

Positionspapier

Die Wissenschaftsinitiative „Herausforderungen der Migration, Integration und Exklusion“ (WiMi) der Max-Planck-Gesellschaft hat als erstes Ergebnis ihrer Forschung nun den Forschungsbericht „Wir haben das geschafft – und uns verändert“ vorgelegt. Der Forschungsverbund, der sich auf Initiative von Max-Planck-Präsident Martin Stratmann gegründet und die Folgen des „langen Sommers der Migration“ des Jahres 2015 wissenschaftlich untersucht hat, umfasst sechs Max-Planck-Institute verschiedener Forschungsrichtungen, wodurch unterschiedliche fachliche Perspektiven in die Analysen eingeflossen sind. Im Lichte der Forschungsergebnisse der verschiedenen Teilprojekte lassen sich acht allgemeine Empfehlungen für eine auf Lösungen ausgerichtete zukünftige Migrationspolitik ableiten. Die ersten beiden Empfehlungen beziehen sich auf die Migrationspolitik und die Herausforderungen der Migrationsforschung allgemein, die anderen Empfehlungen sind konkreter auf die internationale, europäische, nationale und lokale Ebene ausgerichtet:

- 1) Die Migrationspolitik und die Diskussion darüber sollten sich davon verabschieden, fast ausschließlich auf konkret auftretende Probleme zu fokussieren und sich mehr einer faktenbasierten Debatte über die absehbaren zukünftigen Herausforderungen zuwenden. So ließe sich Politik gestalten, statt sie im Krisenmodus kleinteilig zu verwalten und zu fragmentieren. Eine solche Politik sollte auch den breiteren Rahmen der aktuellen Herausforderungen wie den Klimawandel, die zunehmende Globalisierung und den demographischen Wandel lösungsorientiert miteinbeziehen.
- 2) Trotz vieler bestehender Institutionen und Verbände fehlte in der Migrationspolitik 2015 für eine über Einzelanlässe hinausreichende, interdisziplinäre und faktenbasierte Migrationsdiskussion auf wissenschaftlicher Ebene ein zentrales Forum, das in einem längerfristig angelegten Austausch mit Politik und Zivilgesellschaft steht. Die Tendenz zur Stärkung und Verstetigung der Bundesfinanzierung für solche Forschung in den letzten Jahren ist daher zu begrüßen und sollte fortgeführt und ausgebaut werden.
- 3) Die durch die Migrationspolitik der letzten Jahre geschaffenen politischen Spielräume sollten genutzt werden, um eine internationale partnerschaftliche und umfassende Zusammenarbeit in Migrationsfragen zu etablieren.
- 4) Die europäische Asylpolitik muss im Einklang mit den Menschenrechten und insbesondere mit der EU-Grundrechtecharta stehen. Europäische Ansätze im Bereich Migration, wie der sogenannte Hotspot-Approach, müssen auch zu einer europäischen Verantwortung führen.
- 5) Die Blockade auf der europäischen Ebene hat den aktuellen Fokus auf nationale Lösungen mit ausgelöst und sollte aktiv überwunden werden: Der Streit um die Migration gefährdet nicht nur die europäische Einigkeit in diesem Feld, sondern die gesamte europäischen Zusammenarbeit und den Schengen-Raum.

6) Der durch die hyperaktive Gesetzgebung zersplitterte nationale Rechtsrahmen in Deutschland sollte umfassend neu sortiert, gestaltet und vereinfacht werden. Dabei sollte insbesondere auf die Beseitigung der durch die vorherrschende Krisenlogik entstandenen erheblichen Inkohärenz und Inkonsistenz geachtet werden.

7) Migrationsentscheidungen sollten vor allem transparent, gerecht und zielorientiert getroffen werden. In einem föderal organisierten Staat lassen sich solche Lösungen oft nur lokal umsetzen. Die lokalen Akteur*innen inklusive der betroffenen Personen und der Zivilgesellschaft sollten auch institutionell stärker eingebunden werden. Ihre Erfahrungen und Anliegen sind ein unverzichtbarer Teil jeder Lösung, die umsetzbar sein soll.

