

# «Whole of Government» als migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu mehr politischer Kohärenz!?

## 1 Ausgangsfragen: Neue Antworten auf alte Fragen durch neue Konzepte

Drei Fragen standen am Anfang der Arbeit der Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung «Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik», als diese sich im Jahr 2016 konstituierte. Die *erste Frage* zielte darauf zu klären, was gegenwärtig die deutsche Migrations- und Integrationspolitik kennzeichnet. Wo liegen die brennenden Herausforderungen? Wie gelingt es, Lösungen für diese Herausforderungen zu entwickeln und politisch umzusetzen? Die Auswahl der in den vorgelegten Kapiteln und Aufsätzen bearbeiteten Themen spiegelt die Antwort auf diese Ausgangsfrage.

Mit dieser eher empirisch grundierten ersten Frage ist die *zweite Frage* eng verbunden. Normativ gewendet heißt sie: Wie soll die deutsche und europäische Politik im globalen Zusammenhang den Themenbereich Migration, Flucht und Integration gestalten? Diese Frage zielt also auf den Rahmen und auch auf den moralischen Kompass, die das Handeln der Akteure leiten können und sollen. Auf dieser Ebene geht es z. B. um die menschenrechtliche Dimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik, nicht allein um das Machbare im politischen Alltag. In den einzelnen Kapiteln des Kommissionsberichts spiegeln die Reflexionen verschiedener Handlungsoptionen und die jeweiligen Handlungsempfehlungen diese zweite Frage.

Bei der *dritten Frage* handelte es sich anfänglich um eine rein interne Frage. Es war die Frage danach, was den inhaltlich-konzeptionellen Rahmen der gemeinsamen Kommissionsarbeit ausmachen könnte, und zwar jenseits der einzelnen Themen und Aspekte, die durch unterschiedliche Kommissionsmitglieder, die in der Kommission vertretenen Institutionen und Stimmen und die einzelnen Arbeitsgruppen und Autorenteams eingebracht und bearbeitet wurden. Es ging hier um die Suche nach einem Dach für die einzelnen Diskussionen, Analysen, Beiträge und Papiere. Es wurde ein

Leitmotiv gesucht und entwickelt, das für inhaltlich unterschiedliche Beiträge eine bindende Klammer oder sogar die Kohärenz der Fragestellung und Analyse ermöglichen sollte. Diese Klammer sollte nicht nur die methodische, konzeptionelle oder intellektuelle Rahmung setzen, sondern möglichst auch politikrelevant sein.

Die internen Diskussionen in der Kommission führten schließlich zu einer schlüssigen Lösung, die ein hohes Maß an Innovationspotenzial hatte, wie sich in der Kommissionsarbeit zeigte. Die Kommissionsmitglieder einigten sich darauf, wo möglich und sinnvoll, den politisch-administrativen Ansatz des *Whole of Government* als Diskussions- und Analysefigur zu nutzen, um die einzelnen Themen der drei Arbeitsgruppen der Kommission zu rahmen.

## **2 Problemstellung: Potenziale für eine kohärente Politik bei den Querschnittsthemen Migration, Asyl und Integration**

Worum geht es bei diesem neuen Ansatz? Wo hat er seinen Ursprung? Wie wurde er im Rahmen der Kommissionsarbeit modifiziert und analytisch umgesetzt? Welches Problem soll mit diesem Ansatz ins Auge gefasst werden, und was kann von ihm als Lösungsinstrument erwartet werden? Wie lautet also die Problemanzeige, wenn man auf das benannte Politik- und Handlungsfeld (in Deutschland) schaut? Migration, Flucht und Integration sind beileibe keine neuen Politikfelder. Im Nachkriegsdeutschland standen die Themen Flucht und Eingliederung mit der Aufnahme von Millionen deutscher und deutschstämmiger Flüchtlinge und Vertriebener auf der politischen Agenda ganz oben. In Folge der Arbeitsmigration seit Mitte der 1950er-Jahre wurden in der Bundesrepublik seit den 1970er-Jahren erste Konzepte und Politiken entwickelt. Allerdings, und hier liegt eines der Probleme, kam es nicht zu einer dauerhaften, kohärenten und auch verschränkten Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik. Lange verweigerte sich die Bundesrepublik gar der empirisch nicht zu leugnenden Tatsache, dass es ein Einwanderungsland mit einer Migrationsgesellschaft ist.

Institutionell kam es sogar zu einem Rückbau. Das Bundesministerium für (deutsche) Flüchtlinge und Vertriebene wurde 1969 durch die neue sozialliberale Koalition abgeschafft, eine ausbaufähige (und reformbedürftige) Struktur im Bereich der Integrationspolitik damit zerschlagen. Für den Bereich der Arbeitsmigration (oder auch der Zuwanderung von Aussiedlern und Spätaussiedlern) und die Integrationspolitik gab es in der Folge keine übergeordnete Institution mehr. Die Verantwortung für die Querschnittsthemen Migration und Integration, so die Themen denn überhaupt systematisch und mit politischem Momentum angegangen wurden, lag auf verschiedenen Ebenen, bei verschiedenen Institutionen mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen und Ressourcen. Aus dieser Logik der Betrachtung des gesamten Themenfeldes als Querschnittsthema folgte eine politische Parzellierung der Aufgaben und Sachbereiche. Dies spiegelte sich, um es an einem Beispiel zu illustrieren, detailgenau in den politischen Zuständigkeiten und Unzuständigkeiten auf der Ebene von – nicht selten eher konkurrierenden als kooperierenden – Ministerien und nachgeordneten Behörden. Das Ausländerrecht mit den dazugehörigen sicherheits- und

