zusätzlich muss der Bewerber mindestens 67 Punkte in einem separaten Zulassungstest erreichen. Verlangt werden zudem Sprachkenntnisse und eine Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen. Falls noch kein Arbeitsangebot vorliegt, müssen die Bewerber ausreichende finanzielle Mittel nachweisen. (2) Das „Federal Skilled Trades“-Programm ermöglicht Facharbeitern die dauerhafte Niederlassung in Kanada. Der Bewerber muss über zwei Jahre Berufserfahrung in einem Mangelberuf verfügen. Die aktuelle Liste umfasst Bauberufe, Transport, Landwirtschaft, Bergbau, Verarbeitung und Nahrungsmittel. Die Anforderungen an die Sprachkompetenz sind weniger hoch als beim Federal Skilled Worker Program. (3) Für die Provinz Quebec gilt zudem die „Canadian Experience Class“, die mindestens ein Jahr Berufspraxis in Kanada in leitender Funktion, in einem höher qualifizierten Beruf oder als Facharbeiter sowie entsprechende Sprachkompetenz verlangt. Zum Umfang des Programms vgl. Government of Canada (2016). *Express Entry Year-End Report 2015*, 24.5.2016. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/reports/ee-year-end-2015.asp>.

Beirat beraten wird. Dabei sollte die wissenschaftliche Begleitevaluation auch Fehler und Probleme des Systems aufdecken und konkrete Verbesserungsvorschläge machen. Dies betrifft insbesondere die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern, die ohne konkrete Arbeitsplatzzusage nach Deutschland kommen.

Da das neue System eine Verzahnung der verschiedenen Zuwanderungswege nach Deutschland vorsieht (Arbeitsmigration, Fluchtmigration etc.), erscheint es sinnvoll, im Zuge dieser Reform auch die Zuständigkeiten für Fragen der Migration und Integration stärker zu bündeln, ggf. sogar in einem neu zu schaffenden Bundesministerium für Einwanderung und Integration. Dies böte die Möglichkeit, die Zuwanderungssteuerung enger mit der Integrationsförderung zu verknüpfen. So ist insbesondere eine enge Verzahnung der Zuwanderungssteuerung durch ein Punktesystem mit den Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration sinnvoll, zumal in Deutschland bereits ein umfangreiches Instrumentarium zur Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen zur Verfügung steht. Eine besondere Rolle könnten in diesem Zusammenhang „Welcome Centers“ spielen, wie sie unter anderem bereits in Hamburg, Baden-Württemberg und Berlin eingerichtet wurden.

Ob es für diese weitgehenden Reformvorschläge die notwendigen politischen Mehrheiten gibt, ist derzeit fraglich. Gleichwohl wäre insbesondere die beschriebene integrierte Lösung gerade durch die Möglichkeit, verschiedene Wanderungsbewegungen miteinander zu verbinden, ein vielversprechender Ansatz, die Herausforderungen durch gemischte Wanderungen besser zu bewältigen. Diese Vorschläge zielen im Kern darauf, Verbindungswege zwischen Arbeitsmigration und Fluchtbewegungen zu schaffen. Dazu dienen auch jüngere Überlegungen zu einem sogenannten Spurwechsel zwischen den Bereichen.

4.3 Übergänge: Vom Flüchtling zum Migranten

Ein Spurwechsel kann sowohl im Interesse des AufnahmeStaats als auch der Flüchtlinge und Migranten selbst liegen. Dabei ist grundsätzlich zwischen einem Statuswechsel vor oder nach der Einreise zu unterscheiden. Wenn Flüchtlinge aufgrund ihrer Qualifikation als Arbeitsmigranten legal einreisen könnten, müssten sie sich nicht auf lebensgefährliche illegale Zuwanderungswege begeben. Auch wenn nicht-humanitäre Zuwanderungsmöglichkeiten ein großes Potenzial haben, wird das Thema Spurwechsel derzeit vor

allem in Bezug auf Asylbewerber diskutiert, die sich bereits in Deutschland aufhalten.

4.3.1 Arbeitsmigration als dauerhafte Lösung für Flüchtlinge

Der Anteil der Flüchtlinge, die im Jahr 2015 eine vom UNHCR vorgesehene „dauerhafte Lösung“ erreicht haben, lag weltweit unter zwei Prozent.¹⁰⁷ Neben einer Aufnahme im Rahmen von Resettlement-Programmen zählen noch die freiwillige Rückkehr und die lokale Integration zu solchen dauerhaften Lösungen. Diese sind aber insbesondere in langanhaltenden Fluchtsituationen in Entwicklungsländern kaum realisierbar.¹⁰⁸ Hier ist für viele der Flüchtlingsstatus die Ursache fehlender Lebensperspektiven und rechtlicher Einschränkungen. Auch bei entsprechender Qualifikation fehlt ihnen die rechtliche Voraussetzung, um sich für Arbeitsmigrationsprogramme bewerben zu können. Häufig besteht der einzige Ausweg aus den aussichtslosen Fluchtsituationen in einer irregulären Weiterwanderung.

Katy Long hat ein Modell dafür erarbeitet, wie Arbeitsmobilität für Flüchtlinge zu einer neuen „dauerhaften Lösung“¹⁰⁹ entwickelt werden könnte, im Interesse des AufnahmeStaats und der Flüchtlinge selbst. Auch sie geht von der Annahme aus, dass Flüchtlingen, die aufgrund ihrer Qualifikation als Arbeitsmigranten legal einreisen können, die Flucht erspart bliebe und der AufnahmeStaats sowohl seine humanitäre Verantwortung erfüllen als auch sein Eigeninteresse nach geregelter Arbeitszuwanderung stillen könne.

Die OECD hat im Migration Outlook 2016 am Beispiel der syrischen Flüchtlingskrise kritisiert, dass das große Potenzial der nicht humanitären Zuwanderungsmöglichkeiten nicht annähernd ausgeschöpft werde. So seien in den 35 OECD-Mitgliedstaaten in den fünf Jahren seit Ausbruch der Syrienkrise nur 18.200 Arbeitserlaubnisse, 15.300 Erlaubnisse für Studenten und 72.000 für Familienzusammenfüh-

¹⁰⁷ Vgl. World Bank (Global Program on Forced Displacement). *Stocktaking of Global Forced Displacement Data* (unveröffentlichtes Manuskript): 31.

¹⁰⁸ In den UNHCR-Statistiken gilt eine Fluchtsituation als langandauernd, wenn aufgrund eines Konflikts mindestens 25.000 Menschen derselben Nationalität mindestens fünf Jahre ohne Aussicht auf ein dauerhaftes Ende ihrer Fluchtsituation außerhalb des eigenen Landes leben. Im Jahr 2015 betraf das laut UNHCR 41 Prozent aller Flüchtlinge, die durchschnittliche Dauer einer langandauernden Fluchtsituation betrug 26 Jahre. 1993 hatte dieser Wert noch bei neun Jahren gelegen. Auch wenn die Weltbank eine weitaus geringere Durchschnittsdauer von 18 Jahren ermittelt hat, lassen diese Zahlen keinen Zweifel daran, dass viele Menschen über außerordentlich lange Zeiträume im Fluchtzustand verharren müssen. Vgl. ebd.: 33 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Long, Katy (2015). *From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential*. Migration Policy Institute.

rungen vergeben worden.¹¹⁰ Sie empfiehlt, diese Möglichkeiten systematischer zu nutzen und schlägt in Bezug auf Arbeitsmigration drei konkrete Ansätze vor: Erstens sollte der Zugang zu bestehenden Möglichkeiten der Arbeitsmigration erleichtert werden, indem Personalagenturen und Arbeitgeber gezielt entsprechende Informationen vermitteln. Zweitens sollten Anreize für Arbeitgeber geschaffen werden, Flüchtlinge bei ihrer Arbeitskräfteanwerbung stärker zu berücksichtigen. Dies könne unterstützt werden, indem im Rahmen eines Punktesystems zusätzliche Punkte für die Flüchtlingseigenschaft vergeben würde. Drittens seien (temporäre) Mobilitätsprogramme für die Anwerbung von Flüchtlingen aus stark belasteten Erstaufnahmestaaten denkbar.

Bei solchen Ansätzen sind zudem noch die finanziellen Hürden (wie hohe Visagebühren) und die rechtlichen Voraussetzungen zu beachten. Ein häufiges Problem ist etwa, dass Flüchtlinge nicht über einen Reiseausweis verfügen und ihnen keine Ersatzdokumente ausgestellt werden, obwohl dies laut GFK vorgesehen ist. Selbst wenn Flüchtlinge einen sogenannten Konventionspass erhalten, scheitert ein Visum oft daran, dass die beteiligten Länder diesen nicht als Reisedokument anerkennen.

Grundsätzlich kann Arbeitsmobilität wahrscheinlich nur für eine kleine Zahl an gut qualifizierten Flüchtlingen ein legaler Weg aus einer (langanhaltenden) Fluchtsituation sein. Ein größeres Potenzial haben Ansätze, den bereits in einem Aufnahmeland lebenden Asylbewerbern den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen oder ihnen gleich einen Wechsel vom Asyl zur Arbeitsmigration zu ermöglichen. Dieser Gedanke wurde auch in der jüngsten Reform der EU Blue Card diskutiert. Der Vorschlag von UNHCR, die Blue Card als neuen legalen Zugang für Flüchtlinge von außerhalb der EU zu nutzen, fand allerdings keine politische Unterstützung.¹¹¹ Hingegen sollen laut Vorschlag der EU-Kommission in der EU anerkannte Flüchtlinge mit Arbeitserlaubnis von der Blue Card profitieren können, wenn sie die sonstigen Bedingungen für die Erteilung erfüllen.

4.3.2 Arbeitsmarktintegration und Statuswechsel

Bis vor Kurzem lagen nur wenige Studien über die Qualifikationen und Fähigkeiten von Flüchtlingen sowie über deren Bleibeabsichten und Zukunftserwartungen vor. Vor dem Hintergrund der starken Flüchtlingszuwanderung wurden dann aber einige Studien und Pilotprojekte realisiert. Das in Kooperation vom BAMF und der Bundesagentur für Arbeit (BA) entwickelte Projekt „Early Intervention – Jeder Mensch hat Potenzial“ beispielsweise hat in neun Städten die Qualifikationen und Beschäftigungschancen von Flüchtlingen untersucht, um deren Arbeitsmarktintegration unterstützen zu können.¹¹²

Seit Juli 2016 hat die Bundesagentur für Arbeit die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in ihre laufende Berichterstattung integriert. 297.000 Flüchtlinge waren im Juni 2016 bei einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter als Arbeitssuchende gemeldet.¹¹³ 213.000 von ihnen waren bereits anerkannte Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis, 78.000 Asylbewerber mit einer Aufenthaltsgestattung und 6.000 hatten eine Duldung. Die Arbeitslosigkeit lag bei anerkannten Flüchtlingen mit 48 Prozent höher als bei Asylbewerbern und Geduldeten, von denen 34 und 37 Prozent arbeitslos gemeldet waren.

Eine wichtige Frage beim Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen betrifft institutionelle Zuständigkeiten und insbesondere das Verhältnis der Bundesagentur für Arbeit zu den für die Anerkennung und Integration von Flüchtlingen zuständigen Behörden. Während für anerkannte Flüchtlinge die Jobcenter zuständig sind, sind für Asylbewerber und Geduldete die Arbeitsagenturen verantwortlich.

Der Zuzug von Flüchtlingen wurde im vergangenen Jahr von verschiedener Seite politisch instrumentalisiert. Kritiker einer liberalen Aufnahmepolitik wiesen auf die fehlende Qualifikation von Flüchtlingen hin, während Befürworter neben der humanitären Verantwortung zur Flüchtlingsaufnahme betonten, dass auch eine Chance bestehe, mit den

110 OECD (2016). *International Migration Outlook 2016*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en.

111 Vgl. UNHCR. *UNHCR's Contributions to the EU's New European Policy on Legal Migration and the Review of the "Blue Card" Directive*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation_029/contributions/unhcr_en.pdf.

