

Abschlussbericht der Koordinatoren der Arbeitsgruppe „Migration, Asyl und Integration“

Ludovic Mendes (LaREM) und Aydan Özoğuz (SPD)

Deutschland und Frankreich haben eine lange Geschichte und gleichzeitig ganz individuelle Erfahrungen als Zielländer für Arbeitsmigration aber auch für Flucht und Asyl. Die damit verbundenen Herausforderungen sind als europäische Herausforderungen zu verstehen, die es in großen Teilen gemeinsam zu bestehen gilt. Sie werden perspektivisch zunehmen und es bedarf einer koordinierten und solidarischen Politik auf europäischer Ebene, die nur über einen intensiven Austausch zu erreichen ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung am 22. September 2020 gemäß § 5 der Geschäftsordnung die Arbeitsgruppe „Migration, Asyl und Integration“ eingesetzt. Im Beschluss heißt es: „Der Umgang mit den Menschen, die als Migranten oder Flüchtlinge in die Europäische Union kommen, ist eine der größten Herausforderungen dieser Zeit. Es ist elementar wichtig, die jeweiligen unterschiedlichen Erfahrungen mit Migration und Integration zu kennen, sie zu erörtern und dadurch den Zusammenhalt der Europäischen Union zu stärken. Denn es bleibt eine Herausforderung, sich der Werte zu vergewissern und gleichzeitig auch der moralischen Verantwortung gerecht zu werden.“

Die Koordination der Arbeitsgruppe wurde von den Abgeordneten Aydan Özoğuz (SPD) und Ludovic Mendes (LaREM) verantwortet.

Rapport des coordinateurs du groupe de travail « Migration, asile et intégration »

Ludovic Mendes (LaREM) et Aydan Özoğuz (SPD)

La France et l'Allemagne ont toutes deux une histoire longue, marquée par des expériences singulières, de pays de destination de migrants de travail, mais aussi de réfugiés et de demandeurs d'asile. Les défis qui y sont liés doivent être appréhendés dans leur dimension européenne et exigent, dans une large mesure, une réponse commune. Ces défis vont, à terme, augmenter et il faut, pour les relever, une politique solidaire et coordonnée au niveau européen, qui ne pourra voir le jour que dans le cadre d'échanges intensifs.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée parlementaire franco-allemande a, conformément à l'article 5 de son règlement intérieur, institué le 22 septembre 2020 le groupe de travail « Migration, asile et intégration » par une résolution qui indique notamment : « S'occuper du sort des personnes qui arrivent dans l'Union européenne, en tant que migrants ou réfugiés, est l'un des plus grands défis de notre temps. Il est d'une importance essentielle d'avoir une connaissance des différentes expériences de la migration et de l'intégration, d'en débattre et de renforcer ainsi la cohésion de l'Union européenne. Cela reste en effet un défi d'en réaffirmer les valeurs et, dans le même temps, d'être à la hauteur de cette responsabilité morale. »

La coordination du groupe de travail a été confiée aux députés Ludovic Mendes (LaREM) et Aydan Özoğuz (SPD).

Erste Arbeitssitzung

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich im Rahmen einer ersten Arbeitssitzung am 16. Dezember 2020, die in Form einer Expertenanhörung stattfand. Eingeladen waren Prof. Dr. Herbert Brücker (Berliner Institut für Migrations- und Integrationsforschung, BIM) und David Myard (Französisches Ministerium des Innern). Ziel der Sitzung war, eine möglichst breite Grundlage an Informationen zu den Bereichen Migration, Integration, besonders in den Bereichen Arbeitsmarkt und Integrationsmaßnahmen, und den dazugehörigen politischen Maßnahmen der beiden Länder zu erarbeiten.