ordnungspolitischen Kompetenzen lag in der Verantwortung des Bundesinnenministeriums, was oftmals zu einem ordnungs- und sicherheitspolitischen Imperativ in der Migrations- und Staatsangehörigkeitspolitik führte. Für die integrationspolitische Dimension mit den Bereichen Arbeit und Soziales hingegen waren das entsprechende Bundesministerium und die Landesarbeits- und Sozialministerien zuständig. Und die (schulische) Bildungsintegration migrantischer Kinder folgte der föderalen Logik, unterlag also fast ausschließlich den Ländern. Sprachvermittlung und -erwerb wurden lange Zeit hingegen nicht für alle Gruppen von Migranten/innen gleichermaßen angegangen. Die Verantwortung dafür lag dann je nach Zielgruppe mal beim Innenministerium, mal beim Arbeits- und Sozialministerium, seit der Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 dann insgesamt beim Bundesinnenministerium bzw. dessen nachgeordneter Behörde, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Dessen Kernkompetenz ist aber eigentlich die Prüfung von Asylanträgen. Über allem schwebten darüber hinaus die Institutionen und Ämter der verschiedenen, meist mit wenig Kompetenzen, Ressourcen und politischer Macht ausgestatteten Integrations- wie auch Aussiedler- und Flüchtlingsbeauftragten im Bund, den Ländern und auch in zahlreichen Kommunen.

Im Ausnahmejahr 2015 erfolgte als Reaktion auf die starke Flüchtlingszunahme eine krisenbedingte Kompetenzverlagerung für den Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik auf Kosten des eigentlich zuständigen, aber überforderten Bundesinnenministeriums auf eine übergeordnete Koordinationsstelle im Bundeskanzleramt. Hinzu kamen wöchentliche Koordinierungsrunden auf Staatssekretärebene und unter zahlreichen beteiligten Ressorts zusätzlich auf Abteilungsleiterebene. Der Handlungsdruck, den die Ausnahmesituation erzeugte, führte für eine kurze Zeit zu einem gemeinsamen Modus im Politikfeld der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Man könnte behaupten, die Krise von Politik und Verwaltung 2015/16 brachte auf Bundesebene, aber auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen kurzzeitig ein *Whole-of-government-Handeln* hervor. Allerdings war dieser Modus nicht auf Dauer gestellt, sondern verschwand wieder mit dem Ende der «Krise».

Die flüchtlings- und integrationspolitische Entwicklung der Jahre 2015 und 2016 lief in den Kommunen deutlich stärker als im Bund und in den Ländern in Richtung abgestimmtes und kohärentes Handeln. Unter dem Druck, pragmatische migrations- bzw. eher integrationspolitische Lösungen zu implementieren, bildete sich regional und lokal ein deutlich kohärenteres System heraus, nicht nur im Bereich kommunaler Politik und Verwaltung, die auf Kommunikation, Koordination und Kooperation setzen. Auch die Vernetzung und Kooperation mit der Zivilgesellschaft, teils auch mit der Wirtschaft und Unternehmen, ist hier besser und effizienter organisiert als auf den Ebenen der Länder, des Bundes oder der EU. Dieser Befund stärkt die Forderung, die integrationspolitischen Kompetenzen stärker subsidiär zu organisieren. Dies kann von der Vermittlung von Sprachkenntnissen in Integrationskursen über das Integrationsmanagement der Arbeitsverwaltung auf kommunaler Ebene durch die Jobcenter bis hin zu einer Verstetigung ehrenamtlicher Begleitung beispielsweise von Flüchtlingen reichen (dazu auch die Beiträge von Ohliger/Polat/Schammann/Thränhardt sowie Burkert et al. und auch Gottstein und Erler).

Auf Bundesebene konnte die ausführende Behörde, das BAMF, als Folge der zu hohen Arbeitslast, einer zu knappen Personaldecke, einer veralteten technischen Ausstattung und ungeschmeidiger Organisations- und Abstimmungsprozesse den Anforderungen nicht mehr gerecht werden. De facto ging die Amtsleitung für eine Übergangszeit auf die Bundesagentur für Arbeit über. Symbolisiert wurde dies durch die Neubesetzung der Leitung durch Frank-Jürgen Weise, den Leiter der Bundesagentur für Arbeit, der ab September 2015 beide Institutionen führte. Das BAMF wurde in dessen Amtszeit einem nicht immer einfachen Reorganisationsprozess durch externe Unternehmensberater unterworfen. Es kam also zu einer Reform von außen nach – nicht nur selbst verschuldetem – institutionellem Versagen. Kommunikation, Koordination und Kooperation im Sinne einer über Ressorts, Ebenen und auch föderale Zuständigkeitsbereiche hinausgehenden, abgestimmten kohärenten Politikgestaltung standen zu diesem Zeitpunkt nicht als institutionelles Ziel der Reform auf der Tagesordnung. Es handelte sich um einen aus der Not geborenen Reformprozess, der erst einmal die Funktionsfähigkeit des Amtes und die Gestaltungsfähigkeit in der Asyl- und Flüchtlingspolitik wiederherstellen sollte.

Die laufende Debatte um Migration, Flucht, Integration bzw. deren Steuerung und Regulierung durch Politik, Parlament, Verwaltung und Zivilgesellschaft ist politischer, konzeptioneller und strategischer Natur. Sie überschneidet sich mit älteren Fragen, etwa jener nach der politisch-juristischen Ausgestaltung und dem institutionellen Ort der Migrations- und Integrationspolitik, also der Frage nach einem Migrations-, Integrations- und Teilhabegesetz bzw. der Schaffung eines nationalen Ministeriums für diese Themenbereiche (vgl. dazu den Beitrag von ten Feld et al.).<sup>1</sup> Fragen der Organisation, Abstimmung und Kooperation sind dafür zentral.

Die Kommission stellte sich die Frage, wie und in welchen Bereichen und Themen stärkere inhaltlich-politische und organisatorisch-gestaltende Kohärenz im Bereich der Migrations-, Asyl und Flüchtlingspolitik hergestellt werden könnte. Könnte dies mit einem (erweiterten) Whole-of-Government-Ansatz gelingen? Welche Schritte wären dafür nötig? Wo gibt es bestehende Strukturen, an die man anknüpfen kann?

