

Migrationspolitik ist Partnerpolitik

Die außenpolitische Dimension einer deutschen Migrationswende



IN KÜRZE / Migration wird sich für Deutschland noch stärker von einem überwiegend innenpolitisch verhandelten Politikfeld zu einem zentralen Handlungs- und Interessenfeld seiner Außenbeziehungen entwickeln.

/ Angesichts der gegenwärtigen geopolitischen und volkswirtschaftlichen Umbrüche braucht Deutschland starke europäische und internationale Partner bei der Steuerung von Migration.

/ Je nachdem, ob es primär um die Begrenzung irregulärer Migration, die Stabilisierung von Krisen- und Konfliktregionen oder die Gewinnung von Fachkräften geht, können Partnerschaften und -strukturen variieren.

/ Grundvoraussetzung für den Auf- und Ausbau von Migrationspartnerschaften ist, dass die migrationspolitischen Ziele und Interessen konzeptionell auseinandergehalten und zugleich strategisch verknüpft werden.

/ Tragfähige Migrationspartnerschaften erfordern eine vertiefte Auseinandersetzung mit den politischen Systemen, gesellschaftlichen Dynamiken und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder und Regionen.

/ Deutschland verfügt über ein breites außen- und entwicklungspolitisches Netzwerk, das bei der Ausgestaltung von Migrationspartnerschaften stärker genutzt werden sollte.



Caroline Schmidt – ist Referentin für Flucht und Migration in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

/ Die neue Bundesregierung leitete im ersten Jahr ihrer Amtszeit eine Neuausrichtung der deutschen Migrationspolitik ein, die erste nachweisbare Effekte zeigt. Im Vordergrund stand dabei die Umsetzung einer Reihe innenpolitischer Maßnahmen mit dem übergeordneten Ziel einer effektiven Begrenzung irregulärer Zuwanderung in die Bundesrepublik. Gleichzeitig ist absehbar, dass Migration kein Politikfeld ist, das sich abschließend innenpolitisch bearbeiten lässt. Vielmehr ergibt sich für Deutschland eine neue Notwendigkeit funktionierender Außenbeziehungen und partnerschaftlicher Ansätze in der Migrationspolitik.

Über die vergangenen Jahrzehnte hat Deutschland bereits Erfahrungen in der europäischen und internationalen Migrationszusammenarbeit gesammelt und eine Reihe von Abkommen und Partnerschaften zur verbesserten Steuerung von Migration geschlossen: von den frühen Gastarbeiterabkommen über bilaterale Rückführungsabkommen bis hin zu umfassenden Migrationsvereinbarungen auf europäischer Ebene mit Nachbar- und Transitstaaten oder Mobilitätsabkommen zur Fachkräftegewinnung. Eines der wohl bekanntesten Beispiele ist die vor zehn Jahren unter der Kanzlerschaft Angela Merkels geschlossene EU-Türkei-Erklärung^[1], die trotz struktureller Schwächen bis heute als Blaupause für die Migrationszusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten gilt.

Angesichts der gegenwärtigen geopolitischen und volkswirtschaftlichen Umbrüche braucht Deutschland auch zukünftig starke europäische und internationale Partner bei der Steuerung von Migration. Die strategische Ausrichtung entsprechender Partnerschaften sollte dabei entlang dreier zentraler migrationspolitischer Interessensfelder erfolgen, die im Folgenden aufgezeigt werden:

1. der Steuerung und Begrenzung irregulärer Zuwanderung durch eine funktionierende Kontrolle der Ein- und Ausreisen in die EU;
2. der Stärkung von Schutz- und Aufnahmesystemen weltweit zur Verhinderung von Weiterflucht und regionaler Destabilisierung;
3. der Gewinnung von Fach- und Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts.

Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration

Die Priorität deutscher Migrationspolitik liegt aktuell auf einer funktionierenden Kontrolle der Ein- und Ausreisen in die Bundesrepublik bzw. in die EU. Klar ist dabei: Um die temporären Binnengrenzkontrollen dauerhaft beenden und das Grundprinzip des Schengener Abkommens wahren zu können, ist ein effektiver Schutz der europäischen Außengrenzen unabdingbar. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern.