Folgende zentrale Erkenntnisse ergaben sich aus den Vorträgen der Gäste und der vergleichenden Betrachtung beider Länder:

- Die Zusammensetzung der Bevölkerungsteile in Frankreich und Deutschland mit Einwanderungsgeschichte unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Herkunft deutlich. Gleichzeitig sind hier auch in den kommenden Jahren Veränderungen absehbar (Trend in Deutschland: mehr außereuropäische Migration, diese macht in Frankreich bereits einen Großteil aus).
- Eine der größten Herausforderungen ist die Integration in den Arbeitsmarkt. Die Statistiken beider Länder zeigen eine Lücke zwischen Menschen mit und ohne Einwanderungsgeschichte auf. Auch die Anerkennung von ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüssen ist in beiden Ländern noch nicht zufriedenstellend gelöst.
- Die Förderung des Spracherwerbs wird von beiden Ländern als essentiell für die Integration von Zuwanderer:innen angesehen. Dabei hat Frankreich zuletzt, auch inspiriert vom deutschen Modell, das Angebot der Sprachausbildung ausgeweitet. Prof. Dr. Brücker berichtete von einem nachweisbaren

Première séance de travail

Le groupe s'est constitué lors de sa première séance de travail du 16 décembre 2020. Cette séance a eu lieu sous la forme d'une audition d'experts à laquelle étaient invités Herbert Brücker, de l'Institut berlinois de recherche sur la migration et l'intégration (Berliner Institut für Migrations- und Integrationsforschung, BIM) et David Myard, du ministère français de l'Intérieur. La séance avait pour but de réunir une base d'informations la plus large possible sur la migration et l'intégration, en particulier dans les domaines du marché du travail et des mesures de promotion de l'intégration, ainsi que sur les mesures politiques correspondantes en France et en Allemagne.

Les interventions des invités et la comparaison des situations dans les deux pays ont permis de dégager des constats importants :

- La composition des groupes de population issus de l'immigration diffère beaucoup entre la France et l'Allemagne en fonction de l'origine des personnes. Dans le même temps, des changements s'annoncent également dans ce domaine pour les années à venir (en Allemagne, la tendance est à une augmentation de la migration d'origine non-européenne, qui représente déjà une part très importante en France).
- L'intégration au marché du travail est l'un des défis les plus importants. Sur ce point, les statistiques des deux pays font état d'un fossé entre les personnes issues ou non de la migration. La reconnaissance des diplômes de l'enseignement général et professionnel étrangers n'est pas encore assurée de manière suffisante, que ce soit en France ou en Allemagne.
- Les deux pays voient dans la promotion de l'apprentissage des langues une condition essentielle de l'intégration des immigrants. S'inspirant notamment du modèle allemand, la France a récemment étoffé son offre de formation linguistique. M. Brücker a indiqué qu'en Allemagne, les cours de langue avaient un effet

positiven Effekt von Sprachkursen auf Beschäftigungschancen und Verdiensthöhe in Deutschland.

- Eine vertragliche Regelung des Integrationsprozesses existiert nur in Frankreich. Hier werden sowohl die Rechte aber auch Pflichten der Neuankömmlinge definiert (u.a. eine Sprachausbildung), die unmittelbar mit dem Aufenthaltsrecht verknüpft sind. In Deutschland wurde in der Vergangenheit ein solches Modell abgelehnt, weil es z. B. die Kinder unter unverhältnismäßig großen Leistungsdruck stellen würde. In der Diskussion der Arbeitsgruppenmitglieder wurde das Spannungsfeld deutlich, in dem mögliche Sanktionen (im schlimmsten Fall der Entzug der Aufenthaltsgenehmigung) bei Vertragsverletzungen anderen Rechten (z.B. das Recht auf ein Leben als Familie) entgegenstehen.

- In beiden Ländern ist eine geografische Konzentration von Neuankömmlingen in bestimmten Regionen oder Städten zu beobachten. Diese ist nicht per se negativ zu bewerten. Vielmehr sind die Folgen ambivalent: einer möglichen Isolation und einer Vernachlässigung des Spracherwerbs steht der Nutzen bestehender Netzwerke als Ressource bei z.B. Erwerbs- oder Wohnungssuche und vor allem in Bezug auf Unterstützung beim Umgang mit der Bürokratie gegenüber.

- Die Corona-Pandemie hat seit Frühjahr 2020 viele Bereiche der Integration von Zuwanderer:innen negativ beeinträchtigt (z.B. Erwerbstätigkeit und gesundheitliche Versorgung, Teilnahme an Integrationsmaßnahmen und Sprachkursen). Das ist auch darauf zurück zu führen, dass neu Eingewanderte häufig in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig sind und vielfach schnell kündbare Helfer-Jobs ausüben.

positif avéré sur les chances de trouver un emploi et sur le niveau de salaire.