### 3 Whole-of-Government als Reformansatz

Die Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik hat in den letzten zwei Dekaden zahlreiche Neuerungen erfahren: die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes, die Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes, die Schaffung eines nationalen

1 Die Frage nach einem neuen Abstimmungsmodus der Asyl- und Flüchtlingspolitik und der Handlungsfähigkeit stellt sich auch auf der EU-Ebene, die in der Kommissionsarbeit der Heinrich-Böll-Stiftung ausgespart blieb. Der Mangel an Abstimmung und Solidarität in der Flüchtlingspolitik ist auf der EU-Ebene nach wie vor offensichtlich. Die einstmals anvisierte Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik ist in weite Ferne gerückt. Mit der «Flüchtlingskrise» 2015 wurde das Steuerungssystem Dublin III faktisch außer Kraft gesetzt. Auf der EU-Ebene ging es und geht es aber nicht allein um die Frage der Kommunikation, Koordination und Kooperation einzelner Kompetenz- und Zuständigkeitsbereiche, sondern vor allem um den politischen Willen und Unwillen nationalstaatlicher Akteure und die (Un-)Möglichkeit, Blockadehaltungen zu überwinden und in Kompromisse aufzulösen.

Integrationsplans und nicht zuletzt zahlreiche Änderungen des Asylrechts in den Jahren 2015/16 (Asylpaket I, Asylpaket II, Integrationsgesetz). Hier soll nicht die Güte und Wirkung dieser Reform im Einzelnen analysiert und bewertet werden. Festzuhalten bleibt aber: Die Reformbemühungen und -ansätze wurden in der Regel als Einzelmaßnahmen konzipiert. Eine vorherige Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren unterschiedlicher Handlungsebenen hätte zu einer vertieften Kooperation und mehr Kohärenz führen können.

Der hier diskutierte Ansatz des Whole of Government setzt bei der Feststellung dieses Defizits an und zielt auf einen alternativen Rahmen für künftige Politikansätze in der Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik ab. Die Ausgangsüberlegung ist, dass das Themenfeld ein Querschnittsthema ist, das sich konzeptionell und politisch in verschiedenen Institutionen, Politikfeldern und übergreifenden Zuständigkeiten abbildet. Über eine rein institutionelle Abstimmung hinaus bedarf es deshalb des Schnittstellenmanagements, idealerweise durch Institutionalisierung sowie deren personelle und budgetäre Unterfütterung.

Der Whole-of-Government-Ansatz zielt also darauf ab, politisches und Verwaltungshandeln und zunehmend auch gesellschaftliches Engagement mit seinen jeweils unterschiedlichen Ebenen und Zuständigkeiten fachlich-inhaltlich, konzeptionell und administrativ zu koordinieren und abzustimmen. Es geht dabei um einen Politikansatz, der Ebenen, Ressorts und die im föderalen und EU-System geteilten Zuständigkeiten übergreifend gestaltet. Der Ansatz kann sich sowohl auf die horizontale als auch auf die vertikale Kommunikation, Koordination und Kooperation innerhalb von Politik, öffentlicher Verwaltung, aber auch der (nicht nur) beratenden politischen Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren beziehen. Zentrales Mittel dieses *interagency approach* ist die Schaffung von Entscheidungsgremien zwischen Institutionen unterschiedlicher Ebenen, Ressorts und Zuständigkeiten. Der Ansatz ist neu und hinreichend abstrakt. Er muss konkretisiert und in der Praxis getestet werden.

Ausgangspunkt ist dabei die Situation in einem spezifischen Politikfeld oder Themengebiet mit einer konkreten Zielsetzung. Mit Blick auf die deutsche (und internationale) Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik im weiteren Sinne sollte also die Abstimmung und Kooperation im föderalen Mehrebenensystem unter den relevanten beteiligten Ministerien, Ämtern, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, die das Themenfeld mitbestimmen, einbezogen werden. Dafür gilt es, die Arbeit der Akteure abzustimmen, die an der Ausrichtung der Migrationspolitik, der Aufnahme von Migrantinnen und Migranten sowie der aus migrationspolitischen Entscheidungen resultierenden Integrations-, Teilhabe- und Staatsbürgerschaftspolitik beteiligt sind. Darüber hinaus müssen Überlegungen, Empfehlungen und Ansätze für eine bessere Koordination und Kooperation entwickelt werden. Es geht dabei weder um zentralistische Steuerung noch um die Aushebelung bestehender Zuständigkeiten oder gar die Aufhebung notwendiger Arbeitsteilungen. Auch ist das Ziel nicht eine Föderalismusreform auf administrativem Weg. Vielmehr sollen bestehende Gestaltungsspielräume im föderalen und arbeitsteiligen System politisch-administrativ

ausgelotet, institutionell verankert und besser genutzt werden, um Kohärenz und Effizienz im politischen Handeln herzustellen.

## 4 Hintergrund und Herkunft des Ansatzes

Der Whole-of-Government-Ansatz stammt aus dem angelsächsischen Raum. Er hat seine Ausprägungen in politischem Handeln vor allem in Großbritannien<sup>2</sup> und in Australien<sup>3</sup> gefunden, teils im Bereich der Abstimmung von Finanzpolitik (GB), teils im Bereich allgemeiner Politiken (AUS). Die meisten Ansätze entstanden im Bereich der Außen-, Militär- und Friedenspolitik. In Kontinentaleuropa findet der Ansatz vor allem in der Schweiz Anwendung, dort auch im Bereich der Migrationspolitik. Der Ansatz des *government* bezieht sich auf die Frage der Abstimmungs- und Entscheidungsmodi politischen Handelns, nicht auf die Frage der Lenkungsformen (= *governance*).