8) Angepasste, auch freiwillige Beiträge der lokalen Ebene sollten erlaubt und zur Lösung und Gestaltung von Migration und deren Steuerung genutzt werden. Die Entwicklungen nach 2015 haben gezeigt, dass die deutsche Verwaltung dies kann und dabei eine enorme Leistung vollbracht hat – auch indem sie sich situationsangepasst verändert hat.

Erläuterungen

Angesichts der anstehenden globalen Herausforderungen, die der Klimawandel, die Globalisierung und der demographische Wandel mit sich bringen, ist es nicht nur bedauerlich, sondern auch gefährlich, dass sich die aktuelle Migrationsdiskussion im Wesentlichen um einen sehr kleinen Teil des Migrationsgeschehens dreht, nämlich die irreguläre Migration und den Asylbereich. Der Fokus auf diesen Bereich verdeckt den Blick auf die größeren Zusammenhänge und die zukünftigen globalen Herausforderungen.

Durch den Fokus auf irreguläre Migration wird Migration oft generell als Problem und nicht als Tatsache und Chance dargestellt. Unsere Forschung zeigt, dass Migration in der Öffentlichkeit immer mehr als Sicherheitsproblem dargestellt und wahrgenommen wird. Die auf dieser Diskussionsbasis gefundenen vermeintlichen Lösungen setzen auf kleinteilige Regulierungen und beinhalten ein erhebliches und zunehmendes Ausschließungspotential. Durch diese sehr spezifizierten Lösungsansätze, die immer nur – zum Teil sehr kleine – Ausschnitte des Gesamtgeschehens und der bestehenden Herausforderungen erfassen, erscheinen die gefundenen Ansätze zum Teil chaotisch, zufällig und intransparent. Unsere Forschungsinitiative hat diese sektoriellen Ansätze mit einem multidimensionalen Forschungsdesign untersucht, um die einzelnen Dimensionen sowie deren Verbindungen zu analysieren und zu verbinden.

Dabei ist deutlich geworden, dass die Ergebnisse unabhängiger interdisziplinärer Forschung zu zentralen Streitfragen der Migrationspolitik, noch zu selten in Politik, Praxis und Zivilgesellschaft rezipiert werden. Insbesondere mit der Stärkung der Bundesfinanzierung für Migrationsforschung zeigen sich in dieser Hinsicht seit längerer Zeit positive Entwicklungen. Die Erarbeitung von konsentierten Ergebnissen und Schlussfolgerungen sowie möglichen Empfehlungen für die Migrationspolitik sollten ebenso zum Profil eines solchen Forums gehören, wie der Austausch mit der Praxis und der Zivilgesellschaft, um das in unserer

Forschung deutlich werdende Auseinanderfallen von politischer und praktischer Realität zu reduzieren. Es ist dabei von vorrangiger Bedeutung, dass die Forschung und der Austausch sich vom Fokus auf die Tagesaktualität einen Schritt weit entfernt und die größeren, mittel- und langfristigen Entwicklungen im Migrationsbereich in den Blick nimmt.

Eine an diesen Entwicklungen orientierte Migrationspolitik ist notwendigerweise partnerschaftlich und auf Kooperation mit anderen Staaten ausgerichtet. Dabei sollten innenpolitisch motivierte Ein- und Ausschlussbedingungen die Zusammenarbeit in der Migrationspolitik nicht in dem Maße beeinflussen, wie dies nach den Ergebnissen unserer Forschung auf verschiedenen Ebenen aktuell der Fall ist. Eine solche Ausrichtung ist nicht nur ineffektiv, sie droht auch die Glaubwürdigkeit und damit die Effektivität der europäischen Politik zu unterminieren. Unsere Forschung zeigt, dass es beachtliche Spielräume gibt, diese aber in vielerlei Hinsicht schlecht genutzt werden, was die Glaubwürdigkeit, aber auch die Flexibilität des europäischen Ansatzes untergräbt. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Frage, inwieweit die Gestaltung der Migrationspolitik mit den europäischen Werten vereinbar ist und der Anspruch eingelöst wird, ein liberales Gegenmodell zu autoritären und menschenverachtenden Politiken darzustellen.