- Seule la France réglemente le parcours d'intégration des étrangers par voie de contrat. Ce contrat définit les droits et les obligations des nouveaux arrivants (notamment en matière de formation linguistique) et instaure un lien direct entre le droit de séjour et le respect de ces dispositions. Par le passé, l'Allemagne a rejeté ce type de modèle, estimant qu'il exposerait notamment les enfants à une pression excessive en termes de résultats. Les discussions au sein du groupe de travail ont clairement mis en évidence l'opposition qui existe entre la possibilité de sanctions (au pire, le retrait du permis de séjour) en cas de violation du contrat d'une part et les autres droits (comme le droit à vivre en famille, par exemple) d'autre part.

- On constate dans les deux pays une concentration géographique des nouveaux arrivants dans certaines régions ou certaines villes. Ce phénomène n'est pas négatif en soi. Ses conséquences sont de deux ordres, avec, certes, un risque de repli sur soi et de manque d'assiduité dans l'apprentissage de la langue, mais aussi le bénéfice du recours aux réseaux existants, par exemple pour la recherche d'emploi ou de logement et, surtout, pour le soutien qu'ils apportent face aux contraintes administratives.

- Depuis le printemps 2020, la pandémie de coronavirus a un impact négatif sur de nombreux domaines de l'intégration des immigrants (par exemple, sur l'activité professionnelle, les soins de santé ou la participation à des mesures d'intégration et à des cours de langue). Cette situation est également due au fait que les primo-arrivants ont souvent des relations de travail précaires et sont nombreux à exercer des emplois non qualifiés résiliables à très brève échéance.

Zweite Arbeitssitzung

Die zweite Arbeitssitzung fand am 27. Januar 2021 wieder in Form einer Expertenanhörung statt. Die geladenen Gäste waren Cyril Piquemal (Ministerium für Europa und Auswärtige Angelegenheiten), Jean Mafart (Direktor der neu gegründeten Direktion für europäische und internationale Angelegenheiten im französischen Innenministerium) sowie Gerald Knaus (Gründungspräsident der Denkfabrik „Europäische Stabilitätsinitiative“). Ziel der Sitzung war eine tiefgehende Auseinandersetzung mit dem Bereich der Zuwanderung, insbesondere dem Umgang mit Asylsuchenden in Deutschland, Frankreich und Europa insgesamt.

Folgende zentrale Erkenntnisse und Fragen ergaben sich aus den Vorträgen der Gäste und der anschließenden Debatte der Arbeitsgruppenmitglieder:

- Deutschland und Frankreich weisen deutliche Unterschiede auf hinsichtlich der Asylantragszahlen, der Herkunft der Asylsuchenden als auch der Bewilligungsquoten.
- Die Binnenmigration innerhalb des afrikanischen Kontinents übersteigt deutlich die Migration afrikanischer Migrantinnen nach Europa. Dennoch ist davon auszugehen, dass der Migrationsdruck auf Europa auch mit Blick auf die Folgen der Corona-Pandemie nicht nachlassen wird.
- Die Jahre 2015 bis 2017 haben mit ihren sehr hohen Zulaufzahlen Schutzsuchender Deutschland, Frankreich und Europa sehr herausgefordert und bestimmte Schwachstellen des europäischen Asylsystems offenbart, die bis heute fortbestehen:
 - o Schwäche der europäischen Außengrenzen: Fehlende Möglichkeit der direkten Überprüfung von Asylgesuchen sowie Verbesserungsbedarf bei der Unterstützung von und Kooperation mit den betroffenen

Deuxième séance de travail

La deuxième séance de travail a eu lieu le 27 janvier 2021, elle aussi sous forme d'audition d'experts à laquelle étaient invités Cyril Piquemal (ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères), Jean Mafart (responsable de la nouvelle direction des Affaires européennes et internationales au ministère français de l'Intérieur) et Gerald Knaus (président-fondateur du think-tank

« European Stability Initiative »). La séance avait pour but d'approfondir la réflexion sur l'immigration, en particulier sur la gestion des demandeurs d'asile en Allemagne, en France et, plus généralement, en Europe.