Neben der politischen und praktischen Ausprägung des Konzepts gibt es auch eine akademische Diskussion darüber. Sie entwickelte sich als Gegenbewegung zu der seit den 1980er-Jahren dominanten Denk- und Politiktradition des *new public management*, das staatliches Handeln und Daseinsfürsorge vor allem unter den betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten der Kostenminimierung und Effizienzsteigerung betrachtete und organisierte. Der Trend zum Whole-of-Government-Ansatz stellt hingegen die politische Dimension staatlichen und gesellschaftlichen Handelns wieder stärker in den Mittelpunkt. Mag das Ziel dieser beiden entgegengesetzten Ansätze auch ähnlich sein, nämlich die Effizienzsteigerung im Bereich des öffentlichen Handelns, so sind doch die Methode und das Konzept unterschiedlich. Außerdem zielt der Whole-of-Government-Ansatz explizit auf einen holistischen politischen Zugang, nicht auf Effizienz in Teilbereichen, die man rein betriebswirtschaftlich nach Aufwand und Ertrag oder Kosten und Nutzen durchleuchtet.<sup>4</sup>

## 5 Heutige Ansätze: Bestehende Modi der Abstimmung – existente Kohärenz

Es bestehen bereits kooperative Formen der politischen Meinungsbildung und -abstimmung. Allerdings wird der Themenbereich Migration und Integration vergleichsweise weniger kohärent gestaltet, etwa im Vergleich zur Finanz-, Sozial- oder Gesundheitspolitik. Diese werden auf Bundes- und Länderebene jeweils durch eigene Ministerien, auf kommunaler Ebenen durch entsprechende Dezernate verwaltet

---

2 Danny S.L. Show, Christopher Humphrey und Jodie Moll: Developing Whole of Government Accounting in the UK: Grand Claims, Practical Complexities and a Suggested Future Research Agenda, in: *Financial Accountability & Management*, 23, 1/2007, S. 27–54.

3 Peter Shergold: Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges, in: *Canberra Bulletin of Public Administration*, 112/2004, S. 11-14.

4 Tom Christensen und Per Lægread: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: *Public Administration Review*, Bd. 6/67, 2007, S. 1059–1066.

und gestaltet. Dies ermöglicht eine strukturiertere Form der Kommunikation und Koordination.

Jedoch wird auch die heutige Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik schon in einer Reihe von Bereichen koordiniert. Meist erfolgt dies im Normalprozess der Gesetzgebung und Politikgestaltung, die aber dossier-gebunden ist. Die Federführung liegt dann bei einem Ministerium oder Dezernat, die weiteren beteiligten Regierungsstellen kommentieren. Die Koordination *und* Gestaltung eines gesamten Politikfeldes (oder mehrerer Politikfelder) als kontinuierlicher Prozess wird dadurch weder angeregt noch befördert. Der Schwerpunkt bei den bisher etablierten Kooperationsformaten liegt meist auf der Information und Verständigung über die Politiken einzelner teilnehmender Akteure. Gelegentlich wird auch nur negative Gestaltungsmacht (durch Veto oder Obstruktion) ausgeübt.

Beim Whole-of-Government-Ansatz geht es um mehr, nämlich die kooperative Gestaltung politischer und legislativer Prozesse. Kooperative Ansätze, an die man anknüpfen und die man ausbauen könnte, gibt es in mindestens fünf Bereichen. Bessere Zusammenarbeit kann gelingen

- durch gemeinsame Geschäftsordnungen als Abstimmungsregulativ oder grundsätzliches Abstimmungs- und Koordinierungs-Tool unterschiedlicher Verwaltungsbereiche (horizontale und vertikale Abstimmung);
- durch die klassische Ressortabstimmung zwischen Ministerien auf Bundesebene bzw. Länderebene (wie auch zwischen dem Bund und den Ländern) im Prozess der Gesetzgebung oder der Ausfertigung von Verordnungen, Weisungen und Berichten (horizontale, vertikale und föderale Abstimmung);
- durch das Einrichten von Spiegelressorts in Ministerien oder zwischen Staatskanzleien/dem Bundeskanzleramt und Ministerien, sodass eine thematische Abstimmung zwischen den Ressorts erfolgen kann (meist horizontale Abstimmung);
- auf der Ebene der Verwaltungsleitungen (Minister, Staatssekretäre) durch stetige Austausch- und Beschlussforen sowie regelmäßige Konferenzen, z. B. Staatssekretärskonferenzen bzw. die Innenminister- oder die Integrationsministerkonferenz auf der Bund-Länder-Ebene; dazu zählen auch die Ministerräte auf der EU-Ebene (horizontale und föderale Abstimmung);
- durch – meist nach Bedarf oder politischem Willen – informelle interministerielle Arbeitsgruppen, die aber meist nur ein Medium der Kommunikation ohne Beschlussfassungskompetenz sind (vertikale Kommunikation).

Es gibt also schon zahlreiche Ansätze eines möglichen Whole-of-Government-Ansatzes, die ausbaufähig sind. Als Vorbild für den weiteren Ausbau könnte auch das unten dargestellte Beispiel der Migrationspolitik in der Schweiz und die dortigen ebenen- und ressortübergreifenden Abstimmungs- und Entscheidungsmodi sein.