112 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (o. J.). *Modellprojekt: Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern*. www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtm4/~edisp/16019022dstbai752888.pdf.

113 Mit dem Berichtsmonat Juni 2016 beginnt die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Statistik systematisch den Aufenthaltsstatus zu berücksichtigen und über die Arbeitsmarktintegration von „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ zu berichten. Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2016). *Hintergrundinformationen – Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken – Erste Ergebnisse*. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Geflüchtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf>.

Flüchtlingen die Fachkräftelücke zu schließen. Die Wahrheit liegt wahrscheinlich zwischen diesen Positionen. Gemäß den ersten Ergebnissen der Bundesagentur für Arbeit haben 26 Prozent der arbeitssuchenden Flüchtlinge keinen Hauptschulabschluss und 74 Prozent keine formale Berufsausbildung. Deshalb sollten keine überhöhten Erwartungen an das kurzfristige Schließen des Fachkräftedarfs durch Flüchtlinge gestellt werden, sondern eher in die Bildung und Ausbildung der Menschen investiert werden, von denen 70 Prozent unter 30 Jahre alt sind. Der Anteil von Flüchtlingen, die unmittelbar für eine Fachkraft- und Spezialistentätigkeit in Frage kommen, liegt nach Einschätzung der BA bei 15 Prozent und für Expertentätigkeiten bei vier Prozent.¹¹⁴

Das hat auch Konsequenzen für die Debatte über den Statuswechsel, da ein Großteil der Flüchtlinge zumindest nicht kurzfristig für eine Anstellung als Fachkraft in Frage kommt. Aber auch ohne einen Statuswechsel werden diese Menschen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, sofern sie als Flüchtlinge anerkannt werden. Mit umfassenden Angeboten der Sprachvermittlung, Integration und Qualifizierung können sie mittel- bis langfristig einen positiven Beitrag zum Arbeitsmarkt und damit der ökonomischen Gesamtsituation leisten. Im Rahmen des Integrationsgesetzes wurde Rechtssicherheit für Arbeitgeber sowie Asylbewerber und Geduldete geschaffen, die eine Berufsausbildung ausüben wollen und nun für die Gesamtdauer der Ausbildung eine Duldung erhalten. Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung wird die Duldung zum Zweck der Arbeitsplatzsuche um weitere sechs Monate verlängert. Wer nach erfolgreichem Abschluss einer Ausbildung eine Beschäftigung aufnimmt, erhält ein Aufenthaltsrecht für weitere zwei Jahre.

Denjenigen Asylbewerbern, für die eine Anstellung aus bereits laufenden Verfahren heraus möglich ist, sollte dies nach Ansicht der Befürworter eines Statuswechsels nicht zuletzt aus ökonomischen und demographischen Gründen ermöglicht werden. Diskutiert wird auch, ob abgelehnten Asylbewerbern bei entsprechender Qualifikation die Möglichkeit zu einem Statuswechsel gegeben werden soll, wie dies in Schweden und Finnland praktiziert wird.¹¹⁵

114 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2016). op. cit. (Fn. 106).

115 Vgl. Parusel, Bernd (2014). „Spurwechsel im Migrationsprozess – Erfahrungen aus Schweden“. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. (3) 2014:115–122; European Migration Network (2016). *Synthesis Report – Changes in immigration status and purpose of stay: an overview of EU Member States' approaches*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00.emn_study_on_the_change_of_status_final.pdf.

Besonders für Asylbewerber, bei denen vermutlich kein Schutzbedarf festgestellt wird, erscheint dies als Möglichkeit, eine Bleibeperspektive zu erlangen. Zugleich würde das Asylsystem entlastet und es könnten hohe Ausgaben für Rückführungen vermieden werden. Kritisiert wird die mögliche Sogwirkung einer solchen Politik. Auch einige Flüchtlingsorganisationen sehen den Ansatz kritisch, weil er die Grundlagen des Flüchtlingsschutzes gefährden könnte, indem mehr Menschen als Schutzsuchende ins Land kommen könnten, obwohl sie eigentlich nur arbeiten wollen.

4.4 Rückkehr und Reintegration

Aufgrund der stark gestiegenen Zahl der in Deutschland im Jahr 2015 und 2016 bearbeiteten Asylanträge hat auch die Zahl an Ablehnungen zugenommen. Da die Möglichkeit eines Statuswechsels – wenn überhaupt – nur für einige wenige abgelehnte Asylbewerber in Frage kommt, nimmt die Bedeutung von Rückführung, Rückkehr und Reintegration zu.

Die Forderung nach einer konsequenteren Rückführungs politik hat nach dem Berliner Terroranschlag vom Dezember 2016 zusätzlichen Schub erhalten. Neben möglichen sicherheitspolitischen Versäumnissen im Umgang mit Gefährdern hat dieser Fall Probleme beim Vollzug von Abschiebungen offenbart. Der Asylantrag des Attentäters war im Juni 2016 als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden; die für die Abschiebung benötigten Papiere aus Tunesien lagen aber nicht vor.¹¹⁶ Nach dem Anschlag wurde über eine stärkere Bundeszuständigkeit für die Durchführung von Rückführungen diskutiert. Während mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine Bundesbehörde über einen Asylantrag entscheidet, geht die Zuständigkeit für den abgelehnten Asylbewerber nach der Entscheidung an die kommunalen Ausländerbehörden und die Landespolizei über. Ein zentrales Argument war, dass es wirksamer sei, die Kompetenzen auf Bundesebene zu bündeln und der Bundespolizei den Vollzug von Rückführungen aus eigenem Recht zu ermöglichen.¹¹⁷ Auch wenn diese Forderung bisher politisch nicht umgesetzt wurde, so hat die Bundeskanzlerin sich mit den Ministerpräsidenten

116 Vgl. *Süddeutsche Zeitung*. „Amri, die Behörden und Kontaktmann VP-01“. 16.1.17. www.sueddeutsche.de/politik/attentaeter-von-berlin-amri-die-behoerden-und-kontaktmann-vp-1.3333579.

117 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. „Bundespolizei-Chef fordert Bundeszuständigkeit für Abschiebungen“. 22.1.2017. www.faz.net/aktuell/politik/inland/einwanderung-bundespolizei-chef-fordert-bundeszustandigkeit-fuer-abschiebungen-14724981.html.

ten der Länder am 9. Februar 2017 auf die Einrichtung eines gemeinsamen Zentrums von Bund und Ländern zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) geeinigt.¹¹⁸

Auch auf EU-Ebene werden vergleichbare Pläne für Rückführungen diskutiert. So soll die Europäische Grenzschutzagentur Frontex eine Interventionseinheit mit 700 Rückführungsexperten erhalten, um die Mitgliedstaaten gezielt zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten scheinen daran ein großes Interesse zu haben; sie haben bereits 400 mögliche Experten benannt.¹¹⁹

4.4.1 Herausforderung Rückführung und Rückkehr

Die Rückkehr ausreisepflichtiger Personen aus Deutschland in ihre Herkunftsländer hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen: seit 2014 von 28.000 auf 80.000 Menschen im Jahr 2016. Davon gingen 55.000 (ca. 70 Prozent) mit einer finanziellen Unterstützung freiwillig in ihr Herkunftsland zurück, 25.000 wurden zwangsweise rückgeführt.¹²⁰ Wie groß die Zahl der in Deutschland lebenden ausreisepflichtigen Personen insgesamt ist, lässt sich aus den vorhandenen Statistiken nicht erkennen. Lediglich die Bestandsdaten des Ausländerzentralregisters (AZR) bieten Näherungswerte.¹²¹

Geht man von den AZR-Daten aus, lebten Ende Juli 2016 mindestens 215.000 Ausreisepflichtige in Deutschland.¹²² Dabei handelte es sich hauptsächlich um abgelehnte Asylbewerber (66 Prozent) und irreguläre Migranten (23 Prozent), die keinen Asylantrag gestellt hatten oder sich mit einem abgelaufenen Visum in Deutschland aufhielten („visa overstayers“). Etwa 75 Prozent der Ausreisepflichtigen (165.000) verfügten über eine Duldung; ihre Rückführung war also aufgrund von Hindernissen ausgesetzt. Das heißt im Umkehrschluss, dass nur etwa knapp ein Viertel, also 50.000 ausreisepflichtige Personen, über keine Duldung

verfügten und somit die rechtlichen Voraussetzungen für eine Rückführung erfüllten.

Die Gründe für die hohen Duldungszahlen werden im AZR zwar statistisch erhoben, aber nicht hinreichend aufgeschlüsselt. So sind laut AZR 67 Prozent der Duldungen aufgrund „sonstiger Gründe“ erteilt worden, was keine genaueren Rückschlüsse zulässt. Bekannt ist lediglich, dass 22 Prozent der Duldungen aufgrund fehlender Reisedokumente und – sehr viel seltener – aufgrund humanitärer, familiärer oder medizinischer Gründe ausgesprochen werden.

Ein Gutachten der Unternehmensberatung McKinsey im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vermutet jedoch, dass in vielen Fällen Abschiebungshindernisse vorgetäuscht oder selbstverschuldet herbeigeführt werden. Diese Annahme ist nicht überzeugend belegt und kann auch als Versuch gewertet werden, Argumente für eine höhere Zahl von Ausreisen zu finden. Schließlich lautet die Hauptaussage des Gutachtens, dass die derzeitigen Ausreisezahlen nicht ausreichen, um die wachsende Zahl an Ausreisepflichtigen auszugleichen. Das wird mit der Prognose untermauert, dass die Zahl der Ausreisepflichtigen bis Ende 2017 auf insgesamt 570.000 Personen steigen werde.

Um die Ausreisezahlen zu erhöhen, empfiehlt McKinsey der Bundesregierung vor allem, Duldungen restriktiver zu erteilen. Sofern die Betroffenen ihre Mitwirkungspflicht verletzen, sollten Geduldete nur noch Sachleistungen erhalten oder ihre Leistungen gekürzt werden. Zudem sollten prozessuale und operative Maßnahmen ergriffen werden. Vor allem sollten die Zuständigkeiten zentralisiert und die Ausländerbehörden personell besser ausgestattet werden. McKinsey spricht sich für eine Förderung freiwilliger Rückkehr aus, auch weil sie kostengünstiger als die zwangsweise Rückführung sei.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen seien, so McKinsey, jedoch nur dann wirksam, wenn sie gleichzeitig umgesetzt würden.¹²³ Das neue „Rückkehrmanagement“ setze zudem voraus, die Asylverfahren zu verkürzen und die Rückkehrpolitik zu verstärken. Laut McKinsey nimmt die Wahr-

118 Vgl. Bundesregierung (2017). Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Rückkehrpolitik. 9.2.2017. www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2017/02/2017-02-09-abschlussdokument-treffen-bund-laender.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

119 Vgl. *Telepolis*. „Frontex und McKinsey: Mehr Druck bei den Abschiebungen“. 12.1.2017. www.heise.de/tp/features/Frontex-und-McKinsey-Mehr-Druck-bei-den-Abschiebungen-3594402.html?view=mail.

120 Vgl. *Süddeutsche Zeitung*. „Zehntausende Asylbewerber kehren freiwillig in Heimat zurück“. 28.12.2016. www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-freiwillige-rueckkehr-statt-abschiebung-1.3311238.

121 Vgl. McKinsey & Company (2016). *Rückkehr – Prozesse und Optimierungspotenziale* (unveröffentlichter Abschlussbericht).

122 Vgl. ebd.

123 „Die freiwillige Rückkehr ist nur dann attraktiv, wenn anderenfalls eine konsequente Rückführung droht. Diese wiederum kann nur erfolgen, wenn keine Duldung beziehungsweise kein Abschiebungshindernis besteht. Gleichzeitig muss die freiwillige Rückkehr so gefördert werden, dass sie als bessere Alternative gegenüber einem ‚geduldeten‘ Aufenthalt in Deutschland wahrgenommen wird.“ Vgl. *Welt Online*. „Die McKinsey-Ideen für optimierte Abschiebepolitik“. 11.1.2017. www.welt.de/politik/deutschland/article161059266/Die-McKinsey-Ideen-fuer-optimierte-Abschiebepolitik.html.

scheinlichkeit einer Ausreise ab, je länger die ausreisepflichtige Person in Deutschland lebt: In den ersten sechs Monaten nach Eintritt der Ausreisepflicht reisten durchschnittlich etwa so viele Personen aus wie in den zwei Jahren danach.¹²⁴ Deshalb müsse die Rückführung von derzeit zwölf Monaten ab Ausreisepflicht auf sechs Monate beschleunigt werden, ebenso die freiwillige Rückkehr von bislang sechs auf vier Wochen nach geäußertem Rückkehrwillen.