Mit Inkrafttreten der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hat auch die Außengrenzeinrichtung am BER-Flughafen im Juni 2026 ihren Betrieb aufgenommen. Bundesinnenminister Alexander Dobrindt war bei der Eröffnung vor Ort. Foto (links): © epd, Imago.

”

Dass Deutschland inzwischen stärker als treibende Kraft und weniger als Bremse wirkt, ist ein wichtiges Signal in Richtung der europäischen Partner.

Die Einigung^[2] zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament im Mai 2024 auf eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) nach jahrelangen Auseinandersetzungen ist in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung, um eine Reihe asylpolitischer Dysfunktionalitäten zu adressieren, die in europäischen Gesellschaften seit Jahren für große Unzufriedenheit sorgen und populistische Kräfte stärken.

Die GEAS-Reform bildet die neue Grundlage für die europäische Zusammenarbeit in der Asylpolitik^[3] – mit dem Ziel, die Asylummigration in die EU stärker zu ordnen und zu begrenzen, indem einheitliche Verfahren und Standards geschaffen sowie Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne einer verbesserten Verantwortungsteilung neu geregelt werden.

Ein zentrales Element der neuen Regelungen, die seit diesem Juni Anwendung finden, sind beschleunigte Grenzverfahren an den Schengen-Außengrenzen. Über die Anträge von Personen mit geringer Aussicht auf Schutz soll innerhalb von zwölf Wochen entschieden werden und Ankommen-de ohne geltende Schutzansprüche sollen schneller in ihre Herkunftsländer oder andere Drittstaaten zurückgeführt werden.

Neben einer engeren innereuropäischen Zusammenarbeit rückt mit der gemeinschaftlichen Anwendung des neuen Regelwerks damit auch eine engere Kooperation mit Staaten außerhalb der EU in das Zentrum migrationspolitischer Lösungsansätze – denn für die erfolgreiche Umsetzung der beschleunigten Verfahren an den europäischen Außengrenzen sind partnerschaftliche Lösungen mit Drittstaaten von hoher Bedeutung. Eine stärkere Einbeziehung des Themas Migration in internationale Beziehungen – die sogenannte *externe Dimension* – ist daher verpflichtender Bestandteil der europäischen Asylreform.^[4]

Anfang des Jahres schloss sich die Bundesregierung vor diesem Hintergrund einer Initiative gleichgesinnter europäischer Staaten an, um gemeinsam mit den Niederlanden, Dänemark, Österreich und Griechenland an der Umsetzung sogenannter *return hubs* zu arbeiten.^[5] Dabei handelt es sich um Einrichtungen außerhalb der EU, in denen die Rückkehr abgelehnter Asylbewerber in ihre Heimatländer extraterritorial organisiert werden soll. Diskutiert werden darüber hinaus weitreichendere Modelle sogenannter sicherer Drittstaaten^[6], die u. a. die Möglichkeit umfassen, Asylverfahren in Staaten außerhalb der EU durchzuführen.

Dass Deutschland auf europäischer Ebene inzwischen stärker als treibende Kraft für strukturelle Veränderungen und geeinte Lösungsansätze in der Asyl- und Migrationspolitik und weniger als Bremse wirkt, ist ein wichtiges Signal in Richtung europäischer Partner. Gleichzeitig könnte sich die Umsetzung entsprechender Ansätze in der Praxis als anspruchsvoll erweisen, wie die nationalen Vorhaben einzelner europäischer Regierungen aus den letzten Jahren zur Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten gezeigt haben. Die prominentesten Beispiele sind das Italien-Albanien-Abkommen^[7] sowie der Ruandaplan der britischen Regierung.^[8] Beide Modelle sind letztlich an rechtlichen Unsicherheiten gescheitert und haben zugleich die praktischen Herausforderungen offengelegt, die sich bei der Implementierung ergeben können.