## Informations-Box: Kohärenz in der Migrations(außen)politik: Whole of Government in der Schweiz

Wie in vielen anderen europäischen Staaten hat die Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik in der Schweiz in den letzten Jahren massiv an Bedeutung gewonnen, was sich u. a. in gesteigerter Gesetzgebungsaktivität, Änderungen in der Verwaltungsstruktur sowie damit verbundenem Personal- und Institutionenaufbau niederschlug. Über die Grenzen der Schweiz hinaus hat die Herausbildung einer strategischen und – bezüglich der von den beteiligten Akteuren verfolgten Ziele und Instrumente – einheitlichen Migrationspolitik große Beachtung gefunden. Zu den Grundsätzen dieser Politik gehört ein umfassender Ansatz im Hinblick auf Migration, der sowohl deren wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Chancen als auch deren Herausforderungen berücksichtigt, partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten fördert und dabei die Interessen aller beteiligten Akteure achtet; dabei arbeiten die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung ressortübergreifend im Sinne eines «Gesamtregierungsansatz» genannten Whole-of-Government-Ansatzes eng zusammen.<sup>5</sup> Komponenten dieser Migrationsaußenpolitik sind strategische Bemühungen um die Reduzierung von Fluchtursachen und die Verbesserung der Schutzmöglichkeiten in den Herkunftsregionen (*Protection in the Region*) ebenso wie die rechtliche Gewährleistung des Zugangs zum Schutz, die Migrationssteuerung, aber auch die Prävention irregulärer Migration und die Gestaltung der Rückkehr in die Herkunftsländer. Wichtige «migrationsaußenpolitische» Instrumente sind bilaterale Migrationsabkommen und -partnerschaften, die sogar gesetzlich verankert sind, Rückkehrunterstützung und entwicklungspolitisch ausgerichtete Strukturhilfeprojekte zur leichteren Reintegration in ausgewählten Herkunftsstaaten. Ein Mittel zum Zweck ist die konsequente und proaktive Beteiligung an Foren des internationalen und regionalen Migrationsdialogs, die der Schweiz einen bei Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten gleichermaßen guten Ruf als engagierter Akteur der *International Migration Governance* eingebracht hat.

Als föderale *Konkordanzdemokratie* gehört das politische System der Schweiz zu den Regierungsformen, in denen politische Entscheidungen stets möglichst einvernehmlich zwischen einer großen Zahl von Gebietskörperschaften, Akteuren und Individuen getragen werden sollen – im Gegensatz etwa zu zentralistischen Konkurrenzdemokratien, die primär durch Mehrheitsentscheidungen und Parteienwettbewerb gekennzeichnet sind. Die Konkordanzdemokratie ist nicht zuletzt eine Folge der direkten Demokratie: Da jederzeit über eine Volksinitiative politische Entscheidungen herbeigeführt werden können,

5 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2011): Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit, Bern.



bemühen sich Regierung und Parlament stets, für ihre Politik einen breiten Konsens zwischen Parteien, Gebietskörperschaften und Verbänden zu erreichen; alle größeren Parteien sind an der Regierung beteiligt. Ein weiteres Charakteristikum bei der Vorbereitung politischer Reformen ist die gründliche Beteiligung von Interessengruppen und Sozialpartnern bereits im Vorfeld parlamentarischer Gesetzesberatungen, das sogenannte «Vernehmlassungsverfahren».

Trotz der Unterschiede in der Demokratieform können die innerhalb dieses Systems entstandenen Prozesse und Strukturen der Migrationspolitik «aus einem Guss» auch für andere Staaten Anschauungsbeispiel sein.<sup>6</sup> Auf der Basis eines strategischen Reformprozesses, der die ressortübergreifende Abstimmung und Zielverfolgung in einem als zunehmend komplex empfundenen Politikfeld erleichtern sollte, wurden ab 2011 stabile Strukturen zur Kommunikation, Koordination und politikgestaltenden Kooperation geschaffen, an denen alle relevanten Akteure auf der Ebene des Bundes beteiligt sind. Als Nexus fungiert mittlerweile das Staatssekretariat für Migration (SEM), das als Ressort innerhalb eines von nur sieben Ministerien auf Bundesebene – dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartment – den Status eines Quasi-Ministeriums hat und erst 2015 aus dem vormaligen Bundesamt für Migration gebildet wurde. Institutioneller Kern des Whole of Government ist die auf drei Abstimmungsebenen etablierte Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ). Neben dem SEM sind darin als Hauptakteure das Außenministerium (namentlich die geografischen Abteilungen der Politischen Direktion des Eidgenössischen Department für auswärtige Angelegenheiten – EDA), die der EDA unterstellte Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit – DEZA, die für die Förderung des Friedens und der Menschenrechte zuständige EDA-Abteilung Menschliche Sicherheit AMS, das Staatssekretariat für Wirtschaft – SECO, das Bundesamt für Polizei – fedpol, das zur Zollverwaltung gehörende Grenzwachtkorps – GWK sowie das Bundesamt für Gesundheit – BAG vertreten.

- Auf höchster Ebene fungiert das Plenum der Interdepartementalen Arbeitsgruppe für Migration (IAM-Plenum). Darin sind die Direktorinnen und Direktoren bzw. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre persönlich vertreten. Es bildet die strategische Koordinationsstelle der IMZ, definiert die politischen Prioritäten und kommt zweimal pro Jahr zusammen.
- Der Ausschuss für internationale Migrationszusammenarbeit auf der Stufe der Vizedirektorinnen und -direktoren (IMZ-Ausschuss) koordiniert die operative Umsetzung der migrationsaußenpolitischen Instrumente und Maßnahmen (wie Migrationspartnerschaften oder Rückkehrhilfe-

6 Vgl. Steffen Angenendt et al. (2017): Mehr Kohärenz! Externe Dimensionen einer umfassenden deutschen Migrations- und Flüchtlingspolitik. Migration Strategy Group on International Cooperation and Development.

programme) finanziell wie logistisch, stimmt die Politiken der beteiligten Ressorts ab und liefert Denkanstöße für das IAM-Plenum. Darüber hinaus leitet der IMZ-Ausschuss die verschiedenen thematischen oder geografischen Arbeitsgruppen. Er trifft sich mindestens sechsmal pro Jahr.

■ Darunter findet auf der Ebene von Arbeitsgruppen, die sich themen-, regionen- oder länderspezifisch aus Abgesandten der verschiedenen Ressorts zusammensetzen, die konkrete Umsetzung der geplanten Projekte und Maßnahmen statt.