Einige der von McKinsey vorgeschlagenen Maßnahmen würden wahrscheinlich zur Verbesserung der Rückkehrverfahren und zu einer Zunahme der freiwilligen Ausreisen beitragen. Grundsätzlich fragwürdig ist jedoch die Annahme, dass alle Geduldeten rückgeführt werden könnten. Schließlich werden Duldungen oft ausgesprochen, weil die Situation im Herkunftsland nicht sicher ist.

Eine weitere Herausforderung für Rückführung und Rückkehr ist die Kooperation mit den Herkunftsländern. In vielen Fällen stimmen Staaten der Rücknahme ihrer Staatsbürger nicht (oder nur zögerlich) zu oder stellen keine Passersatzdokumente aus, die für die Rückführung erforderlich sind. Auch bilaterale Vereinbarungen und Rückübernahmeabkommen im Rahmen der EU haben die Kooperationsbereitschaft bislang nur zum Teil erhöhen können. Dennoch wird dieser Ansatz derzeit im Rahmen der EU-Migrationsrahmenpartnerschaften mit ausgewählten afrikanischen Ländern intensiviert.¹²⁵ Die Kooperation bei der Rückführung wird immer mehr zur Priorität der EU in den Beziehungen mit den entsprechenden Drittländern. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und Handelspolitik sollen Anreize schaffen, um die jeweilige Rückübernahmebereitschaft zu erhöhen. Im Gegenzug fordert die EU von diesen Ländern, Sammelabschiebungen per Charterflug oder die Rücknahme abgelehnter Asylbewerber mit einem EU-Laissez-Passer zu akzeptieren.

Auch wenn die Stärkung der Zusammenarbeit bei der Rückkehrpolitik ein legitimes Interesse der EU-Staaten ist, müssen die Ziele, Instrumente und Partner dieser Zusammenarbeit sehr sorgfältig ausgewählt werden. Die Zusammenarbeit muss zudem laufend evaluiert werden,

¹²⁴ Vgl. ebd.

¹²⁵ Vgl. European Commission (2016). *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. 7.6.2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.

um zu verhindern, dass sie gegen die außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Ziele der EU verstößt, etwa gegen die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und gegen die Bekämpfung von Korruption und Armut.

4.4.2 Herausforderung Reintegration

In der Rückkehrpolitik wird häufig eine zentrale Herausforderung nicht hinreichend beachtet: die Reintegration abgelehnter Asylbewerber und irregulärer Migranten in den jeweiligen Herkunftsländern. So fehlt es an einem international geteilten Verständnis dafür, was eine nachhaltige Reintegration kennzeichnet und wie diese zu messen ist. Ohne einen solchen Konsens ist es jedoch kaum möglich, Reintegrationsprozesse über einen längeren Zeitraum zu gestalten und zu überprüfen.

Die International Organization for Migration (IOM) hat dazu eine Definition vorgeschlagen, die allerdings noch keinen Konsens gefunden hat: „The individual has reintegrated into the economic, social, and cultural processes of the country of origin and feels that they are in an environment of safety and security upon return.“ Eine erste Auswertung nach diesen Kriterien ergab, dass nur 37 Prozent von 273 Befragten in 15 Herkunftsländern nachhaltig reintegriert waren.¹²⁶

Im Kontext gemischter Wanderungen ist anzumerken, dass die ursprünglichen Flucht- beziehungsweise Migrationsmotive die Möglichkeiten zur Reintegration stark beeinflussen. Wer das Herkunftsland aus politischen Gründen oder aufgrund einer schlechten Sicherheitslage verlassen hat, hat geringere Chancen, sich zu reintegrieren als Migranten, die primär aus ökonomischen Gründen das Land verlassen haben.¹²⁷ Entscheidend ist zudem die Frage, wohin man zurückkehrt und ob persönliche Anknüpfungspunkte und Netzwerke bestehen.

Auf Deutschland bezogen gibt es wenig Erfahrung bei der Förderung freiwilliger Rückkehr und Reintegration. Bisher wurde Rückkehr vor allem im Rahmen des sogenannten REAG/GARP-Programms unterstützt. Dabei werden die Reisekosten, ein Reisetaschengeld und eine einfache Starthilfe für das Leben im Herkunftsland finanziert. Die

¹²⁶ Vgl. Koser, Khalid, und Katie Kuschminder (2015). *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants*: 66. www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/AVRR-Research-final.pdf.

¹²⁷ Vgl. ebd.: 56.

Bundesregierung hat angekündigt, weitere Programme aufzulegen. So will sie mit dem „Starthilfe Plus“ im Umfang von 40 Millionen Euro Anreize zur Rücknahme von Asylanträgen und zur freiwilligen Ausreise schaffen. Das BMZ-Programm „Migration für Entwicklung“ in Höhe von 150 Millionen Euro soll explizit die Reintegration im Herkunftsland fördern.¹²⁸

Generell sollte Reintegration als mehrdimensionale Herausforderung verstanden werden. Die Maßnahmen müssen an den Bedürfnissen der Rückkehrer und Aufnahmegemeinden ausgerichtet werden und können einmalig begrenzt oder langfristig erforderlich sein. Um die Reintegrationsmaßnahmen wirksam zu gestalten, ist die Situation im Herkunftsland sorgfältig zu analysieren. Ist im Herkunftsland eine starke Verschlechterung der Sicherheitslage zu beobachten, besteht die Gefahr, dass sich eine größere Zahl von Rückkehrern erneut auf die Flucht inner- oder außerhalb des Landes begibt. Ist die Lage im Herkunftsland insgesamt stabil, kann eine entwicklungsfördernde Reintegrationspolitik diejenigen Aufnahmegemeinden, die durch Rückkehrer stark beansprucht sind, durch strukturbildende Maßnahmen gezielt unterstützen. Grundsätzlich sollten bei Reintegrationshilfen räumliche Ansätze verfolgt werden, und Unterstützungsmaßnahmen sollten immer auch der ansässigen Bevölkerung zugutekommen.

¹²⁸ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. „Wie der Staat die freiwillige Rückkehr unterstützt“. 28.12.2016. www.faz.net/aktuell/politik/inland/wie-der-staat-die-freiwillige-rueckkehr-unterstuetzt-14594787.html.

5 Reformbedarf und Handlungsfelder

Alle Trends deuten darauf hin, dass gemischte Wanderungen auch weiterhin eine zentrale Herausforderung für die deutsche und europäische Asyl- und Migrationspolitik sein werden und dass viele Bürgerinnen und Bürger die Fähigkeit ihrer Regierung, Wanderungen steuern und gestalten zu können, an dieser Frage messen werden. Um gemischte Wanderungen bewältigen zu können, sind auf nationaler und europäischer Ebene asyl- und migrationspolitische Reformen nötig. Zu den Bereichen mit besonderer Hebelwirkung für die Entflechtung der Wanderungen gehören die Ausweitung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten und – bei aller Notwendigkeit, die beiden Wanderungsformen zu unterscheiden – die Schaffung von Übergängen zwischen Asyl und Migration. Immer wichtiger werden auch neue Ansätze in der Rückkehrpolitik für Ausreisepflichtige und bei der Reintegration in den Herkunftsländern. Diese Policy-Reformen werden aber nicht ausreichen. Sie müssen begleitet werden durch institutionelle Reformen auf Bundes- und Landesebene und es ist dringend erforderlich, nicht-staatliche Akteure noch stärker als bisher in die Entwicklung und Gestaltung vor allem der Integrationspolitik einzubeziehen.

5.1 Handlungsfeld „Nicht-staatliche Akteure“: Zivilgesellschaft und Wirtschaft einbeziehen

Der Anstieg der Flüchtlingszahlen in den letzten Jahren hat in der deutschen Bevölkerung eine Welle der Hilfsbereitschaft ausgelöst: Sowohl die Zivilgesellschaft als auch Unternehmen tragen seitdem mit zahlreichen Initiativen, Projekten und Programmen dazu bei, Flüchtlingen das Ankommen in Deutschland zu erleichtern. Angesichts der aktuellen Entwicklung und der Dominanz der Flüchtlingszuwanderung darf aber nicht vergessen werden, dass nicht-staatliche Akteure schon immer einen wichtigen Beitrag auch zur deutschen Migrationspolitik geleistet haben.

Die Einwanderungsgeschichte Deutschlands ist ohne das Engagement von Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmen, Stiftungen und vieler anderer Akteure nicht denkbar. In vielen Phasen haben nicht-staatliche Akteure integrationspolitische Aufgaben erfüllt, die staatliche Institutionen nicht wahrnehmen konnten oder wollten. Das zivilgesellschaftliche und unternehmerische Engagement für Zuwanderer ist daher nicht neu. Im Kontext der jüngsten starken Zuwanderungen ist aber noch deutlicher geworden, wie groß die Abhängigkeit des Staates von dieser Unterstützung nicht nur in Ausnahmesituationen ist. Daraus ergeben sich verschiedene Handlungsfelder:

(1) Ansätze für zivilgesellschaftliches Engagement stärken

Erste Studien deuten darauf hin, dass die aktuellen Zuwanderungen das zivilgesellschaftliche Engagement weiter gestärkt haben. So zeigt eine Untersuchung aus dem Jahr 2015, dass die Zahl der ehrenamtlichen, in der Flüchtlingsarbeit tätigen Helfer in den drei Vorjahren um 70 Prozent gewachsen ist,¹²⁹ im Gegensatz zum bürgerschaftlichen oder ehrenamtlichen Engagement in Deutschland insgesamt.¹³⁰ Dieser Trend setzt sich fort, wie ein Überblick über ehrenamtliche Initiativen in verschiedenen deutschen Kommunen illustriert. Das private Engagement reicht dabei von Bildungsinitiativen, lokalen Nachbarschaftsprogrammen bis hin zu professionellen Beratungsangeboten.¹³¹

¹²⁹ Vgl. Karakayali, Serhat, und Olaf J. Kleist (2015). *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland*: 5. <https://www.bim.hu-berlin.de/de/publikationen/2015/strukturen-und-motive-der-ehrenamtlichen-fluechtlingsarbeit-efa-in-deutschland>.

¹³⁰ Vgl. Broich-Han, Minsun (2015). *Engagement in der Flüchtlingshilfe – eine Erfolg versprechende Integrationshilfe*. www.bpb.de/apuz/203551/engagement-in-der-fluechtlingshilfe?p=all.

¹³¹ Vgl. z. B. Pro Asyl. *Ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge*. <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1SHp13afz2lzUyrPqFYouMbPgtF4>.

Insbesondere die bestehenden ehrenamtlichen Initiativen zur Arbeitsvermittlung für Flüchtlinge sollten aus-
geweitet werden. Diese reichen von Mentoren- und
Patenschaftsprogrammen, Dolmetscherdiensten und
Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit Arbeits-
agenturen bis hin zur Initiierung und Bereitstellung
von Internetportalen wie „Work for Refugees“ oder
„worker.de“. Ziel dieser Ausbildungs- und Arbeits-
platzbörsen ist es, Flüchtlinge und potenzielle Arbeit-
geber zusammenzubringen und bei der Arbeitssuche
und -vermittlung zu unterstützen.