Die mangelnde Evidenz positiver Fallbeispiele verdeutlicht Folgendes: Die Umsetzung sicherer Drittstaatsmodelle ist nicht nur eine Frage der rechtlichen Zulässigkeit oder politischen Bereitschaft, sondern auch eine Frage der staatlichen Verfasstheit potenzieller Partnerländer^[9]: Welche Staaten außerhalb der EU lassen sich für eine derartige Zusammenarbeit gewinnen und können gleichzeitig die hohen (mensen-)rechtlichen und logistischen Anforderungen erfüllen? Wo können vor Ort tatsächlich

faire Verfahren und angemessene Lebensbedingungen garantiert werden? Diese Erwägungen verdeutlichen die außen- und entwicklungspolitische Dimension, die mit der Partnerfrage einhergeht.

Aus deutscher Perspektive bleiben für die Kontrolle irregulärer Migration neben dem Vorantreiben neuer europäischer Pilotprojekte wie der *return hubs* klassische bilaterale Rücknahmevereinbarungen mit Herkunftsstaaten abgelehnter Asylbewerber von hoher Relevanz. Angesichts der weiterhin niedrigen Rückführungsquoten vollziehbar ausreisepflichtiger Personen sind funktionierende Abkommen mit Hauptherkunfts- oder Transitstaaten wie Afghanistan oder Usbekistan ein entscheidender Hebel, um das Vertrauen der Bevölkerung in die staatliche Handlungsfähigkeit zu stärken.

Bis die neuen Kontroll- und Steuerungsmechanismen an den europäischen Außengrenzen eine nachhaltige Wirkung zeigen, bleiben zudem Kooperationsabkommen mit Drittstaaten wie der Türkei oder den Maghrebstaaten zur Eindämmung irregulärer Migration und Schleuserkriminalität entlang zentraler Migrationsrouten ein wichtiger Baustein deutscher und europäischer Migrationspolitik.

Stärkung internationaler Schutz- und Aufnahmesysteme

Neben einer verbesserten Steuerung irregulärer Migration an den europäischen Außengrenzen und entlang zentraler Migrationsrouten hat Deutschland ein grundlegendes Interesse daran, dass Schutz- und Aufnahmesysteme für Menschen auf der Flucht vor Krieg und Vertreibung auch außerhalb Europas funktionsfähig bleiben.



Uganda: international bekannt für seine fortschrittliche und liberale Migrationspolitik. Das Land beherbergt mit über 2 Millionen Menschen die größte Flüchtlingsbevölkerung in Afrika und die drittgrößte weltweit.

Foto: © Anadolu Agency, Imago.

Aus humanitärer Perspektive geht es darum, die völkerrechtlichen Verpflichtungen eines internationalen, auf gemeinsamer Verantwortung basierenden Flüchtlingssschutzes weiter ernst zu nehmen. Dazu zählt insbesondere der in der Genfer Flüchtlingskonvention seit 1951 festgeschriebene Grundsatz des *Non-Refoulement*, wonach kein Mensch in unmittelbare Gefahr zurückgeschickt werden darf.^[10] Heute bekennen sich 149 Staaten völkerrechtlich zu diesem Grundprinzip.^[11]

Über die letzten Jahrzehnte konnten insbesondere über die Präsenz multilateraler Organisationen wie des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sowie zahlreicher humanitärer und entwicklungspolitischer Akteure an vielen Orten Strukturen etabliert werden, die eine humane Aufnahme und Grundversorgung für Schutzsuchende sicherstellten. Diese multilateralen Strukturen, auf die sich Staaten weltweit stützten, wurden den veränderten geopolitischen Realitäten allerdings nur unzureichend angepasst. Besonders sichtbar wurde dies zuletzt im System der Vereinten Nationen, das sich in einem tiefgreifenden Transformationsprozess befindet und angesichts einer drastisch veränderten geopolitischen Weltlage in Kombination mit massiven Mittelkürzungen vielerorts unter Druck geriet.