Kennzeichen des kohärenten und auf stetige Weiterentwicklung bedachten Ansatzes sind darüber hinaus das regelmäßige Reporting<sup>7</sup> sowie die detaillierte – und durchaus auch kritische – externe Evaluation, sowohl der Strukturen als auch der Instrumente.<sup>8</sup>

Bei den Überlegungen zum Aufbau und Ausbau von Kommunikations- und Koordinationsforen mit den Kantonen und Gemeinden – vor allem mit Blick auf die Asyl(verwaltungs)- und Integrationspolitik, die sich stärker lokal auswirkt – spielte auch die Einsicht eine Rolle, dass *vertikale Politikkohärenz*, d.h. eine bezüglich der Ziele und Methoden gleichförmige Migrationspolitik zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen, ohne ein abgestimmtes und einvernehmliches Handeln der Regierung und seiner Institutionen auf Bundesebene (*horizontale Kohärenz*) nicht möglich ist. Widersprüche etwa zwischen Ordnungs- und Sicherheitspolitik sowie Entwicklungs- und Außenpolitik sollten also bereits auf höchster Ebene ausgeräumt werden, um auch die Kantone und Gemeinden bei der gemeinsamen Politik einbeziehen zu können. Die migrationspolitischen Akteure in der Schweiz haben darüber hinaus gelernt, dass eine den Wählerinnen und Wählern gegenüber widerspruchsfrei, konsequent und effizient erscheinende Politik durchaus auch die Handlungsspielräume für eine an Menschenrechten und Grundwerten orientierte, «migrantenfreundliche» Politik vergrößert – die öffentliche Wahrnehmung von Kohärenz mindert das Risiko für die Herausbildung populistischer und nationalistischer Initiativen, die eine strikte Abschottung propagieren.

*Text: Jan Schneider*

- 7 Jährlich wird ein Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaußenpolitik erstellt; vgl. zuletzt Schweizer Eidgenossenschaft (2017): Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaußenpolitik 2016 vom 16. Juli 2017, Bern.
- 8 Vgl. econcept (2016): Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsaußenpolitik. Schlussbericht vom 30. November 2016 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Zürich; Melissa Siegel et al. (2015): Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report of 6 February 2015, Maastricht Graduate School of Governance.

## 6 Lücken, Hindernisse und Desiderata: bessere Kommunikation, Koordination und Kooperation

Es gibt einige zentrale Bedenken, Hindernisse und eine gewisse Sachlogik, die der Einführung eines Whole-of-Government-Ansatzes in Deutschland entgegenstehen. Diese seien hier kurz genannt.

- In der Verwaltung gilt prinzipiell das Ressortprinzip und die interne Ressortabstimmung. Dies steht strukturell einer übergreifenden Kooperation und abgestimmten, gemeinsamen Entscheidungen im Wege. Im Zweifel und im Streitfall wird nach Interesse eines Ressorts (oder einer Ebene) entschieden. Strittige Themen werden dann «eskaliert», also intern auf die jeweils nächsthöhere oder die obere Entscheidungsebene innerhalb des Ressorts weitergereicht.
- Nicht nur Entscheidungen, auch die Ideenentwicklung und Meinungsbildung werden in Verwaltungen vornehmlich durch Top-down-Prozesse bestimmt. Ein Whole-of-Government-Ansatz durchbricht aber etablierte Hierarchien bewusst, um Innovationen und Synergien zu ermöglichen.
- Direkte, finanzwirksame Kooperationen zwischen dem Bund und den Kommunen (vor allem im Bildungsbereich) sind durch das Grundgesetz stark eingeschränkt (Kooperationsverbot). Dies kann aber erfolgen, wenn die Länder als Mittler einbezogen werden, wie es z. B. der Fall bei Kostenerstattung für die kommunale Unterbringung von Asylbewerbern und -bewerberinnen war.
- Das Prinzip der Konnexität – wer entscheidet, trägt auch die resultierenden Kosten – kann unter den Bedingungen begrenzter Mittel und knapper Güter als Bremse von Kohärenz wirken.
- (Fach-)Verwaltungen haben ihre eigene Kultur und folgen ihrer internen Logik (man kann auch sagen: sie verfügen über Eigensinn). Diese Kulturen wirken zwischen Ressorts oft als Hemmschuh für engere Kooperationen. Ein klassisches Beispiel ist die schwierige Kooperation zwischen Innen- und Sozialministerien im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik.
- Parteipolitische Färbung und notwendige politisch erforderliche, aber gelegentlich nicht immer sachorientierte Kompromisse prägen oft auch Teile des Verwaltungshandelns. Dies spiegelt sich in der Kooperation zwischen Ressorts (ein klassisches Beispiel aus der politischen Praxis von Bundesländern sind die unterschiedlichen Vorgaben und Zielorientierungen grüner Umweltministerien und politisch anders gefärbten Wirtschaftsministerien).
- Es gibt den nicht zu unterschätzenden weichen Faktor der Kompetenz und der persönlichen Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft («Chemie») zwischen den entscheidenden Akteuren. In Verwaltungen mag dieser Bereich auch generationsspezifisch ausgeprägt sein (also zugespitzt: mehr an Kooperationsbereitschaft bei kürzerer Dienstzeit).

## 7 Thematische und inhaltliche Kohärenz: Ansätze, Beispiele, Handlungsfelder

Es seien hier abschließend kurz einige Beispiele für die ausbaufähige thematische, konzeptionelle und institutionelle Verschränkung von Politikfeldern in den Bereich Migration, Asyl und Integration skizziert:

### Aufnahme- und Resettlement-Politik

Die nationale sowie die im europäischen Rahmen geregelte Aufnahmepolitik von Flüchtlingen und die gezielte Resettlement-Politik auf internationaler Ebene sind kaum miteinander verzahnt. Dies gilt nicht nur im Bereich der Erstaufnahme, sondern auch für die auf europäischer Ebene intendierte Verteilung oder Relocation zwischen einzelnen EU-Staaten, wie sie im Zeichen der «Flüchtlingskrise» verhandelt, aber nur in einem sehr geringen Ausmaß umgesetzt worden ist (vgl. den Beitrag von Holzberger et al.).