Les interventions des invités et le débat qui a suivi entre les membres du groupe de travail ont donné lieu aux constatations et questions suivantes :

- Il existe des différences importantes entre l'Allemagne et la France, tant en ce qui concerne le nombre et l'origine des demandeurs d'asile que les taux d'acceptation.
- Les flux migratoires sont nettement plus importants à l'intérieur même du continent africain que de l'Afrique vers l'Europe. On peut toutefois supposer que la pression migratoire exercée sur l'Europe, également dans le contexte des conséquences de la pandémie de coronavirus, ne se relâchera pas.
- Les années 2015 à 2017, marquées par un très fort afflux de réfugiés, ont fortement sollicité l'Allemagne, la France et l'Europe. Elles ont aussi révélé certains points faibles dont le système d'asile européen souffre encore à l'heure actuelle :
 - o la faiblesse des frontières extérieures européennes, avec l'impossibilité d'y examiner directement les demandes d'asile et la nécessité d'améliorer le soutien apporté aux pays de premier accueil concernés et la coopération

Erstaufnahmeländern;

- o Ineffizienz bei Rückführung abgelehnter Asylsuchender;
- o Mangelnde Bereitschaft bei vielen EU-Mitgliedstaaten zur solidarischen Verantwortungsteilung, z.B. durch die Etablierung eines fairen Verteilmechanismus;
- o Mangelnde Bereitschaft einzelner EU-Mitgliedstaaten, ihr Engagement im Bereich Resettlement auszubauen;
- o Steigende Zahlen bei Sekundärmigration innerhalb der Europäischen Union.

Große Hoffnung liegt daher auf den Gesprächen bzgl. des von der EU-Kommission entwickelten Migrations- und Asylpakets. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedstaaten bleibt die Findung einer gesamteuropäischen Lösung nach wie vor schwierig.

- Gerald Knaus präsentierte sein Modell einer „Koalition für humane Grenzen“, welches auf kurzen Prüfungszeiträumen für Asylgesuche, konsequente stichtagabhängige Rückführungen und massive Unterstützung der Rückkehrländer beruht. Mit derartiger Herangehensweise sei bei Beteiligung der klassischen Erstaufnahmeländer sowie Deutschland und Frankreich eine Aufnahme mehrerer Zehntausend Asylberechtigter im Jahr vorstellbar.
- Das vorgestellte Modell nennt die Kooperation mit den Herkunfts- bzw. Rückkehrländern, welche auch die Gäste auf französischer Seite als zentrale Bedingung für eine Begrenzung irregulärer Migration als auch einer effizienten Rückführungspolitik herausstellten.

avec ces pays ;

- o l'inefficacité du rapatriement des demandeurs déboutés du droit d'asile ;
- o la réticence de nombreux États membres de l'UE à s'associer à un partage solidaire des responsabilités, par exemple par la mise en place d'un mécanisme de répartition équitable ;
- o la réticence de certains États membres de l'UE à augmenter leur implication en matière de réinstallation ;
- o l'augmentation de la migration secondaire à l'intérieur de l'Union européenne.

Les consultations sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission européenne suscitent donc de grands espoirs. En raison de l'existence de positions très différentes parmi les États membres de l'UE, la recherche d'une solution européenne globale reste difficile.

- Gerald Knaus a présenté son modèle de « coalition en faveur de frontières humaines », qui repose sur un examen rapide des demandes d'asile, une pratique cohérente du rapatriement dans le respect strict des échéances et un soutien massif aux pays de retour. Selon lui, une telle approche permettrait, si les pays de premier accueil classiques, ainsi que l'Allemagne et la France, s'y associaient, d'envisager d'accueillir plusieurs dizaines de milliers de bénéficiaires du droit d'asile par an.
- Le modèle présenté évoque la coopération avec les pays d'origine ou de retour, que les invités français ont également mise en avant, comme condition essentielle, tant d'une limitation de la migration irrégulière que d'une politique de rapatriement efficace.