Ein Großteil des zivilgesellschaftlichen Engagements ist
in Initiativen organisiert; häufig werden Programme und
Projekte aus einem aktuellen Bedarf geboren und schlie-
ßen Lücken, in denen der Staat nicht ausreichend tätig
ist. Dabei ist vielen Aktiven bewusst, dass ehrenamt-
liches Engagement staatliche Aufgaben nur ergänzen,
aber nicht ersetzen kann.¹³²

(2) Industrie- und Handelskammern (IHKs) sowie Hand- werkskammern stärker einbeziehen

Die IHKs pflegen einen pragmatischen Umgang mit
Berufsanerkennung. So verfügt etwa die IHK FOSA
Nürnberg über Experten, die Zeugnisse in 25 Fremd-
sprachen akzeptieren.

Auch die Handwerkskammern zeigen große Bereitschaft,
einen Beitrag zur Integration von Flüchtlingen und
Migranten zu leisten und haben sich in jüngster Zeit
insbesondere für die Qualifizierung von Flüchtlingen
engagiert. Die Projekte reichen von Beratungs- und
Informationsangeboten für Betriebe, die Flüchtlinge
ausbilden oder beschäftigen möchten, über die Schaf-
fung von Kontaktmöglichkeiten zwischen Betrieben und
Flüchtlingen, beispielsweise durch Job-Speed-Datings
und Berufsinformationsmessen für Flüchtlinge und
Asylbewerber bis hin zu Willkommens- und (berufs-
bezogenen) Sprachkursen.

Häufig kooperieren die Handwerkskammern dabei mit
anderen Arbeitsmarktakteuren: So hat sich beispiels-
weise die Kreishandwerkerschaft Marburg in Koopera-
tion mit dem Jobcenter und der Arbeitsagentur Marburg
im Projekt „Voice Competence“ – einer Kombination
aus Kompetenzfeststellung, Sprachunterricht und
Betriebspraktika mit sozial-pädagogischer Begleitung
engagiert. Ziel dabei ist es, den Zugang in den Arbeits-

und Ausbildungsmarkt zu beschleunigen; im Jahr 2016
sollten 600 Flüchtlinge am Projekt teilnehmen können.¹³³

Ein weiteres Programm des Zentralverbands des Deut-
schen Handwerks in Kooperation mit der Bundesre-
gierung und der Bundesagentur für Arbeit will bis 2018
bis zu 10.000 junge Flüchtlinge für die Aufnahme einer
Ausbildung im Handwerk qualifizieren. Das Handwerk
bietet dafür die notwendigen Ausbildungsplätze an,
während Bund und Arbeitsagentur den Spracherwerb
fördern und Flüchtlinge an das duale Ausbildungssys-
tem heranführen. Im Jahr 2015 waren im Handwerk rund
17.000 Ausbildungsstellen unbesetzt geblieben – die
Initiative gilt daher auch als Chance für die Handwerks-
betriebe. Das Programm wird dafür mit 20 Millionen
Euro von der Bundesregierung gefördert.¹³⁴

(3) Engagement von Unternehmen unterstützen

Auch Unternehmen zeigen zum Teil großes Engagement
in der Flüchtlingshilfe. So haben viele Betriebe finan-
zielle Hilfen oder Sachspenden zur Verfügung gestellt,
Räumlichkeiten für die Unterbringung von Flüchtlingen
angeboten oder sich für die medizinische Versorgung der
Flüchtlinge engagiert.¹³⁵ Auch wenn die 30 Dax-Unter-
nehmen laut einer Umfrage der FAZ zusammengenom-
men bis Juni 2016 nur 54 Flüchtlinge fest angestellt hat-
ten, scheint die grundsätzliche Bereitschaft dazu weiter
hoch zu sein.¹³⁶ In den meisten Fällen handelt es sich
dabei jedoch nicht um reguläre Arbeitsplätze, sondern
um berufsvorbereitende Praktikums- oder Ausbildungs-
plätze. So war beispielsweise ThyssenKrupp bereit, bis
2017 jeweils rund 150 Ausbildungs- und 230 Prakti-
kumsplätze bereitzustellen; die Deutsche Telekom hat
seit Herbst 2016 100 zusätzliche Ausbildungsplätze für
Flüchtlinge geschaffen. Der Softwarekonzern SAP hat
neben etwa 100 Praktikumsplätzen für Flüchtlinge zehn
Plätze für ein duales Studium im Bereich Wirtschaftsfin-

133 Vgl. Aumüller, Jutta (2016). *Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: 30 f. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Arbeitsmarktintegration_Fluechtlinge_2016.pdf.

134 Vgl. Die Bundesregierung. *Aus Flüchtlingen werden Auszubildende*. www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-05-bm-wanka-handwerksinitiative.html.

135 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. „Wie deutsche Unternehmen den Flüchtlingen helfen“. 9.9.2015. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/wie-deutsche-unternehmen-den-fluechtlingen-helfen-13792175.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2.

136 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. „Dax-Konzerne stellen nur 54 Flüchtlinge ein“. 4.7.2016. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/welcher-konzern-stellte-fluechtlinge-ein-14322168.html.

132 Vgl. Karakayali, Serhat, und Olaf J. Kleist (2015). op. cit. (Fn. 135): 5

formatik bereitgestellt.¹³⁷ Insbesondere auch klein- und mittelständische Betriebe leisten beträchtliche Beiträge zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt.¹³⁸

Viele Unternehmen betonen dabei insbesondere das Potenzial von Flüchtlingen angesichts der Erwartung einer rückläufigen Erwerbsbevölkerung sowie der bevorstehenden regionalen, beruflichen und qualifikatorischen Fachkräfteengpässe. Allerdings gilt es auch, bereits bestehende Schwierigkeiten bei der Beschäftigung von Flüchtlingen zu überwinden. So stellen insbesondere die Klärung des rechtlichen Status, die Anerkennung ausländischer Schul-, Studien- oder Berufsabschlüsse sowie die fehlenden Sprachkenntnisse oft große Hürden dar. Aus diesem Grund fordern einige Unternehmen bereits seit Langem von der Politik, die Asylverfahren zu beschleunigen, frühzeitig die Qualifikationen von Flüchtlingen und anderen Zuwanderern festzustellen und Sprachkenntnisse zu fördern, eine Bleibeperspektive für Flüchtlinge in und nach der Ausbildung zu schaffen sowie Unternehmen bei der Integration zu unterstützen. Das Integrationsgesetz vom Juli 2016 setzt diese Punkte zumindest teilweise um.¹³⁹

Um das schon vorhandene Engagement von Unternehmen effizienter zu nutzen und weiter zu stärken, bieten sich verschiedene Maßnahmen an. So könnten zum einen Unternehmen noch stärker in regionale Kooperationen zur Arbeitsmarktintegration eingebunden werden.¹⁴⁰ Zum anderen könnten auch betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen, die im Gegensatz zu standardisierten Bildungsprogrammen eine passgenaue und arbeitsplatzbezogene Qualifizierung ermöglichen, mehr Berücksichtigung finden und gefördert werden. Schließlich wären mehr Beratungs- und Informationsstellen angebracht, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bei praktischen Problemen unterstützen.¹⁴¹

137 Vgl. Aumüller, Jutta (2016). op. cit. (Fn. 130): 33.

138 Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2015). *Charta der Vielfalt. Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt!* http://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user_upload/beispieldateien/Bilddateien/Publikationen/F1%3%BCchtlinge_in_den_Arbeitsmarkt_-_Charta_der_Vielfalt_2015.pdf.

139 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung. „Entwurf eines Integrationsgesetzes“. www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/entwurf-integrationsgesetz.pdf?__blob=publicationFile.

140 Vgl. Aumüller, Jutta (2016). op. cit. (Fn. 130): 33 f.

141 Vgl. Blaschke, Astrid et al. (2015). *Flüchtlinge in Arbeit und Ausbildung. Potenziale für Wirtschaft und Gesellschaft*: 16. http://www.mambamuenster.de/fileadmin/mamba/dokumente/PDF/2015-05-21_Bilanzpapier_Bleiberechtsnetzwerke_WEB.PDF.

5.2 Handlungsfeld „Polity“: Institutioneller Reformbedarf auf Bundes- und Landesebene

Im Zuge der jüngsten starken Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland und den zum Teil erheblichen Schwierigkeiten bei der Organisation der Erstaufnahme wurde einmal mehr deutlich, dass die Flüchtlings- und Migrationspolitik politische Querschnittsaufgaben sind, die entsprechend organisiert und insbesondere handlungsfähigen Institutionen zugeordnet werden müssen. Das zeigt sich besonders in der Integrationspolitik, die für den Umgang mit gemischten Wanderungen ebenso wichtig ist wie die Steuerung dieser Wanderungen.

Die Integrationspolitik ist in den vergangenen Jahren in vielen Behörden und Ministerien stärker verankert worden. Dies gilt für alle Ebenen im föderalen System, insbesondere aber für die Bundesländer, die ihre Strukturen teilweise grundlegend verändert haben. In vielen Landesregierungen gibt es schon seit mehreren Jahrzehnten Referate mit Zuständigkeiten für integrationspolitische Themen. Mehrere Bundesländer führen den Begriff „Integration“ inzwischen auch in der Bezeichnung des dafür zuständigen Ministeriums. In den meisten Ländern ist das Thema dabei dem Arbeits- und /oder Sozialministerium zugeordnet. Dennoch befinden sich entscheidende Gesetzesbereiche für die rechtliche Situation von Migranten – wie beispielsweise das Ausländer- und Aufenthaltsrecht – außerhalb der Zuständigkeiten der Ministerien.¹⁴²

Neben den Ministerien besteht in einigen Bundesländern zusätzlich die Position des „Integrationsbeauftragten“ fort, auch wenn die Beauftragten mit der Einrichtung von Integrationsministerien ihr besonderes Profil weitestgehend verloren haben. Gleichwohl gibt es immer noch die Konferenz der Integrationsbeauftragten und seit 2006 zusätzlich auch eine Integrationsminister-Konferenz. Teilnehmende sind je nach Zuständigkeitsprofil in den einzelnen Bundesländern die Sozial-, Innen- oder Justizminister des betreffenden Landes.¹⁴³

142 Eine Ausnahme bildet Rheinland-Pfalz: Hier ist das für Integration zuständige Ministerium gleichzeitig auch für das Ausländer- und Aufenthaltsrecht zuständig.

143 Vgl. Thränhardt, Dietrich (2014). „Governance von Migration und Integration – Internationale Erfahrungen und Empfehlungen für Deutschland“. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *ReformKompass Migration. Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung*. Gütersloh: 48–60, hier 55.

Auch auf Bundesebene wurde das Amt des Integrationsbeauftragten eingerichtet („Beauftragter für Migration, Flüchtlinge und Integration“) und im Bundeskanzleramt angesiedelt. Gerade aus dieser Einbindung ergeben sich jedoch verschiedene Probleme. So ist das Kanzleramt für die politische Abstimmung zwischen den Ressorts zuständig. Damit fällt es dem Integrationsbeauftragten schwer, mit den Fachministerien in offenen Konflikt zu treten. Darüber hinaus ist das Amt des Beauftragten zwar an Gesetzesinitiativen beteiligt und kann der Bundesregierung Vorschläge machen; es verfügt aber nicht über ausreichende eigene Mittel zur Umsetzung von Programmen und Initiativen. In der Praxis besitzt das Amt keine operativen Zuständigkeiten für die Gestaltung der Integrationspolitik.¹⁴⁴ Diese wird faktisch im Bundesinnenministerium (BMI) bestimmt, das die Zuständigkeiten für Ausländer- und Aufenthaltsrecht sowie für das Staatsangehörigkeitsrecht innehat.

Dem BMI nachgeordnet ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Ihm fallen im operativen Bereich vielfältige Aufgaben zu. So ist das BAMF sowohl für die Durchführung der Asylverfahren als auch für die Konzeption und Durchführung von Integrationskursen zuständig. Darüber hinaus stellt das Bundesamt Informationen und Unterstützungsangebote zur Förderung der freiwilligen Rückkehr zur Verfügung.¹⁴⁵

Weitere Teilaspekte von Migration und Integration sind auf die Ressorts verteilt: So ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Arbeitsmarktbelange von Zuwanderern zuständig, das Bundesministerium für Bildung und Forschung für den Hochschulzugang ausländischer Studierender,¹⁴⁶ das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für die Schaffung neuer Flüchtlingsunterkünfte und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die Minderung von Fluchtursachen und den Zusammenhang von Migration und Entwicklung. Insgesamt fallen in fast jedes Ministerium Belange, die den Themenbereich Migration, Flucht oder Integration betreffen – eine Politik „aus einem Guss“ ist daher nur schwer möglich.¹⁴⁷

144 Vgl. Filsinger, Dieter et al. (2013). „Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik“. FES. *WiSo Diskurs*: 30.