### Dualität von Migrations- und Flüchtlingspolitik

Auch die klare politische Trennung zwischen Arbeitsmigration und Fluchtmigration, die der sozialen Wirklichkeit der «mixed migration» nicht entspricht, weist einen Mangel an Vernetzung durch Kommunikation, Koordination und Kooperation auf.<sup>9</sup> Migrationspolitisch folgt die Flüchtlingspolitik ordnungs-, sicherheits- und menschenrechtspolitischen Vorgaben und Zielen. Arbeitsmarktpolitische Ziele (Fachkräftegewinnung) gehören formal nicht zu ihren Zielen. De facto gibt es aber eben jene Verschränkung bei den Migrationsmotiven vieler Personen, die durch das Zugangstor Asyl kommen. Dies spiegelte sich im Jahr 2015 sehr deutlich mit Blick auf die Nicht-EU-Länder Südosteuropas (Albanien, Kosovo, Mazedonien, Serbien). Zwar gibt es ein gewisses Maß an Durchlässigkeit für (abgelehnte oder noch nicht anerkannte) Asylbewerber in den bundesdeutschen Arbeitsmarkt (z. B. § 25a/b Aufenthaltsgesetz, also die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Geduldete bzw. die «3-plus-2-Regelung» für Geduldete, also die Möglichkeit zur dreijährigen betrieblichen Ausbildung mit anschließender zweijähriger Berufstätigkeit). Eine generelle und politisch kohärent gesteuerte Möglichkeit zum Status- oder Spurwechsel existiert

<sup>9</sup> Steffen Angenendt, David Kipp und Amrei Meier (2017): Gemischte Wanderungen: Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik, hg. von der Bertelsmann Stiftung, März 2017.

aber bislang nicht. Sie ist politisch auch umstritten und vermutlich nicht konsensfähig.<sup>10</sup> Die Praxis der Aufenthaltspolitik und der Aufenthaltsgewährung spiegelt dies im Bereich der kommunalen Ausländerbehörden, die teils Schritte hin zu vernetzten und koordinierten Servicecentern gemacht haben, teils noch in einer älteren Tradition stehen, die von der vernetzten Praxis des Whole-of-Government-Ansatzes weit entfernt sind. Ein zentrales Informations- und Kommunikationsinstrument für diesen Ansatz im kommunalen Bereich könnte ein modernisiertes und modifiziertes Ausländerzentralregister sein (vgl. dazu den Beitrag von Dahmen).

### Integrationspolitik für Flüchtlinge

Kommunale Integrationspolitik für Flüchtlinge (und Migranten/innen) wird durch eine Reihe von Akteuren erbracht, die eigenständig im Bereich der Unterbringung (kommunale Wohnungs- oder Sozialämter), der Migrationsberatung (Wohlfahrtsorganisationen), der Sprachvermittlung (Volkshochschulen, Sprachschulen) und der Qualifizierung und Arbeitsvermittlung (BA, Jobcenter) agieren. Eine systematische dauerhafte Vernetzung dieser Akteure und Institutionen unter integrationspolitischen Zielsetzungen findet in einer Reihe von Kommunen zwar schon vernetzt statt, z. B. durch Integration Points oder durch One-Stop-Shop-Angebote.<sup>11</sup> Die Regel ist aber meist eine Arbeitsteilung zwischen den Institutionen, manchmal auch ein Übergang von einer in eine zweite aufgabennahe Einrichtung. So erfolgt in der Arbeitsverwaltung für Schutzsuchende bzw. anerkannte Flüchtlinge mit dem Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II ein Betreuungs- und Institutionenwechsel von der nationalen Bundesagentur für Arbeit zum kommunalen Jobcenter. Die vorherrschende Situation führt im Bereich der Sprachvermittlung für Flüchtlinge durch Integrationskurse und der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit meist zu

---

**10** Vgl. dazu die skeptische Position der ehemaligen Vorsitzenden des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Christine Langenfeld: «[...] dass] das Asylverfahren allzu leicht in eine Ecke gerät, in der faktisch zwischen nützlichen und weniger nützlichen Flüchtlingen unterschieden würde.» Siehe FAZ vom 20.08.2015: [http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/der-svr-migration-ueber-die-debatte-um-neue-arbeitsvisa-fuer-balkan-fluechtlinge-13760375-p2.html?printPageArticle=true#pageIndex\\_1](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/der-svr-migration-ueber-die-debatte-um-neue-arbeitsvisa-fuer-balkan-fluechtlinge-13760375-p2.html?printPageArticle=true#pageIndex_1), abgerufen am 11. November 2017. Für eine vertiefte Analyse des Themas Spurwechsel durch den Sachverständigenrat vgl.: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): «Spurwechsel» aus der Asyl- in die Erwerbsmigration: Chancen und Risiken. September 2017. [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR\\_Position\\_Spurwechsel.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR_Position_Spurwechsel.pdf), abgerufen am 11. November 2017.

**11** Methodisch sollte der Whole-of-Government-Ansatz von der älteren Idee des One-Stop-Shops unterschieden werden. Die Idee des One-Stop-Shops zielt auf kohärente Angebote der Leistungsverwaltung für externe Zielgruppen z. B. durch kohärente Angebote von Bürgerservices oder die Einrichtung von Bürgerbüros zu einem schlüssigen Thema. Es geht um die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen aus einer Hand und möglichst auch an einem zentralen Ort. Bei der Idee des Whole-of-Government-Ansatzes geht es hingegen um den internen Bereich von Verwaltung (und Politik) und deren bessere Organisation. Gemeinsam ist beiden Ansätzen, dass sie durch eine bessere Kommunikation und Koordination zu einer besseren und effizienteren politischen und Verwaltungspraxis gelangen wollen.

parallelen, teils auch konkurrierenden Angeboten (vgl. den Beitrag von Ohliger, Polat, Schammann und Thränhardt).