Eine Stabilisierung von Aufnahme- und Versorgungsstrukturen ist vor diesem Hintergrund auch aus außen- und sicherheitspolitischer Perspektive von hoher Relevanz. Wenn in wichtigen Aufnahmestaaten wie dem Libanon, Ägypten, Kolumbien, Äthiopien oder Uganda Schutz- und Versorgungsstrukturen einbrechen, können daraus politische Spannungen, sozioökonomische Krisen oder sekundäre Migrationsbewegungen entstehen, die ganze Regionen weiter destabilisieren und mittelbare Auswirkungen auf Europa haben können.

Die rasante Ausbreitung von Kriegen und Konflikten weltweit geht nicht nur mit einer starken Zunahme von Fluchtbewegungen und innerstaatlicher Vertreibung einher. Vielmehr führt eine zunehmende Erosion von Staatlichkeit in ganzen Regionen mittelfristig auch dazu, dass immer weniger Staaten über ausreichende Aufnahmekapazitäten verfügen, um Menschen auf der Flucht in größerem Umfang Schutz zu bieten. Besonders herausfordernd ist die Situation in fragilen Kontexten wie im Sahel, wo fehlende Staatlichkeit und eine wachsende geopolitische Einflussnahme durch externe Akteure wie Russland die Handlungsspielräume ausgerechnet dort minimieren, wo die Bedürftigkeit besonders hoch ist.^[12] Der Krieg im Sudan, der sich zur gegenwärtig größten humanitären Katastrophe und Vertreibungskrise entwickelt hat, destabilisiert auch benachbarte Hauptaufnahmestaaten wie Äthiopien, Ägypten oder den Tschad, die zunehmend an die Grenzen ihrer Aufnahmekapazitäten geraten.

Um einer solchen Dynamik entgegenzuwirken, bedarf es eines effektiven Zusammenwirkens außen-, sicherheits-, und entwicklungspolitischer Ansätze. Deutschland kommt dabei mit seinem bedeutenden außen- und entwicklungspolitischen Partnernetz eine wichtige Rolle zu. Angesichts knapper werdender Finanzmittel und schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz für Entwicklungspolitik besteht

„
Deutschland
kommt mit seinem
bedeutenden außen-
und entwicklungspolitischen
Partnernetz eine
wichtige Rolle zu.“

die Herausforderung darin, zwar weiter an internationalen Partnerschaften wie mit dem UNHCR festzuhalten und multilaterale Strukturen zur Aufnahme und Versorgung von Menschen auf der Flucht zu stärken, gleichzeitig aber auf Reformen hinzuwirken, die angesichts begrenzter Ressourcen eine (Re-)Fokussierung und verbesserte Koordinierung beteiligter Akteure bewirken.

Tragfähige Schutz- und Aufnahmesysteme entstehen vor allem dort, wo humanitäre Unterstützung, ein Mindestmaß staatlicher Stabilität sowie gesellschaftliche Aufnahmebereitschaft ineinanderwirken. Dafür bedarf es neben der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einer engeren Koordinierung innerhalb der internationalen Gemeinschaft sowie eines verlässlichen Beziehungsnetzes zur lokalen und zivilgesellschaftlichen Ebene. Akteure wie die politischen Stiftungen, die an dieser Schnittstelle agieren, können einen wichtigen Beitrag zur Festigung von Partnerstrukturen leisten, die die institutionelle Handlungsfähigkeit sowie die gesellschaftliche Resilienz von Aufnahmestaaten stärken.