145 Vgl. Schneider, Jan (2012). „Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland“. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). BAMF. Working Paper 25: 15.

146 Für Schulen sind im föderalen System die Bildungsministerien der Länder zuständig.

147 Vgl. Schneider, Jan (2012). op.cit. (Fn. 154): 14 f.

Insgesamt sind die Strukturen sowohl auf Bundesebene als auch zwischen Bund und Ländern nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Das erschwert die Koordinierung und führt insbesondere dann zu Problemen, wenn eine Institution entscheidet, die andere jedoch die Kosten trägt. Ein Beispiel dafür ist die Entscheidung von Asylanträgen und insbesondere der Bearbeitungsstau, der nicht erst mit dem Anstieg der Antragszahlen seit 2012, sondern schon lange zuvor entstanden ist. Während der Bund über das BAMF für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig ist, fällt die Unterbringung der Asylbewerber in den Aufnahmeeinrichtungen in den Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen, die dementsprechend die Kosten dafür tragen. Mit der verlängerten Verfahrensdauer entstanden Ländern und Kommunen insbesondere in den letzten beiden Jahren so teilweise erhebliche finanzielle Kosten, was zwischen Bund und Ländern seit langem immer wieder zu Streit über den Finanzausgleich geführt hat.¹⁴⁸

Diese Punkte machen den institutionellen Reformbedarf auf Bundes- und Landesebene deutlich. Hierfür wären verschiedene Optionen denkbar.

(1) Neuordnung der Ressortzuständigkeiten

Ein Reformvorschlag geht dahin, das Thema Integration aus dem Bundeskanzleramt zu lösen und stattdessen als eigenständige Abteilung in ein bestehendes Bundesministerium, beispielsweise das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), zu integrieren.¹⁴⁹ Dieses Ministerium böte sich nicht nur deshalb an, weil gesellschaftliche Teilhabe und Integration in Deutschland nach wie vor hauptsächlich über den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Einbindung erfolgt, sondern auch, weil so der Ressortierung auf Länderebene entsprochen würde, was die Bund-Länder-Koordinierung verbessern und die Arbeitsprozesse erleichtern könnte.

Darüber hinaus verfügt das BMAS innerhalb der Bundesregierung über die nötige Durchsetzungsfähigkeit und den Einfluss, das Thema Integrationspolitik ernsthaft zu diskutieren. Mit dieser Umstrukturierung würde auch das Amt der Integrationsbeauftragten hinfällig. Stattdessen könnte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes aufgewertet und durch Teile der bisherigen Aufgaben der Integrationsbeauftragten ergänzt werden. Fragen des Ausländer- und Aufenthaltsrechts blieben in diesem Modell weiterhin im BMI verankert. Dement-

148 Vgl. Thränhardt, Dietrich (2014). op. cit. (Fn. 152): 56.

149 Vgl. Filsinger, Dieter et al. (2013). op. cit. (Fn. 153): 31 f.

sprechend müsste auch die Struktur des BAMF geändert werden: Während die Themen Asyl und Flüchtlingschutz weiter im BAMF verortet würden, müssten die für Integrationspolitik relevanten Einheiten in ein neues, beim BMAS untergebrachtes „Bundesamt für Integration“ umgesiedelt werden.

(2) Schaffung eines eigenständigen Bundesministeriums für Migration, Flucht und Integration

Eine Alternative wäre die Schaffung eines eigenständigen Bundesministeriums für Migration, Flucht und Integration, wie mehrfach beispielsweise von der amtierenden Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, Aydan Özoguz, oder dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, Norbert Röttgen, vorgeschlagen.¹⁵⁰ In einem solchen Ministerium könnten alle mit der Einwanderung verbundenen Fragen von Asyl bis Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern gebündelt und koordiniert werden. Mit dem Vorschlag, ein eigenständiges Einwanderungsministerium zu schaffen, geht die Forderung einher, dem Bund die alleinige Verantwortlichkeit für den Vollzug des Asyl- und Flüchtlingsrechts zu übertragen. Bisher sind die Zuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt. So sind beispielsweise die Ausländerbehörden der Länder für Fragen des Aufenthalts und der Aufenthaltsbeendigung (Abschiebung) zuständig. Um dies umfassend neu zu organisieren, müssten grundgesetzliche Änderungen vorgenommen werden, wozu derzeit aber kein politischer Wille zu erkennen ist.

Die Entflechtung gemischter Wanderungen wird wahrscheinlich die wichtigste asyl- und migrationspolitische Aufgabe der nächsten Jahre sein. Aus dieser Perspektive sind Lösungen gefragt, die die – ohnehin durch viele Faktoren eingeschränkte – staatliche Steuerungs- und Handlungsfähigkeit stärken. Eine Bündelung von asyl-, migrations- und integrationspolitischen Kompetenzen in einem Ministerium könnte zu einer besseren politischen Koordinierung beitragen. Dafür müsste das neue Ministerium aber auch eine entsprechende Zuständigkeit für Gesetze und die notwendige finanzielle und personelle Ausstattung erhalten.

(3) Stärkung der Kompetenzen von Landkreisen und Kommunen

Trotz einer derartigen Bündelung von Kompetenzen auf Bundesebene wären es jedoch weiterhin die Landkreise und Kommunen, in denen sich entscheidet, ob die praktischen Herausforderungen der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Migranten bewältigt werden. Auch wenn dabei eine Vielzahl von Richtlinien, Gesetzen und Verordnungen Städte, Kreise und Gemeinden regelrecht einzuschnüren scheinen, zeigt ein Blick auf die kommunale Praxis, dass weitreichende Gestaltungsspielräume bestehen bleiben, die zum Teil sehr unterschiedlich genutzt werden. Dies führt dazu, dass auch die kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland keineswegs als kohärente Politik aus einem Guss, sondern eher als eine Art „Flickenteppich“ angesehen werden kann.¹⁵¹

Die Spielräume der Kommunen lassen sich dabei nach drei Aufgabenarten unterscheiden, bei denen der Grad des Gestaltungsspielraums jeweils zunimmt: weisunggebende Pflichtaufgaben wie beispielsweise der Vollzug des Aufenthaltsrechts oder die Gewährung sozialer Leistungen, Selbstverwaltungsaufgaben wie etwa die Durch- und Umsetzung der Schulpflicht sowie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wie das Durchführen von Begegnungsprojekten. Art und Umfang insbesondere freiwilliger Leistungen hängen dabei maßgeblich von der kommunalen Finanzlage sowie vom politischen Willen ab, in diesem Feld tätig zu werden.

Mit dem Anstieg der Asylbewerberzahlen in den letzten Jahren haben die Herausforderungen auch für Landkreise und Kommunen enorm zugenommen. Viele waren darauf nicht oder nur unzureichend vorbereitet. Dennoch gab die überwältigende Mehrheit der im Rahmen einer Studie im Januar 2016 befragten Kommunen an, die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern im Griff zu haben, auch wenn sich die Situation in vielen Kommunen zunehmend schwierig gestaltet und häufig nur Übergangslösungen möglich seien.¹⁵² Die größten Herausforderungen sahen die Kommunen dabei in der Organisation geeigneter und dauerhafter Unter-

¹⁵⁰ Vgl. z. B. *Zeit Online*. „Röttgen fordert Ministerium für Integration und Flüchtlinge“. 1.1.2016. www.zeit.de/news/2016-01/01/migration-roettgen-fordert-ministerium-fuer-integration-und-fluechtlinge-01045003; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. „Özoguz: Eigenes Ministerium für Migration schaffen“. 25.7.2016. www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/oezoguz-eigenes-ministerium-fuer-migration-schaffen-14356281.html.

¹⁵¹ Vgl. Schammann, Hannes, und Boris Kühn (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>: 4.

¹⁵² Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2016). *Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden*. http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Situation_und_Strategien_in_den_Kommunen_zur_Zuwanderung.pdf: 9 und 17.

künfte, in fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen, in der Planungsunsicherheit, in Widerständen der Bevölkerung und – generell – in der Diskrepanz zwischen der Dauer und Struktur von Planungsprozessen und Genehmigungsverfahren und der Notwendigkeit, rasch zu handeln.

Um die Kommunen bei diesen Herausforderungen zu unterstützen, könnte der Bund in verschiedenen Bereichen tätig werden: Zum einen könnte er seinen eigenen Aufgaben effizienter nachkommen. So würde beispielsweise eine kürzere Verfahrensdauer von Asylverfahren den Kommunen direkt helfen. Zudem könnten vorwiegend symbolische Regelungen, wie beispielsweise die Orientierung an einer „guten Bleibeperspektive“, auf ihre Sinnhaftigkeit und Praxistauglichkeit überprüft werden; denn häufig erschweren sie die praktische Integrationsarbeit vor Ort und bewirken wenig. Generell sollte der Bund die Bedürfnisse der Kommunen stärker berücksichtigen. Dazu wäre eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen nötig.¹⁵³

5.3 Handlungsfeld „Policies“: Zehn Bausteine einer kohärenten Asyl- und Migrationspolitik

Die wichtigste Ursache gemischter Wanderungen besteht in fehlenden oder als unzureichend erachteten legalen Wandermöglichkeiten. Dies gilt für Flüchtlinge wie für Migranten: Flüchtlinge finden keinen legalen Zugang zu geordneten Asylverfahren und Migranten sehen für sich keine ausreichenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten. Deshalb begeben sich beide Gruppen auf ähnliche und gefährliche irreguläre Wege, und deshalb nehmen Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen zuwandern wollen, das Asylrecht für Zuwanderungszwecke in Anspruch. Dies wiederum belastet die Asylverfahren, erschwert den Schutz tatsächlich Verfolgter und untergräbt die Glaubwürdigkeit der staatlichen und internationalen Asyl- und Migrationspolitik.

Um die zunehmenden Herausforderungen durch gemischte Wanderungen zu bewältigen, müssen mehr legale Zuwanderungsmöglichkeiten geschaffen werden, sowohl für Flüchtlinge als auch für Migranten. Dabei haben die Staaten durchaus Spielräume: Für Flüchtlinge könnten solche legalen Wege unter anderem in geschützten Einreiseverfahren und Resettlement bestehen, für Migranten in Visaerleichterun-

gen sowie Migrations- und Mobilitätsprogrammen. Die EU-Staaten bewegen sich dabei in einem europäisch geregelten Politikbereich – vor allem in der Flüchtlingspolitik. Darüber hinaus bestehen aber durchaus nationale Handlungsspielräume, auch in Deutschland. Dafür muss aber auch hier eine kohärentere Asyl- und Migrationspolitik verfolgt werden.

Insgesamt gleicht der Politikbereich auch nach 15-jährigen Reformen immer noch einer Dauerbaustelle und der Reformbedarf ist in vielen Bereichen offensichtlich: Der Flüchtlingsschutz muss insgesamt verbessert werden, ebenso die Steuerung der Einwanderung zu Arbeitszwecken. Dazu müssen die Migrations- und Entwicklungspolitik aufeinander abgestimmt werden, es müssen Lohndumping und die Verdrängung Einheimischer verhindert werden. Schließlich muss auch die Integrationspolitik neue Wege beschreiten.

Zehn Handlungsfelder sind für eine Entflechtung der Wanderungsbewegungen und für eine kohärente Asyl- und Migrationspolitik relevant, wobei die ersten fünf eine besondere Hebelwirkung für die Entflechtung gemischter Wanderungen haben.