Unsere Forschung zeigt, dass es auch innerhalb von Europa insbesondere an seinen Grenzen große Probleme mit der Einhaltung der Menschenrechte gibt. Dabei sind oft die Verantwortlichkeiten unklar und somit die Wege zu einer Verbesserung bzw. Einhaltung der Standards oftmals versperrt. Die jüngsten Berichte zu Gewalt und Pushbacks an den europäischen Außengrenzen zeigen, dass die Situation sich nur dann nachhaltig verbessern kann, wenn die Verantwortlichkeiten klar geregelt sind und nicht versucht wird, menschenrechtliche Standards zu unterlaufen. Unsere Forschung zeigt, dass ein robustes, unabhängiges Monitoring ein wichtiger Schritt in diese Richtung sein könnte, ebenso wie eine Stärkung der menschenrechtlichen Dimension im Inneren durch entsprechende Schulungs-, Ausbildungs- und Umsetzungsmaßnahmen.

Neben dieser europäischen Dimension zeigt unsere Forschung, dass die durch den „langen Sommer der Migration“ ausgelösten Reaktionen vor allem auf nationaler Ebene erfolgten. Die getroffenen Maßnahmen erwiesen sich besonders dann als innenpolitisch tragfähig, wenn sie gegen die anderen europäischen Partnerstaaten und die Asylsuchenden gerichtet waren. Dies hat die ohnehin schon fragile europäische Solidarität und Zusammenarbeit weiter geschwächt. Als absehbare Konsequenz zieht eine solche Politik eine Verstärkung der Kontrollen an den europäischen Binnengrenzen nach sich, die die Freizügigkeit im Schengen-Raum gefährden und insbesondere spürbare Grenzzonen an den Binnengrenzen schaffen könnte. Dadurch würden Grenzregionen im Binnenraum wieder zu benachteiligten Regionen und das Zusammenwachsen Europas würde verlangsamt, wenn nicht verhindert. Unsere Forschung zeigt, dass diese bereits begonnene Entwicklung zur Krise der Europäischen Union insgesamt beiträgt und nur gestoppt werden kann, wenn die Europäische Union im Bereich Migration wieder als gemeinsam handelnder konstruktiver Akteur auftritt. Dazu ist eine kohärentere und transparentere Politik erforderlich, die die europäischen Gemeinsamkeiten betont und dieses gemeinsame Handeln als zentralen Bestandteil der europäischen Migrationspolitik etabliert.

Unsere Forschung zeigt allerdings, dass aktuell eine andere Richtung dominant ist. Der sich wandelnde politische Ansatz, der sich hauptsächlich auf Sicherheit und Rückkehr konzentriert, hat bereits dazu geführt, dass Migration als national zu bearbeitendes Problem dargestellt wird. Die auf dieser Ebene gefundenen Lösungen sind aber oft weder transparent, noch an den tatsächlich in der Praxis auftretenden Schwierigkeiten orientiert. Durch die unklaren und teilweise widersprüchlichen Entscheidungen entstehen vor Ort zusätzliche Unsicherheiten für die Verwaltung und die betroffenen Personen. Dies wirkt sich zum Nachteil aller Beteiligten aus, da die Bearbeitung von Praxisproblemen mit unklaren und schwer nachvollziehbaren Standards zusätzliche Unklarheit und Stress erzeugt. Um diese Herausforderung anzugehen, ist es erforderlich, den aktuellen durch die hyperaktive Gesetzgebung zersplitterten Rechtsrahmen wissenschaftlich weiter zu analysieren und insbesondere dessen Unklarheiten, Überregulierungen und Widersprüche herauszuarbeiten. Unsere Forschung hat für verschiedene Teilbereiche bereits Analysen vorgelegt und aufgezeigt, dass eine grundlegende Reform des gesetzlichen Rahmens notwendig ist. Ein solcher Reformprozess sollte mit dem entsprechenden Vorlauf und der notwendigen Zeit angegangen werden. Nach Verabschiedung der umfassenden Reform sollte diese durch entsprechende Aus- und Weiterbildung sowie administrative Anleitung schrittweise umgesetzt werden.