- Aus dem Kreis der Arbeitsgruppenmitglieder wurden Bedenken geäußert, die eine systematische Verkürzung der Prüfverfahren als auch die Rückführung in bestimmten Fällen von Bedrohung im Herkunftsland kritisch hinterfragen. Positive Effekte im Zusammenhang mit Rückführungen könnten Wiedereingliederungsprogramme erzielen, z.B. im landwirtschaftlichen Bereich.
- Weiterer Erörterung bedarf es im rechtlich komplexen Bereich der Visavergabe (Zusammenhang von Visavergabestrukturen und irregulärer Migration, mögliche zwischenstaatliche gemeinschaftliche Visavergaberegulungen, Einbezug von Rücknahmewilligkeit der Herkunftsländer in die Vergabeentscheidung)

Bewertung und Fortsetzung der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe Migration, Asyl und Integration wurde erst zum Ende der Wahlperiode des Deutschen Bundestags hin gegründet. Dennoch konnten mit den zwei durchgeführten Arbeitssitzungen erste wichtige Erkenntnisse für eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den festgeschriebenen Themen gewonnen werden. Zugleich konnten die Abgeordneten einen wichtigen Einblick in die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Parlamente erhalten und Positionen der Abgeordneten des jeweils anderen Parlaments kennenlernen. Bedauerlicherweise konnten, aufgrund der die Parlamentarier sehr vereinnahmenden Dynamik der Corona-Pandemie im Frühjahr 2021, keine inhaltlich vertiefenden Sitzungen der Arbeitsgruppe mehr durchgeführt werden. Deutlich wurde, dass es an tiefer gehenden Studien zur Vergleichbarkeit deutsch-französischer Migrationspolitik fehlt. Auch die unterschiedliche Entwicklung von Einwanderung und die jeweiligen Erfahrungen im Bereich der Integration in diesen zwei Ländern sind wichtige Themen für mögliche künftige Gespräche. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind

- Les membres du groupe de travail ont exprimé des réserves vis-à-vis du raccourcissement systématique des procédures d'examen et de certains cas de rapatriement de personnes menacées dans leur pays d'origine. Dans le domaine du rapatriement, des programmes de réinsertion, par exemple dans l'agriculture, pourraient avoir des effets positifs.

- La réflexion mérite d'être approfondie dans le domaine juridiquement complexe de la délivrance de visas (liens entre les structures de délivrance des visas et la migration irrégulière, possibilité de réglementation de délivrance des visas commune à plusieurs États, prise en compte de la volonté des pays d'origine à accueillir les migrants de retour dans la décision de délivrance).

Évaluation et reconduction du groupe de travail

Le groupe de travail « Migration, asile et intégration » n'a été constitué que vers la fin de la législature actuelle du Bundestag allemand, mais les enseignements issus des deux séances de travail qui se sont tenues depuis permettront une réflexion approfondie sur les thèmes adoptés. Autre point important, les députés ont pu se faire une idée plus précise des différents modes de fonctionnement des parlements et découvrir les positions des députés de l'autre assemblée. Les parlementaires ont été très absorbés par la dynamique de la pandémie de coronavirus au printemps 2021, ce qui a malheureusement empêché le groupe de travail de tenir d'autres séances lui permettant d'approfondir ces sujets au fond. Le manque d'études approfondies comparant les politiques migratoires allemande et française a été mis en évidence. Les évolutions différentes de l'immigration et les expériences propres à chaque pays dans le domaine de l'intégration sont, elles aussi, des thèmes importants pour les consultations futures. Les membres du groupe de travail sont convaincus qu'une coopération étroite et des échanges réguliers entre les deux pays sont

davon überzeugt, dass eine enge Zusammenarbeit und ein regelmäßiger Austausch zwischen den beiden Ländern wichtige Impulse für die Gestaltung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik liefern können und beide Länder von einem Erfahrungsaustausch im Bereich der Integrationspolitik profitieren.

Die Koordinatoren der Arbeitsgruppe plädieren daher dafür, diese Arbeitsgruppe in einer möglichen nächsten Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung fortzusetzen.

importants pour faire avancer la conception d'une politique européenne commune en matière d'asile et de migration. Ils estiment également que les deux pays profiteraient d'un échange d'expériences dans le domaine de l'intégration.

Les coordinateurs du groupe de travail se prononcent donc en faveur de la reconduction de ce groupe de travail dans le cadre d'une prochaine Assemblée parlementaire franco-allemande.