(1) Flüchtlingsschutz stärken

Zu einer kohärenten Politik gehört zunächst ein wirkungsvoller und den humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik entsprechender Flüchtlingsschutz. Die Einwanderungs- und die Flüchtlingspolitik sind zwar prinzipiell unterschiedliche Politikbereiche, in denen jeweils spezifische völkerrechtliche Regelungen und Verpflichtungen gelten, aber sie sind inhaltlich miteinander verbunden. Ein unzureichender und wirkungsloser Flüchtlingsschutz und fehlende Möglichkeiten, auf legalem Weg in die EU zu kommen und Asyl zu beantragen, verschlechtern die menschenrechtliche Lage der Flüchtlinge, reduzieren die Wirksamkeit der Einwanderungspolitik und verhindern so die Entflechtung gemischter Wanderungen. Vor allem auf europäischer Ebene sind weitere Verbesserungen dringend erforderlich.

Die Felder sind bekannt: die überfällige Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems mit einer Angleichung der vereinbarten Standards für die Asylverfahren sowie die Aufnahme, Versorgung und Unterbringung der Flüchtlinge; eine faire Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen und die Entlastung der EU-Außengrenzstaaten, sowie größere Bemühungen um sichere Zugangswege für Flüchtlinge in die EU, vor allem durch Resettlement-Programme.

¹⁵³ Vgl. Schammann, Hannes, und Boris Kühn (2016). op. cit. (Fn. 160): 4.

In Deutschland besteht vor allem Handlungsbedarf im Hinblick auf den Erhalt der bisherigen Schutzstandards – insbesondere vor dem Hintergrund von Debatten um die Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer – und bei der Bewältigung der Integration der jüngsten Flüchtlingszuwanderung.

(2) Einwanderung durch Punktesystem fördern

Eine wirksame und langfristig orientierte Migrationspolitik sollte die arbeitsbezogene Einwanderung insgesamt regeln, sie sollte also abgestimmte Regelungen für die Anwerbung, Beschäftigung und Integration hoch qualifizierter, qualifizierter und gering qualifizierter Arbeitskräfte enthalten. Dabei sind die Aufgaben höchst unterschiedlich: Während der Bedarf an Hochqualifizierten aller Voraussicht nach langfristig hoch bleiben wird, dürfte der Bedarf an Fachkräften zwar branchen- und berufsspezifisch weiter zunehmen, Umfang und benötigte Qualifikationen lassen sich aber nur schwer prognostizieren.

Im Gegensatz zu diesen beiden Zuwanderergruppen besteht angesichts der jüngsten Flüchtlingszuwanderung in die EU kein aktueller Bedarf an gering qualifizierten Zuwanderern – auch wenn in der Forschung umstritten ist, ob hoch entwickelte Industriestaaten nicht doch einen tendenziell zunehmenden Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften haben, der nicht aus der einheimischen Arbeitskraft gedeckt werden kann. Zumindest im Kontext der jüngsten Flüchtlingszuwanderung nach Deutschland ist diese Frage aber politisch nicht relevant. Bei den oft nur gering qualifizierten Flüchtlingen geht es vor allem um den Schutz und um die Schaffung von Lebens- und Beschäftigungsperspektiven.

Für diese höchst unterschiedlichen Aufgaben der Einwanderungspolitik muss auch Deutschland nachhaltige Regelungen und Verfahren finden und die bisher intransparenten und von der Verwaltung und den Unternehmen kaum überschaubaren und umsetzbaren Regelungen ablösen. Klarheit und Transparenz der Einwanderungsregelungen sind Voraussetzungen für eine Entflechtung gemischter Wanderungen.

Derzeit werden in Deutschland verschiedene Optionen für eine solche Reform und einwanderungspolitische Regelungen diskutiert. Breiten Raum nehmen dabei Punktesysteme ein, wobei umstritten ist, ob ein Punktesystem zusätzlich oder die bestehenden Regelungen

für die arbeitsbezogene Zuwanderung ersetzend gestaltet werden soll. Welche Option zu bevorzugen ist, hängt nicht nur davon ab, wie man die vorhandenen Regelungen und ihre Schwachpunkte bewertet, sondern auch von der Zielsetzung einer solchen Reform.

Wenn es jedoch um einen wirksamen Beitrag zur Entflechtung gemischter Wanderungen gehen soll, wäre besonderes Gewicht auf eine Einwanderungspolitik „aus einem Guss“ zu legen, die leicht nach innen und außen zu kommunizieren ist und Zuwanderungswilligen deutlich macht, dass es legale Wege der Zuwanderung nach Deutschland gibt und welche Voraussetzungen sie dafür haben müssen. Ein umfassendes Punktesystem wäre ein starkes Signal an Zuwanderungswillige, sich nicht auf irregulären Wegen oder über das Asylrecht Zugang nach Deutschland zu verschaffen.

(3) Asylverfahren straffen und Handlungsfähigkeit des BAMF stärken

Gemischte Wanderungen werden auch in Zukunft nicht gänzlich verhindert werden können. Daher gilt es, sie mit flexiblen politischen Instrumenten möglichst gut zu steuern und irreguläre Zuwanderungen so weit wie möglich in geregelte Formen der Zuwanderung zu überführen. Ein grundsätzlicher Beitrag zur Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration wäre die schon lange angestrebte Verkürzung der Asylverfahren. Die Reform des BAMF sollte fortgesetzt werden, um die durchschnittliche Verfahrensdauer auf drei Monate zu verkürzen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Verfahrensoptimierung nicht zu Lasten der Qualität der Asylentscheidungen geht.

(4) Freiwillige Rückkehr und Reintegration stärken

Schnellere Asylverfahren würden auch dazu beitragen, dass nicht anerkannte Asylbewerber, mit größerer Wahrscheinlichkeit in ihr Herkunftsland zurückkehren. In Fällen, in denen dies nicht freiwillig geschieht, muss eine wirksame, aber grundsätzlich an menschenrechtliche Standards und Verpflichtungen gebundene Rückführungspolitik umgesetzt werden. Dieser Konsens ist auch eine Voraussetzung dafür, dass Bund und Länder im Rahmen des geplanten Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr tatsächlich besser kooperieren können.

Eine freiwillige Rückkehr ist generell vorzuziehen – nicht nur aus ethischen, sondern auch aus praktischen Gründen. Programme zur freiwilligen Rückkehr sollten daher ausgeweitet werden, verbunden mit Bemühungen zur Reintegration der Rückkehrer in ihre Herkunftsländer.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte hier Anreize für die Reintegration von Rückkehrern in ihre Herkunftsländer beziehungsweise Aufnahmegemeinden entwickeln, anstatt kurzfristige Sanktionsinstrumente gegenüber Herkunftsländern mit mangelnder Kooperationsbereitschaft bei der Rückübernahme von Ausreisepflichtigen einzusetzen.

(5) Statuswechsel für Asylbewerber und Geduldete ermöglichen

In Bezug auf einen möglichen Übergang zwischen Asyl und Migration sind neue Ansätze notwendig. So sollte Asylbewerbern unter bestimmten Bedingungen ein Statuswechsel zugestanden werden. Einerseits könnten sie bereits während des Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel zu Arbeitszwecken erhalten. Andererseits sollte auch abgelehnten Asylbewerbern ein Statuswechsel nicht verwehrt bleiben, wenn sie ohnehin aufgrund von Abschiebehindernissen in Deutschland geduldet sind. Ihnen könnten über die schon verbesserten gesetzlichen Regelungen hinaus Übergänge zur Aufenthaltsverstätigung durch Ausbildung und Beschäftigung ermöglicht werden. Grundsätzlich geht es darum, auch die Menschen zu berücksichtigen, bei denen zwar keine Schutzbedürftigkeit festgestellt werden konnte, die aber aus unterschiedlichen Gründen wahrscheinlich lange in Deutschland bleiben werden.

(6) Migrationsprogramme entwicklungspolitisch sinnvoll gestalten

Da die (alten und neuen) EU-Mitgliedstaaten mittel- und langfristig aufgrund ihrer demographischen Entwicklung aller Erwartung nach ihre bisherige Bedeutung als Herkunftsländer für die Einwanderung nach Deutschland verlieren und viele Schwellenländer selbst um Einwanderer werben werden, wird künftig eine wachsende Zahl von Zuwanderern aus Entwicklungsländern stammen. Das wirft zwangsläufig die Frage nach einer sinnvollen Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik auch bei der Gestaltung der Migrationsprogramme auf.

Offensichtlich ist, dass Arbeitsmigration ambivalente entwicklungspolitische Folgen für die Herkunftsländer haben kann. Neben allen Entwicklungschancen, die Migration den Herkunftsländern bieten kann, gerade durch Geld- und den Wissenstransfer von Rückkehrern, bestehen auch Risiken. Es gibt bereits gute Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit, wie die Entwicklungswirkungen von Migration verbessert und genutzt

werden können. Gleiches gilt für die Vermeidung von Braindrain, vor allem im Gesundheitsbereich. Um Fehler wie bei der früheren Gastarbeiteranwerbung zu verhindern, müssen Verfahren entwickelt werden, die den Migranten die Rückkehr erleichtern (Beratung bei freiwilliger Rückkehr, Reintegrationsprogramme) und der Dequalifizierung durch eine Tätigkeit im Ausland, die nicht den Qualifikationen entspricht, entgegenwirken (Aus- und Fortbildungsmaßnahmen von Unternehmen und Staat).

(7) Verdrängung Einheimischer und Lohndumping verhindern

Um öffentliche Zustimmung für die Einwanderungspolitik zu erhalten, muss nachgewiesen werden, dass negative Wirkungen der Einwanderung auf die einheimischen Arbeitskräfte ausgeschlossen sind. Das betrifft vor allem die von vielen Einheimischen befürchtete Verdrängung durch Migranten und die Angst vor Lohndumping, Verschlechterung von Beschäftigungsstandards und zunehmender Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum und Bildung. Solche Befürchtungen nehmen zwar aller Erfahrung nach in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ab, sind jedoch auch dann noch latent vorhanden. Das gilt beispielsweise für gering qualifizierte Einheimische, die in der Flüchtlingszuwanderung eine neue Konkurrenz sehen.

Entsprechende Befürchtungen müssen ernst genommen und den Risiken muss durch wirkungsvolle rechtliche Regelungen und Verwaltungshandeln vorgebeugt werden. Hierzu gehört eine schärfere Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzstandards ebenso wie die Eindämmung von Schwarzarbeit und ungesicherter und prekärer Arbeitsverhältnisse, einschließlich Scheinselbstständigkeit und illegaler Arbeitnehmerüberlassung. Wirkungsvoll werden solche Maßnahmen aber nur in dem Maße sein, wie diejenigen, die solche illegalen Arbeitsverhältnisse innehaben, alternative legale Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden. Insbesondere für Flüchtlinge und deren Arbeitsmarktintegration werden solche neuen Beschäftigungsformen gefunden werden müssen. Training und Weiterbildung werden eine zunehmende Rolle spielen, aber es wird auch über Beschäftigungsprogramme nachgedacht werden müssen.

Die Instrumente dafür sind in Deutschland vorhanden, müssen allerdings konsequenter eingesetzt werden. So werden gering qualifizierte Einheimische am besten durch branchenspezifische oder flächendeckende Mindestlöhne vor Verdrängung und Lohndumping geschützt,

während für qualifizierte Migranten in der Regel ein begründeter Nachweis von Engpässen auf dem einheimischen Arbeitsmarkt einen ausreichenden Schutz bietet.

(8) Integration und soziale Teilhabe stärken

Bei der früheren Gastarbeiteranwerbung haben viele Länder auf Integrationsmaßnahmen verzichtet. Diese Versäumnisse sind heute nur noch mit größtem Aufwand auszugleichen, oftmals gelingt es gar nicht mehr. Daher sollten Flüchtlinge und befristete Arbeitsmigranten von Beginn an spezifische Integrationsangebote erhalten. Bislang gibt es keine Konzepte für eine „Integration auf Zeit“; sie sind aber für einen umfassenden Ansatz unverzichtbar. Trotz der Integrationserfolge früherer Zeiten gibt es nach wie vor erhebliche, zum Teil sogar wachsende Integrationsdefizite bei bestimmten Zuwanderergruppen. Vor allem bei gering Qualifizierten mit Migrationshintergrund ist die Arbeitslosigkeit hoch (wie auch bei gleich schlecht qualifizierten Menschen ohne Migrationshintergrund).