Für diese Umsetzung ist es erforderlich, sowohl die betroffenen Personen als auch die Verwaltung nicht als Problem zu konstruieren und sie als Sündenböcke für Fehlentwicklungen und nicht funktionierende Ansätze abzustempeln. Stattdessen sollten die vorhandenen erheblichen Ressourcen zielgerichtet genutzt werden. Unsere Forschung zeigt, dass Exklusion und Inklusion in der Migrationspolitik immer gleichzeitig präsent sind. Die meisten der Governance-Ansätze, die wir untersuchen konnten, sind zu allgemein gehalten, um für alle Kontexte zu funktionieren. Es ist insbesondere notwendig, Strukturen zu vereinfachen und den Schwerpunkt auf die lokale Ebene und das Individuum zu legen. Schließlich basiert der allgemeine politische Ansatz hinsichtlich der Migration in Europa auf der Zulassung von Einzelpersonen und nicht auf Gruppen. Diese Realität muss sich in der politischen und administrativen Praxis widerspiegeln, ohne dabei zuzulassen, dass diese als intransparent und unfair empfunden wird, wie dies nach unseren Forschungsergebnissen häufig der Fall ist.

Unsere Forschung hat gezeigt, dass die deutsche Infrastruktur auf der Ebene der Behörden, aber auch in Bezug auf zivilgesellschaftliche Akteure in der Lage war, auf plötzliche Entwicklungen und große Herausforderungen schnell und lösungsorientiert zu reagieren. Die Verwaltung ist im Kern sehr gut in der Lage, sich anzupassen und für pragmatische und funktionierende Lösungen zu sorgen. Wenn eine umfassende Reform der europäischen Migrationspolitik, wie sie gerade diskutiert wird, funktionieren soll, müssen die oft sehr unterschiedliche Realität vor Ort und die Perspektiven der lokalen Akteur*innen umfassend einbezogen und berücksichtigt werden.

Fazit

Migration ist ein unvermeidlicher Teil der menschlichen Natur. Deshalb müssen sich unsere Strukturen an neue Realitäten und den Wandel anpassen. Eine bessere Einbeziehung der praktischen Perspektiven und der betroffenen Personen ist notwendig, damit eine Reform funktionieren kann. Ein wichtiger Schritt wäre, die Forschung und das gesammelte Wissen viel stärker in die Politikgestaltung einzubeziehen. Wenn die Migrationspolitik auf falschen Annahmen und der Logik des Missbrauchs beruht, wird sie nicht funktionieren. Aus politischer Sicht sollte der selbstzentrierte, nationale Fokus der aktuellen Politik überwunden werden, wenn Europa – nicht nur in dieser Frage – seine Einheit und Stärke zeigen und gestaltend einwirken will.

In unserer Analyse der aktuellen Entwicklungen ist deutlich geworden, dass ein rechtlicher Rahmen und eine praktische Umsetzung, die aus der Perspektive der Betroffenen willkürlich erscheinen, nicht die beabsichtigte steuernde Wirkung haben kann. Die überwältigende Mehrheit der Personen, die migrieren, ist bereit und in der Lage, in ihre eigene Zukunft zu investieren und sich nicht auf den Staat zu verlassen oder ihn auszutricksen. Unsere Forschung zeigt, dass diese Personen gegenwärtig zurückgelassen werden, weil die Politik sich auf das konzentriert, was nicht funktioniert. Wenn sich die Politik auf die Personen fokussiert, die sich widersetzen, wird sie das System nicht verändern können, da die Anreize das System mitzugestalten und zum Funktionieren zu bringen, für alle anderen Akteur*innen zu gering sind.

Die Aufgabe für die Forschung in diesem Kontext ist es, herauszukristallisieren, welche Forschungsfragen sich stellen, welche Antworten hilfreich und welche Maßnahmen vielversprechend sein können. Sie muss dabei die verschiedenen Dimensionen und ihre Interdependenzen analysieren und aufzeigen, welche Auswirkungen diese Wechselwirkungen auf der praktischen und auf der politischen Ebene haben. Nur die vertiefte Kenntnis der Herausforderungen, aber auch der verfügbaren Ressourcen erlaubt eine faktenbasierte und trotzdem empathische Analyse und eine entsprechende Gestaltung der Politik.