Internationale Arbeits- und Fachkräftegewinnung

Die demografische Entwicklung Deutschlands und Europas führt zu Arbeits- und Fachkräftengapsen, die sich auf absehbare Zeit weiter intensivieren werden und nicht allein durch eine Anhebung inländischer oder europäischer Potenziale kompensiert werden können. Betroffen sind neben systemrelevanten Bereichen wie Pflege, Bau oder Logistik insbesondere akademische MINT-Berufe (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), die für wirtschaftliche Transformationsprozesse und die internationale Wettbewerbsfähigkeit entscheidend sind.^[13]

Über die letzten Jahre hat Deutschland eine Reihe von Abkommen mit Staaten außerhalb der EU geschlossen, um die qualifizierte Einwanderung in den Arbeitsmarkt zu stärken. Positive Effekte zeigte insbesondere das 2022 geschlossene deutsch-indische Migrations- und Mobilitätsabkommen^[14]: Inzwischen entfällt ein erheblicher Teil der außereuropäischen Erwerbszuwanderung nach Deutschland aus Indien. Vor allem für den deutschen MINT-Sektor sind indische Fachkräfte von entscheidender Bedeutung, da

„
Erwerbszuwanderung aus Nicht-EU-Staaten bleibt im Vergleich zu anderen Zuwanderungsformen auf niedrigem Niveau.

sie in Engpassberufen tätig sind, für die sich nicht ausreichend deutsche oder europäische Hochschulabsolventen finden lassen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Personen aus Indien in akademischen MINT-Berufen hat sich zwischen 2012 und 2024 von knapp 4.000 auf knapp 33.000 mehr als verachtfacht.^[15]

Insgesamt spielt sich die außereuropäische Zuwanderung zu Erwerbszwecken im Verhältnis zu anderen Zuwanderungsformen aber weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau ab. Im Jahr 2023 erhielten nur etwas mehr als 70.000 Personen aus Nicht-EU-Staaten einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit.^[16] Im Vergleich dazu kamen über 500.000 Drittstaatsangehörige aus humanitären Gründen nach Deutschland, über 100.000 aus familiären Gründen und knapp 60.000 zu Bildungszwecken. Damit waren weniger als zehn Prozent der außereuropäischen Zuwanderung nach Deutschland arbeitsmarktbezogen.^[17]

Staatliche Initiativen der letzten Jahre zur Steigerung außereuropäischer Zuwanderung in den Arbeitsmarkt blieben in der Praxis hinter ihren Möglichkeiten zurück. Dazu zählen auch über das unter der Ampel-Regierung neu geschaffene Amt des Sonderbevollmächtigten der Bundesregierung für Migrationsabkommen initiierte Vereinbarungen mit Marokko, Georgien, Usbekistan, Kenia und Kolumbien. Zwar geht von diesen Vereinbarungen eine wichtige politische Signalwirkung aus und es konnten neue Kooperationskanäle geöffnet werden, zahlenmäßig blieben sie bislang jedoch hinter den Erwartungen zurück.

Um bei der Arbeitsmarktmigration Verbesserungen zu erzielen, müsste Deutschland Partnerschaften in diesem Bereich grundlegend neu ausrichten: hin zu einer Strategie, die einer stärker volkswirtschaftlichen Logik folgt, privatwirtschaftliche Akteure frühzeitig einbindet und sich an den realen Bedürfnissen deutscher Arbeitgeber orientiert.

Das Beispiel Indien zeigt, dass marktorientierte Mobilitätspartnerschaften^[1] mit wirtschaftlich und demografisch dynamischen Drittstaaten grundsätzlich funktionieren und Gewinne für alle Seiten zeitigen können. Die Zusammenarbeit mit Indien funktioniert deshalb so gut, weil eine Talentmobilität im Zentrum der Partnerschaft steht, bei der Nachfrage, Qualifikationsprofile und institutionelle Voraussetzungen positiv ineinanderwirken.

Eine attraktive Ausgangslage für vergleichbare Partnerschaften bieten vor allem bevölkerungsstarke und marktorientierte Staaten, deren Arbeitsmärkte jüngere, teils gut qualifizierte Generationen nicht ausreichend absorbieren können, etwa in Subsahara-Afrika oder in Teilen Asiens oder Lateinamerikas. Entsprechende Potenziale zukünftig stärker zu nutzen, bleibt eine wichtige migrations- und wirtschaftspolitische Aufgabe.