Integrationspolitik ist daher gerade im Bildungsbereich als dringende Zukunftsaufgabe zu betrachten. Sie muss vor allem verhindern, dass Flüchtlinge und Migranten dauerhaft von der Beteiligung an zentralen Lebensbereichen (Arbeit, Bildung, politische Beteiligung) ausgeschlossen werden und dann nach Alternativen in ihrer ethnischen Gemeinschaft suchen und sich in ethnische Enklaven zurückziehen. Darauf müssen die politischen Anstrengungen und finanziellen Mittel konzentriert sein. Bei der Gestaltung der Politik ist zu berücksichtigen, dass die in Deutschland lebende zugewanderte Bevölkerung heterogener wird. Daher müssen Integrationsmaßnahmen spezifisch zugeschnitten werden, um Wirksamkeit entfalten zu können. Integrationsförderung darf sich dabei nicht auf Sprachförderung beschränken, sondern muss mit einer Unterstützung zur Eingliederung in das Erwerbsleben verbunden werden. Integration findet über Arbeit statt. Ohne Beteiligung am Erwerbsleben helfen auch Sprachkenntnisse bei der Integration von Migranten und Flüchtlingen nicht.

(9) Fluchtursachen nachhaltig mindern

Während geregelte Formen der Arbeitsmigration in der Regel positive entwicklungspolitische Wirkungen haben, sind Fluchtbewegungen immer eine menschliche und entwicklungspolitische Katastrophe. Ihre Ursachen müssen daher aus entwicklungspolitischer Perspektive verhindert werden. Eine nachhaltige Entwicklungspolitik kann dafür einen wichtigen Beitrag leisten. So kön-

nen beispielsweise entwicklungspolitische Programme zugunsten von Korruptionsbekämpfung, Gesundheit, Bildung oder Rohstoff-Governance zu Krisenprävention und Reduzierung von Fluchtursachen beisteuern. Zunehmend wichtiger werden auch die Förderung von Rechtssicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel.

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

Entscheidend für die Bekämpfung von Fluchtursachen ist der jeweilige Kontext. Es gibt keine Modelllösungen, die immer passen. Dabei ist offensichtlich, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen nicht allein Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sein kann, sondern auch die Instrumente der Außen-, Sicherheits-, Handels- und Wirtschaftspolitik sowie des europäischen und internationalen Krisenmanagements erfordert. Nur so können regionale Interessen ausgeglichen, Machtkonflikte eingedämmt und Kriegsökonomien überwunden werden.

(10) Datengrundlage verbessern

Die bestehenden statistischen Kategorien können die häufig sehr komplexe Realität von gemischten Wanderungen nur unzureichend abbilden. Um die Dynamik der gemischten Wanderungen auf den verschiedenen Wanderungsrouten besser zu verstehen, sind weitere Analysen notwendig. Eine Grundlage dafür könnten künftig die monatlich erscheinenden Berichte regionaler Netzwerke über gemischte Wanderungen in West-, Nord- und Ostafrika bieten.¹⁵⁴ Hier sollte sich Deutschland noch stärker einbringen.

¹⁵⁴ Das Regional Mixed Migration Secretariat analysiert vor allem das Wanderungsgeschehen am Horn von Afrika und im Jemen (www.regionalmms.org/), der Mixed Migration Hub in Nord- und Westafrika (www.mixedmigrationhub.org) und die Mixed Migration Platform im Nahen Osten (www.blog.mixedmigrationplatform.org/)

Auf Deutschland bezogen bietet die Asylstatistik zwar verlässlich Auskunft über positive oder negative Asylentscheidungen, es gibt jedoch Graubereiche. So wird bei einigen Herkunftsländern gemischter Wanderungen eine überdurchschnittlich hohe Zahl an „sonstigen Verfahrenserledigungen“ ausgewiesen, ohne dass näher aufgeschlüsselt würde, was der genaue Grund für die Verfahrenseinstellung ist. Hier könnte eine differenzierte statistische Erhebung das Verständnis verbessern. Auch hinsichtlich der Frage, auf welcher Grundlage derzeit zwei Drittel der Ausreisepflichtigen in Deutschland geduldet sind, gibt es keine ausreichenden statistischen Informationen. Hier sollten die Bundesländer ihre Statistiken verbessern.

Die Datenqualität des AZR ist ein weiterer Ansatzpunkt. Um die Datenbank als Steuerungsinstrument nutzen zu können, muss die Qualität der Daten verbessert werden. Das verweist auf einen umfassenderen Reformbedarf wie die Einführung einer elektronischen Aktenführung zwischen den unterschiedlichen im Bereich Ausländerrecht und Integration zuständigen Behörden.

Literatur

- Angenendt, Steffen (2014). „Flucht- und Migrationsursachen. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten“. Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags zum Antrag der Fraktion Die LINKE „Das Massensterben an den EU-Außengrenzen beenden – Für eine offene, solidarische und humane Flüchtlingspolitik in der Europäischen Union“. Ausschussdrucksache 18(4)106F. 2.7.2014. www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a04/anhoerungen/-/283864.
- Angenendt, Steffen (2015). „Migration, Flucht und Entwicklung: Zusammenhänge und politische Handlungsmöglichkeiten“. Hintergrundpapier für die ressortübergreifende Unterarbeitsgruppe 3 „Migration und Entwicklung“ des Staatssekretärsausschusses Migration, Berlin (unveröffentlichtes Manuskript).
- Angenendt, Steffen (2015). „‘Triple-Win‘ – Ein neues Paradigma der Migrationsgestaltung?“ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Migration gerecht gestalten. Weltweite Impulse für einen fairen Wettbewerb um Fachkräfte. Gütersloh. 55–72.
- Angenendt, Steffen, David Kipp und Anne Koch (2016). „Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?“ *SWP-Aktuell* 30. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A30_adt_kpp_koh.pdf.
- Angenendt, Steffen, David Kipp und Anne Koch (2016). „Viele Flüchtlinge, wenige Daten – Die fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit braucht bessere Daten“. *SWP-Aktuell* 45. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A45_adt_kpp_koh.pdf.
- Aumüller, Jutta (2016). *Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Arbeitsmarktintegration_Fluechtlinge_2016.pdf.
- Bade, Klaus J. (2015). „Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik“. *APUZ* 25/2015. 3–8.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015). *Willkommenskultur in Deutschland: Entwicklungen und Herausforderungen. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland*. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Emnid_Willkommenskultur_2015_BST.pdf.
- Betts, Alexander (2010). „Survival Migration: A New Protection Framework“. *Global Governance* 16. 361–382.
- Braun, Sebastian, und Richard Franke (2015). „Ausweitung sicherer Herkunftsstaaten: Folgen für die Zahl der Asylansträge“. *Wirtschaftsdienst* 95.752.
- Brennan, Janina, und Anna Wittenborg (2015). *Gemeinsam zum Triple Win – Faire Gewinnung von Fachkräften aus Entwicklungs- und Schwellenländern. Kriterien und Länderbeispiele zur Identifizierung geeigneter Herkunftsländer*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Broich-Han, Minsun (2015). *Engagement in der Flüchtlingshilfe – eine Erfolg versprechende Integrationshilfe*. www.bpb.de/apuz/203551/engagement-in-der-fluechtlingshilfe?p=all.
- Brücker, Herbert et al. (2016). *Geflüchtete Menschen in Deutschland: Eine qualitative Befragung*. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/201609-iab-forschungsbericht.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesagentur für Arbeit (o. J.). *Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern*. Modellprojekt. www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtm4/~edisp/16019022dstbai752888.pdf.
- Bundesagentur für Arbeit (2016). *Hintergrundinformationen – Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken – Erste Ergebnisse*. <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische->

- Publikationen/Geflüchtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015). *Das Bundesamt in Zahlen 2015*.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Asylgeschäftsstatistik 9/2016*. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201609-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.html?nn=7952206.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2015*. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2015.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *476.649 Asylanträge im Jahr 2015*. www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Migrationsbericht 2014*. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Übersicht zu den Prüffällen und Übernahmeersuchen nach der Dublin-Verordnung 1.1. bis 31.12.2015*. www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Dublin_2015.pdf.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Schlüsselzahlen Asyl 2016*. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schlueselzahlen-asyl-2016.html?nn=1694460.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016). *Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik für das Jahr 2015*.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2017). *Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik für das Jahr 2016* (unveröffentlicht).
- Burkert, Carola, und Marianne Haase. *Westbalkanregelung: ein neues Modell für die Migrationssteuerung?* WISO direkt 02/2017. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13156.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2008). Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Bundestagsdrucksache 16/7687. 8.1.2008.
- Deutscher Bundestag (2016). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Bundestagsdrucksache 18/9173. 8.8.2016.
- Deutscher Bundestag (2016). Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Bundestagsdrucksache 18/9556. 6.9.2016.
- Deutscher Bundestag (2016). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Bundestagsdrucksache 18/9477. 26.8.2016.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2015). *Charta der Vielfalt: Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt!* www.charta-dervielfalt.de/fileadmin/user_upload/beispieldateien/Bilddateien/Publikationen/Fl%C3%BCchtlinge_in_den_Arbeitsmarkt_-_Charta_der_Vielfalt_2015.pdf.
- European Migration Network (2016). *Synthesis Report – Changes in immigration status and purpose of stay: an overview of EU Member States' approaches*. http://emn.ie/files/p_201608161223422016_emn_synthesis_change_of_status.pdf.
- European Migration Network (2016). *Synthesis Report – Integration of beneficiaries of international protection/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices*. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/SyntheseberichteInform/ZuStudien/emn-wp67-synthese-wechsel-aufenthaltstitel.pdf?jsessionid=A4DD7BD20CE2BE5FF8306964F48C8EA6.1__cid294?__blob=publicationFile.
- Filsinger, Dieter et al. (2013). *Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik*. Friedrich-Ebert-Stiftung. WiSo Diskurs.
- Fuchs, Johann et al. (2015). *Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Szenarien für ein konstantes Erwerbspotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Fuchs, Johann, und Enzo Weber (2016). *Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotenzial*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Aktuelle Berichte 22 2016. http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1622.pdf.
- Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender (GGUA) (2016). *Zugang zur Beschäftigung mit Duldung*. www.ggua-projekt.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Zugang_zu_Arbeit_mit_Duldung_November_2014.pdf.
- Generalversammlung der Vereinten Nationen (2015). *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. A/70/L.1.
- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016). *Flucht und Migration* (unveröffentlichte Powerpoint-Präsentation).