### Rückkehrpolitik

Abschiebe- und Rückkehrpolitik, einer der strittigsten Bereiche der Asyl- und Flüchtlingspolitik, folgt in ersten Ansätzen schon neuen Konzepten. So geht es nicht mehr nur um die reine Tatsache der erfolgreichen Rückführung, forciert werden vielmehr eine geplante frühe Rückkehrberatung, teils auch die Begleitung von Rückkehrwilligen in den Herkunftsländern, um deren Re-Integration und Zukunftsperspektiven zu verbessern (vgl. dazu den Beitrag von Vollmer, Schneider und Ohliger). Diese Ansätze zielen auf die stärkere Kooperation verschiedener Ebenen und Ressorts, bringen idealerweise im Bereich der Beratung die kommunale und die Landesebene zusammen. Bei Angeboten zur Re-Integration könnte dieser Ansatz in Richtung einer kohärenten Migrationsaußenpolitik gehen.

### Migrationsaußenpolitik

Eine Migrationsaußenpolitik, die Rückkehr-, Außen-, Entwicklungs- und Arbeitsmarktpolitik zusammenbringt und zwischen den beteiligten Ministerien abstimmt (Außen, Innen, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Arbeit und Soziales) ist allenfalls in ersten Ansätzen zu erkennen. Die Akteure auf nationalstaatlicher Ebene handeln überwiegend im Rahmen eigener kommunikativer Netze und Politiken, also vorwiegend entlang von Verwaltungsvorgaben der Ressorts und der Praxis der eigenen Institution. Dies gilt bis zu einem gewissen Grad auch für die supranationale Ebene, auch wenn diese länderübergreifend, jedoch nicht notwendigerweise ressort- oder ebenenübergreifend koordiniert ist.

In der deutschen Entwicklungspolitik läuft ein erster Trend aber zurzeit in Richtung stärkerer ressortübergreifender Kooperation, insbesondere zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (vgl. dazu den Beitrag von Angenendt und Bendel). Es gab allerdings auch Ansätze durch Staatssekretärsrunden, die eher ernüchternd waren.<sup>12</sup>

## 8 Ausblick

Die akuten Herausforderungen, vor denen die deutschen Migrations-, Asyl und Integrationspolitik steht, resultieren nicht in erster Linie aus den nur aktuellen Fragen, z.B. den Folgen der Flüchtlingszuwanderung in den Jahren 2015 und 2016. Vielmehr gibt es ein schon viel länger bestehendes strukturelles Problem, nämlich ein Defizit

---

<sup>12</sup> Es gab in den Jahren 2015/16 den Versuch, eine Staatssekretärsrunde zur Migrationsaußenpolitik unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes, des Bundesinnenministeriums und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schaffen. Die Kooperation verlief aber nicht erfolgreich. Vgl. Jan Schneider: Externalisierung des Flüchtlingsschutzes durch verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten?, in: epd-Dokumentation, Nr. 34/2015, S. 34-37. <https://www.eaberlin.de/nachlese/dokumentationen/2015-34-epd-zugang-nach-europa/2015-34-epd-zugang-nach-europa.pdf#page=37>, abgerufen am 11. November 2017.

an abgestimmtem und kohärentem Handeln. Das Querschnittsthema wird durch Institutionen und Akteure bearbeitet, die meist arbeitsteilig agieren. Kooperation erfolgt im Bereich der Information, weniger im Bereich der Gestaltung. Eine bessere Abstimmung, Kommunikation, Kooperation und konzeptionell-politisches Handeln wären möglich. Dafür braucht es aber den Rahmen eines neu zu bestimmenden Systems. Der Whole-of-Government-Ansatz könnte dafür das Gerüst liefern. Ein Mehr an Kohärenz würde zu klareren Zielsetzungen und Planungen führen. Das könnte den positiven Nebeneffekt haben, dass sich mittel- und langfristig eine Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik herausbildet, die nicht vorwiegend in Krisenzeiten auf externen Druck reagiert und sich dabei von öffentlicher Aufregung treiben lässt (wie beim Asylrecht 1993 und 2015), sondern Probleme antizipierend angeht.

Konkrete Ansätze dafür wären (auf nationalstaatlicher Ebene):

- Die Schaffung stabiler Institutionen (Staatssekretärsrunden etc.), die sich nicht nur anlassorientiert oder kriseninduziert, sondern permanent bestimmter politischer Gestaltungsfragen und Gesetzgebungsvorhaben annehmen, diese bearbeiten und auch regelmäßig ihre Fachabteilungen und/oder -referate beteiligen. Dieser Prozess ließe sich durch eine herausgehobene Person moderieren (und im Zweifel befrieden), z. B. durch eine Art von Sonderbeauftragtem im Bundeskanzleramt.
- Diese Reforminitiative sollte sich nicht auf die Politik und die Verwaltung beschränken, sondern auch die Zivilgesellschaft (und die Privatwirtschaft) systematisch in die Politikgestaltung einbeziehen. Ein Vorschlag hierfür wäre eine Art neuer migrationspolitischer Süßmuth-Kommission 2020, aber in verstetigter Form und mit besonderer Berücksichtigung bestimmter Politikbereiche, z. B. allen, die entwicklungspolitische Fragen aufwerfen.
- Falls es zur Schaffung eines Migrations- und Integrationsministeriums kommen sollte, so erübrigt sich damit nicht die Frage nach ressort- und ebenenübergreifenden Strategien im Sinne des Whole-of-Government-Ansatzes. Es würde zwar die Verlagerung der Querschnittsaufgabe an einen zentralen Ort bedeuten – die Notwendigkeit der Kommunikation und Kooperation mit benachbarten Bereichen bliebe aber dennoch bestehen, wenn man politisch kohärente Entscheidungen und Gestaltung erzielen will.

Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors / Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.