Migrationssteuerung als außenpolitische Daueraufgabe verstehen

Migration wird sich für Deutschland in den kommenden Jahren noch stärker von einem überwiegend innenpolitisch verhandelten Politikfeld zu einem zentralen Handlungs- und Interessenfeld seiner Außenbeziehungen entwickeln. Tragfähige Partnerschaften innerhalb und außerhalb Europas werden dabei kein *nice-to-have* sein, sondern zu einer Notwendigkeit bei der Bewältigung zentraler Zukunftsaufgaben werden.

Eine moderne Migrationspolitik, die unter dem Leitmotiv „Humanität und Ordnung“ steht und zugleich einen Beitrag zur Stärkung deutscher Wettbewerbsfähigkeit leisten möchte, sollte in ihren internationalen Beziehungen stets alle drei in diesem Beitrag skizzierten migrationspolitischen Interessensfelder im Blick behalten und diese nach Möglichkeit strategisch verknüpfen.

Ziele von Migrationspartnerschaften ressortübergreifend abstimmen

Eine grundsätzliche Voraussetzung für den Auf- und Ausbau internationaler Migrationspartnerschaften ist, dass migrationspolitische Ziele und Interessen, die Deutschland in einzelnen Staaten oder Regionen verfolgt, ressortübergreifend abgestimmt und nach außen kohärent vertreten werden.

Dafür hat die aktuelle Bundesregierung Anfang des Jahres Ludwig Jung als Botschafter für Migrationszusammenarbeit eingesetzt.^[18] Das 2023 unter der Ampel-Regierung neu geschaffene Amt eines Sonderbevollmächtigten für Migrationsabkommen wurde damit ersetzt. Ein erster Arbeitsschwerpunkt Jungs liegt auf bilateralen Abkommen und europäischen Projekten, die auf eine Verbesserung von Rückführungen in Hauptherkunftsstaaten abgelehnter Asylbewerber zielen.^[19]

^[1] Strukturierte Abkommen zur Steuerung legaler, meist qualifikationsbezogener Migration zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten, die wirtschaftliche Interessen beider Seiten verbinden.

”
Migrationsdiplomatie erfordert die Verknüpfung innen-, außen- und entwicklungspolitischer Interessen sowie den Umgang mit schwierigen Akteuren.



Perspektivisch geht es jedoch um mehr: um eine Form von Migrationsdiplomatie, die die internationale Migrationszusammenarbeit ressortübergreifend koordiniert sowie migrationspolitische Interessen und Politikfelder strategisch miteinander verknüpft. Wie die anhaltenden Debatten um Rückkehr und Wiederaufbau in Syrien zeigen, müssen dabei teils vielschichtige innen-, außen- und entwicklungspolitische Interessen und Politikfelder verzahnt sowie Zielkonflikte aufgelöst werden. Dies erfordert diplomatisches Geschick, auch im Umgang mit schwierigen Akteuren.

Einige europäische Regierungen verstehen Migration bereits stärker als strategisches außenpolitisches Interessen- und Gestaltungsfeld: Staaten wie die Schweiz oder Schweden setzen dabei auf sogenannte *Whole-of-Government*-Ansätze, die migrations-, außen- und entwicklungspolitische Instrumente eng verzahnen, während Staaten wie Italien oder Griechenland Migration als zentrales Verhandlungsfeld geschickt in ihre Europa- und Mittelmeerdiplomatie einbetten. Einige dieser Ansätze und Erfahrungen würden sich auch in die deutsche Migrationsaußenpolitik einbeziehen lassen. Dies würde jedoch eine stärkere strategische Zusammenarbeit zwischen den Ressorts erfordern, beispielsweise wenn es darum geht, wie Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit zielführend angewendet werden sollte oder wie verschiedene Politikfelder in den Außenbeziehungen effektiv verknüpft werden könnten.

Interessensfelder konzeptionell auseinanderhalten, aber strategisch verknüpfen

Damit in der internationalen Migrationszusammenarbeit nachvollziehbare Effekte erzielt werden können, ist in einem ersten Schritt eine gezieltere Identifikation geeigneter Partner abhängig von der migrationspolitischen Prioritäten- und Zielsetzung erforderlich. Je nachdem, ob es primär um die Steuerung und Begrenzung irregulärer Migration, die Stabilisierung von Krisen- und Konfliktregionen oder die Gewinnung von Fachkräften geht, können Partnerstaaten und -strukturen variieren.