- Griesbeck, Michael (2015). „Steuerung, Flüchtlingsschutz und Entwicklung“. *Politische Studien* 459, Hanns Seidel Stiftung Januar–Februar 2015. www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Themenseiten/Migration_Flucht/PS_459_Griesbeck.pdf.
- Grote, Janne, und Michael Vollmer (2016). „Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)“. Working Paper 57. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Howe, Tim (2012). *Refugee Protection and International Migration: Achievements, Challenges and Lessons Learned from UNHCR's 10-Point Plan Project*.
- Hunger, Uwe, und Sascha Krannich (2016). *Neukonzeption der Einwanderungsregelungen in Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Münster und Siegen.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2016). *Situation und Strategien in den Kommunen. Zum Umgang mit der aktuellen Zuwanderung von Asylsuchenden*. www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Situation_und_Strategien_in_den_Kommunen_zur_Zuwanderung.pdf.
- Kälin, Walter (2011). „Wer verdient Schutz? Der Flüchtlingsbegriff im Lichte aktueller Herausforderungen“. *Asyl – Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis* 26. 27–32.
- Karakayali, Serhat, und Olaf J. Kleist (2015). *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland*. www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf.
- Kleist, Olaf (2015). „Warum weit weniger Asylbewerber in Europa sind, als angenommen wird: Probleme mit Eurostats Asylzahlen“. *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 9 2015. 294–299.
- Kleist, Olaf (2016). „Die europäische Flüchtlingskrise und die Zukunft des Resettlements“. *bpb Kurzdossier*. www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/230521/zukunft-des-resettlements.
- Koser, Khalid, und Katie Kuschminder (2015). *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants*. www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/AVRR-Research-final.pdf.
- Leggewie, Claus, und Daniel Cohn-Bendit. „Warum ein Integrationsministerium notwendig ist“. *Der Tagesspiegel* 11.11.2015. www.tagesspiegel.de/politik/fluechtlinge-in-deutschland-warum-ein-integrationsministerium-notwendig-ist/12567690.html.
- Léonard, Sarah, und Christian Kaunert. (2016). „The extra-territorial processing of asylum claims“. *FMR* 51. www.fmreview.org/destination-europe/leonard-kaunert.html.
- Leerkes, Arjen (2015). *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Amsterdam.
- Long, Katy (2015). *From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential*. Migration Policy Institute. www.migrationpolicy.org/research/refugee-migrant-labor-mobilitys-protection-potential.
- Marx, Reinhard (2011). „Die Genfer Flüchtlingskonvention: Errungenschaften und Herausforderungen aus europäischer Perspektive“. Vortrag beim 11. Berliner Flüchtlings-symposium am 20.6.2011. www.eaberlin.de/nachlese/chronologisch-nach-jahren/2011/europa-hat-verantwortung-fuer-fluechtlinge/reinhard-marx-fluechtlingsschutz-in-europa-2011.pdf.
- McKinsey & Company (2016). *Rückkehr – Prozesse und Optimierungspotenziale* (unveröffentlichter Abschlussbericht).
- Mielke, Katja, und Elke Grawert (2016). „Warum Afghanistan kein sicheres Herkunftsland ist“. Bonn International Center for Conversion (BICC). 16.2.2016. www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_Policy_Brief_1_2016.pdf.
- OECD (Hrsg.) (2013). *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*.
- OECD (2016). *International Migration Outlook 2016*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en.
- Parusel, Bernd (2015). „Solidarity and fairness in the common European asylum system – failure or progress?“ *Migration Letters* (12) 2. 124–36.
- Pfaff, Victor (2016). „Sind Schutzquoten manipulierbar? Das Beispiel Afghanistan“. Vortrag beim 16. Berliner Symposium zum Flüchtlings-schutz. 20.6.2016.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2016). *Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen*. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik.
- Schammann, Hannes, und Boris Kühn (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf>.
- Schneider, Jan (2012). „Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland“. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). BAMF. Working Paper 25.
- Scholz, Antonia (2013). *Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatsuche von Asylbewerbern*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Forschungsbericht 19. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb19-warum-deutschland.pdf?__blob=publicationFile.

- Statistisches Bundesamt (2015). *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile.
- Thränhardt, Dietrich (2014). „Governance von Migration und Integration – Internationale Erfahrungen und Empfehlungen für Deutschland“. *ReformKompass Migration. Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. 48–60.
- UN DESA (2015). *International Migration Report 2015. Highlights*. www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.
- UNHCR (2007). *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*. www.unhcr.org/4742a30b4.pdf.
- UNHCR (2013). *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914.
- UNHCR (2016). *UNHCR updates protection ‘toolkit’ for a world on the move*. www.unhcr.org/news/latest/2016/12/584177814/unhcr-updates-protection-toolkit-world-move.html.
- UNHCR (2016). *Global Trends. Forced Displacement in 2015*.
- UNHCR (2016). *Refugees & Migrants Sea Arrivals in Europe*. Monthly Update: June 2016.
- Weber, Enzo (2016). *Schätzung der Zahl der für Flüchtlinge relevanten Arbeitsstellen*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Aktuelle Berichte 12 2016. http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1612.pdf.
- Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2015): *Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit extraterritorialer Asylverfahren in Drittstaaten*. www.bundestag.de/blob/405480/b2a14865fb4ccff21e61853ccd7bb892/wd-3-058-15-pdf-data.pdf.
- World Bank (2016). *Forcibly Displaced – Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25016/9781464809385.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- World Bank (Global Program on Forced Displacement) (2016). *Stocktaking of Global Forced Displacement Data* (unveröffentlichtes Manuskript).
- Zimmermann, Klaus F. et al. (2008). *Studie über die soziale Eingliederung und Arbeitsmarktintegration ethnischer Minderheiten*. IZA Research Report 16.
- ## Online-Quellen
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013). *Förderprogramm MobiPro – EU*. www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/dienststellen/rdnrw/paderborn/Agentur/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI529388.
- Bundesministerium des Innern. *Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes*. www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingschutz/Humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme_node.html.
- Bundesministerium des Inneren. „890.000 Asylsuchende im Jahr 2015“. Pressemitteilung, 30.9.2016. www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.html.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. *Punktebasiertes Modellprojekt zur Fachkräftezuwanderung ab Herbst 2016*. www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/punktebasiertes-modellprojekt-zur-fachkraeftezuwanderung.html.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag. *Auftakt zum IHK-Aktionsprogramm Flüchtlingsintegration*. www.dihk.de/presse/meldungen/2016-02-25-integrationskonferenz.
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. *Flucht und Migration*. www.die-gdi.de/flucht/.
- Die Bundesregierung. *Aus Flüchtlingen werden Auszubildende*. www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-05-bm-wanka-handwerksinitiative.html.
- Die Bundesregierung, Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Rückkehrpolitik, 9.2.2017. www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/02/2017-02-09-abschlussdokument-treffen-bund-laender.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Die Bundesregierung. *EASY und Asylantrag – das ist der Unterschied*. www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-24-easy-asylantrag-unterschied.html.
- European Commission. *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. 7.6.2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.

- European Commission. *Relocation and Resettlement: Increased efforts on resettlement and relocation*. 15.6.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2178_en.htm.
- European Commission. *Enhancing legal channels: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework*. 13.7.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2434_en.htm.
- Europäische Kommission. *Kommission berichtet über die ihm Rahmen der Europäischen Migrationsagenda erzielten Fortschritte*. 8.12.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_de.htm.
- Europäische Kommission. *Die europäische Migrationsagenda*. 13.5.2015. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_de.pdf.
- European Parliament. *Asylum: EU list of safe countries of origin to replace national lists in 3 years*. 7.7.2016. www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160707IPR36205/asylum-eu-list-of-safe-countries-of-origin-to-replace-national-lists-in-3-years.
- European Council. *EU-Turkey statement*. 18.3.2016. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/.
- Eurostat. *Asylum statistics*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- Eurostat. „EU-Mitgliedstaaten erkannten im Jahr 2015 über 330 000 Asylbewerber als schutzberechtigt an“. (Pressemitteilung. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233422/3-20042016-AP-DE.pdf/caf97549-b14d-45f3-bf91-20cfa5e6f072>).
- Eurostat. „Rekordzahl von über 1,2 Millionen registrierten erstmaligen Asylbewerbern im Jahr 2015“. Pressemitteilung. 4.3.2016. <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-press-releases/-/3-04032016-AP>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2016). „Dax-Konzerne stellen nur 54 Flüchtlinge ein“. 4.7.2016. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/welcher-konzern-stellte-fluechtlinge-ein-14322168.html.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2016). „Özoguz: Eigenes Ministerium für Migration schaffen“. 25.7.2016. www.faz.net/agenturmeldungen/dpa/oezoguz-eigenes-ministerium-fuer-migration-schaffen-14356281.html.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*. „Wie deutsche Unternehmen den Flüchtlingen helfen“. 9.9.2015. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/wie-deutsche-unternehmen-den-fluechtlingen-helfen-13792175.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2016). „Wie der Staat die freiwillige Rückkehr unterstützt“. 28.12.2016. www.faz.net/aktuell/politik/inland/wie-der-staat-die-freiwillige-rueckkehr-unterstuetzt-14594787.html.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2017). „Bundespolizei-Chef fordert Bundeszuständigkeit für Abschiebungen“. 22.1.2017. www.faz.net/aktuell/politik/inland/einwanderung-bundespolizei-chef-fordert-bundeszustandigkeit-fuer-abschiebungen-14724981.html.
- Frontex. *Migratory Routes Map*. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.
- Frontex (2016). *Risk Analysis for 2016*. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.
- Frontex (2017). *Fewer migrants at EU borders in 2016*. <http://frontex.europa.eu/news/fewer-migrants-at-eu-borders-in-2016-HWnC1J>.
- Internews (2016). „New Mixed Migration Platform launched in MENA“. 31.10.2016. <https://internews.org/our-stories/project-updates/new-mixed-migration-platform-launched-mena>.
- Mixed Migration Hub. www.mixedmigrationhub.org.
- Mixed Migration Platform. <http://www.blog.mixedmigrationplatform.org/>.
- Pro Asyl. *Ehrenamtliches Engagement für Flüchtlinge*. www.google.com/maps/d/viewer?mid=1SHp13afz2lzUyrPqFYouMbPgtF4.
- Pro Asyl. *Anspruch auf Ausbildung: Informationen zur neuen Rechtslage für Geduldete*. www.proasyl.de/news/anspruch-auf-ausbildung-informationen-zur-neuen-rechtslage-fuer-geduldete/.
- Pro Asyl. *Fakten, Zahlen und Argumente*. www.proasyl.de/thema/fakten-zahlen-argumente/.
- Regional Mixed Migration Secretariat. www.regionalmms.org/.
- Süddeutsche Zeitung* (2016). „Zehntausende Asylbewerber kehren freiwillig in Heimat zurück“. 28.12.2016. www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-freiwillige-rueckkehr-statt-abschiebung-1.3311238.
- Süddeutsche Zeitung* (2017). „Amri, die Behörden und Kontaktmann VP-01“. 16.1.2017. www.sueddeutsche.de/politik/attentaeter-von-berlin-amri-die-behoerden-und-kontaktmann-vp--1.3333579.
- Tagesschau.de* (2016/2017). „Integration von Flüchtlingen – Gute Ideen bundesweit“. www.tagesschau.de/inland/hilfe-fuer-fluechtlinge-101.html.
- Telepolis* (2017). „Frontex und McKinsey: Mehr Druck bei den Abschiebungen“. 12.1.2017. www.heise.de/tp/features/Frontex-und-McKinsey-Mehr-Druck-bei-den-Abschiebungen-3594402.html?view=mail.

- UNHCR (2015). *Eine Million Schutzsuchende flohen 2015 nach Europa*. 22.12.2015. www.unhcr.de/home/artikel/45c365d4cb701b830e14fc0216967e5d/eine-million-fluechtlinge-und-migranten-flohen-2015-nach-europa.html.
- UNHCR. *Mixed Migration. A 10-Point Plan of Action*. www.unhcr.org/mixed-migration.html.
- UNHCR (2017). *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*. <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.
- UNHCR (2015). *UNHCR's Contributions to the EU's New European Policy on Legal Migration and the Review of the "Blue Card" Directive*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation_029/contributions/unhcr_en.pdf.
- US Department of State. *Refugee Resettlement in the United States*. www.state.gov/r/pa/pl/249076.htm.
- Welt Online* (2016). „So soll das ‚Rückkehrmanagement 2017‘ funktionieren“. 4.12.2016. www.welt.de/politik/deutschland/article159951514/So-soll-das-Rueckkehrmanagement-2017-funktionieren.html.
- Welt Online* (2017). „Die McKinsey-Ideen für optimierte Abschiebepolitik“. 11.1.2017. www.welt.de/politik/deutschland/article161059266/Die-McKinsey-Ideen-fuer-optimierte-Abschiebepolitik.html.
- Zeit Online* (2016). „Röttgen fordert Ministerium für Integration und Flüchtlinge“. 1.1.2016. www.zeit.de/news/2016-01/01/migration-roettgen-fordert-ministerium-fuer-integration-und-fluechtlinge-01045003.

Impressum

© März 2017

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Matthias Mayer

Autoren

Steffen Angenendt, David Kipp und Amrei Meier

Lektorat

Sibylle Reiter

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

Shutterstock / Adriano Castelli

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Matthias Mayer
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Telefon +49 5241 81-81564
Fax +49 5241 81-681564
matthias.mayer@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de