Während eines Ministertreffens auf der Zugspitze im Juli 2025 kamen auf Einladung von Bundesinnenminister Alexander Dobrindt zahlreiche Kollegen aus Europa zusammen. Im Mittelpunkt standen der Austausch zu aktuellen migrations- und sicherheitspolitischen Herausforderungen sowie die Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Foto: © pictureteam, Imago.

Eine strukturelle Schwäche bisheriger Kooperationsansätze besteht im Wesentlichen darin, dass nicht ausreichend nach den verschiedenen Interessenfeldern differenziert wird. In der politischen Kommunikation dominieren vereinfachte *Win-win*-Narrative, die suggerieren, Deutschland könne die irreguläre Migration durch Erleichterungen bei den legalen Zugangswegen automatisch eindämmen.

Entsprechend konzipierte Abkommen können zwar kommunikativ überzeugend wirken, in der praktischen Umsetzung hat sich eine derartige Vermengung von Interessenfeldern allerdings als wenig zielführend erwiesen. So war es beispielsweise erklärtes Ziel des im September vor zwei Jahren mit Kenia geschlossenen Migrationsabkommens, durch die Schaffung legaler Zugangswege für kenianische Fach- und Arbeitskräfte irreguläre Einreisen zu reduzieren und damit zwei Ziele zugleich zu erreichen. Zahlenmäßig bleibt das Abkommen jedoch deutlich hinter den Erwartungen zurück. Das liegt zum einen daran, dass die Zahl irregulär nach Deutschland einreisender kenianischer Staatsbürger ohnehin sehr gering ist. Zum anderen wurden die vorhandenen Potenziale im Bereich der Ausbildung und Vermittlung kenianischer Fach- und Arbeitskräfte bislang nicht ausreichend ausgeschöpft.

Grundsätzlich ist eine vertiefte Zusammenarbeit beim Thema Fachkräfte mit Ländern wie Kenia oder Usbekistan, mit denen Deutschland gute bilaterale Beziehungen pflegt und wo die politischen und demografischen Rahmenbedingungen vor Ort Potenziale für beide Seiten eröffnen, zu befürworten. Erste Modellprojekte wie in Schleswig-Holstein, wo Busfahrer für den öffentlichen Personennahverkehr gezielt aus Kenia rekrutiert werden, können durchaus

positive Effekte zeigen. Dahinter stehen jedoch keine Zielgrößen, die zu strukturellen Verbesserungen bzw. zu einer nachhaltigen Minderung der weiterhin großen Fachkräftelücken in wichtigen Wirtschaftszweigen führen würden.

Die 2015 eingeführte Westbalkanregelung, die Arbeitskräften aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien unter bestimmten Voraussetzungen einen privilegierten Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland eröffnet, gilt in dieser Hinsicht als Positivbeispiel. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Bürgerinnen und Bürgern der Westbalkanländer ist in Deutschland im Zeitraum 2019 bis 2024 von 356.000 auf 521.000 gestiegen.^[20] Viele von ihnen arbeiten auf Fachkräfteniveau oder in Engpassberufen wie im Bau oder in der Pflege.^[21] Gleichzeitig sind Asylantragszahlen aus dem Westbalkan seit 2016 kontinuierlich gesunken.

”

Einige Staaten wie Uganda sind gleichzeitig wichtige Aufnahmeländer, potenzielle Partner für sichere Drittstaatsmodelle und bieten zudem Chancen bei der Fach- und Arbeitskräftegewinnung.

Die Übertragbarkeit der Zusammenarbeit mit den Westbalkanstaaten auf andere Regionen außerhalb der EU ist zwar sehr begrenzt, sie zeigt aber, dass strategisch ausgerichtete Partnerschaften, die die Steuerung irregulärer Migration mit der Fachkräfteeinwanderung geschickt verknüpfen, über einen längeren Zeitraum durchaus messbare Wirkung zeigen können. Der Erfolg dieser Partnerschaft liegt im Vergleich zu anderen Migrationsabkommen mit Drittstaaten in einer stärker arbeitsmarktorientierteren und weniger entwicklungspolitischen Ausrichtung.

Eine stärkere konzeptionelle Trennung und Differenzierung nach Interessensfeldern sollte jedoch nicht dazu führen, Partnerschaften zu eindimensional zu betrachten. Einige Staaten sind für Deutschland und Europa in mehrfacher Hinsicht wichtige Partner. In der deutschen Diskussion werden Länder wie Uganda in erster Linie als mögliche Partner für extraterritoriale Ansätze zur Begrenzung irregulärer Migration nach Europa wie die geplanten Rückführungszentren diskutiert. Dabei wird meist übersehen, dass ein Land wie Uganda bereits einer der wichtigsten Hauptaufnahmestaaten für Flüchtlinge in Ostafrika ist und mit seinem vergleichsweise offenen Schutzsystem die Versorgung von zwei Millionen Flüchtlingen aus benachbarten Staaten wie dem Südsudan ermöglicht.^[22] Darüber hinaus verfügt das Land aufgrund seiner jungen Bevölkerung über Potenzial im Bereich der Erwerbs- und Fachkräftemigration. Eine zu einseitig ausgerichtete Migrationszusammenarbeit würde der tatsächlichen Rolle Ugandas nicht gerecht und könnte Kooperationsmöglichkeiten unnötig verengen.

Gesellschaftspolitische Dimension mitdenken

Bei der Ausgestaltung von Migrationspartnerschaften sollte unbedingt auch die gesellschaftspolitische Dimension mitgedacht werden. Die Bilanz bisheriger Migrationsabkommen fällt häufig nicht nur quantitativ ernüchternd aus.

Eine in Teilen sehr einseitige Ausrichtung europäischer Migrationskooperation auf die Verhinderung irregulärer Einreisen in die EU – von Kritikern als „Türsteher-Politik“ bezeichnet – hat vielerorts zu einer zunehmenden gesellschaftlichen Distanzierung von Europa geführt. In den Maghrebstaaten oder im Nahen Osten wurden wiederholt Einreiseerleichterungen für Fachkräfte und Akademiker in die EU in Aussicht gestellt. Diese konnten allerdings mehrheitlich nicht umgesetzt werden.

Dies führt nicht nur zu einer zunehmenden Abkehr jüngerer Generationen von Europa, sondern mindert auch den gesellschaftlichen Rückhalt sowie die politische Bereitschaft für eine erweiterte Migrationskooperation mit Europa. Die im Sommer 2023 zwischen der EU und Tunesien unterzeichnete Absichtserklärung über eine „strategische und umfassende Partnerschaft“^[23], die neben einer verbesserten Steuerung irregulärer Migration auch eine Mobilitätspartnerschaft sowie eine vertiefte Zusammenarbeit über Politikfelder hinweg vorsah, konnte bislang jedenfalls kaum mit Leben gefüllt werden.^[24]

Dieses Beispiel zeigt Folgendes: Tragfähige Partnerschaften basieren auch im Bereich Migration am Ende auf gesellschaftlichen Beziehungen und Begegnungen – und nicht nur auf politischen Absprachen oder Absichtserklärungen. Sie erfordern eine vertiefte Auseinandersetzung mit den jeweiligen Ländern und Regionen: mit ihren politischen Systemen, gesellschaftlichen Dynamiken und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Deutschland verfügt über ein breites Netzwerk außen- und entwicklungspolitischer Akteure weltweit. Diese Zugänge würden sich bei der Ausgestaltung einer neuen Migrationsaußenpolitik nutzen lassen, um verbindliche Migrationspartnerschaften auf- und auszubauen, die auf geteilten Interessen und gegenseitigem Verständnis basieren. /

