

Policy Briefing
Executive Summary
Ausgabe 1, Migration



Warum Abschreckung keine Lösung ist – Grundpfeiler einer besseren Migrationspolitik

Von Jessica Bither & Hannes Einsporn
Juli 2024

Executive Summary

Angesichts ihrer enormen Herausforderungen greift die Migrationspolitik weltweit vielfach zu kurz. Eine Rekordzahl von Menschen ist auf der Flucht. Migrationsrouten werden immer gefährlicher, und eine wachsende Zahl von Asylbewerber:innen und irregulären Migrant:innen führt vielerorts zu einer Belastung der Asyl- und Aufnahmekapazitäten. Gleichzeitig wächst in vielen Ländern angesichts des demografischen Wandels und eines Mangels an Arbeitskräften der Bedarf an Zuwanderung.

Es braucht Systemverständnis, Flexibilität und Wahlmöglichkeiten

Das vorliegende Papier zeigt auf, wie es gelingen kann, mit einer Kombination verschiedener politischer Maßnahmen schneller und flexibler auf die wachsenden Herausforderungen in der Migrationspolitik zu reagieren. Dabei gehen die Autor:innen auf folgende Grundpfeiler einer besseren Migrationspolitik ein und stellen erste Ansätze aus der Praxis vor:

1. Systemverständnis:

Vernetztes Denken statt Einzelmaßnahmen

2. Flexibilität:

Schaffung breiter und anpassungsfähiger Handlungsrahmen statt starrer Zuwanderungs- und Aufnahmeprogramme

3. Wahlmöglichkeiten:

Eine Berücksichtigung der unterschiedlichen und sich wandelnden Bedürfnisse und Wünsche von Migrant:innen

Restriktive Maßnahmen allein führen nicht zu mehr Kontrolle in der Migrationspolitik

Politische Debatten und staatliche Maßnahmen im Bereich Migration konzentrieren sich in vielen Ländern auf *Kontrolle*. Diese bedeutet häufig Abschreckung – beispielsweise indem Migrant:innen entlang von Migrationsrouten abgefangen oder quasi inhaftiert werden. Diese Maßnahmen werden jedoch ihren Zielen nicht gerecht. Sie basieren auf einer grob vereinfachten Sicht auf Migration und geben vor, dass sich die mit Migration verbundenen komplexen Herausforderungen und Unwägbarkeiten beseitigen ließen. Ein Beispiel dafür sind irreguläre Migrationsrouten: Sie werden gleichermaßen von Menschen genutzt, die Schutz suchen, wie auch von Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen migrieren. Versuche, diese Routen vollständig zu schließen, greifen zu kurz, wenn es beispielsweise keine ausreichenden Möglichkeiten der regulären Migration und gleichzeitig einen Bedarf an Arbeitsmigrant:innen in Zielländern gibt. Ein anderes Beispiel sind die Folgen des Klimawandels, deren Auswirkungen auf das künftige Migrationsgeschehen noch zu wenig berücksichtigt werden.

Zudem gibt es keine ausreichenden Belege dafür, dass restriktive Maßnahmen allein Migration längerfristig deutlich reduzieren oder steuern können. Stattdessen haben sie unbeabsichtigte Folgen: Mehr abgelehnte Asylgesuche oder Visaanträge stehen beispielsweise in Zusammenhang mit einem Anstieg der irregulären Migration, weil Menschen sich andere Zugangswege suchen.

Zentral ist deshalb die Frage, wie Regierungen und politische Entscheidungsträger:innen die Komplexität und Ungewissheit bei der Steuerung von Migration

berücksichtigen können, anstatt vorrangig auf Maßnahmen zu setzen, die eine Illusion von Kontrolle vermitteln.

Stattdessen sollten politische Entscheidungsträger:innen die globalen Realitäten – Klimawandel, geopolitische Machtverschiebungen oder technologischer Wandel – und ihre Auswirkungen auf Migration ernst nehmen und bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Migration wird nicht verschwinden. Ihre Komplexität aber wird weiter zunehmen.

Es bedarf deshalb eines Rahmens für Migrationspolitik, der diesen Realitäten besser gerecht wird. Mit einem umfassenden Blick auf das gesamte Migrationssystem lassen sich wesentliche Merkmale für eine bessere Migrationspolitik ableiten. Ein ganzheitlicher Ansatz – ein Systembewusstsein – ermöglicht es, das Zusammenwirken unterschiedlicher Maßnahmen sowie lokale Gegebenheiten besser zu berücksichtigen. Die verschiedenen politischen Maßnahmen sollten zudem flexibel und anpassbar sein und Migrant:innen mehr Wahlmöglichkeiten geben.

Praxisbeispiele zeigen, wie es anders gehen könnte

Innovative Ansätze und politische Pilotprojekte aus den vergangenen zehn Jahren lassen erkennen, wie Migration in einer komplexen und sich schnell verändernden Welt nachhaltig und rechtmäßig gestaltet werden kann: Die Einführung flexiblerer Formen des Flüchtlingsschutzes, spezielle Anlaufstellen für reguläre Migration wie in Zentral- und Südamerika (**Safe Mobility Offices**), neue Programme für Arbeitsmigration wie die Westbalkanregelung, staatlich-zivilgesellschaftliche Kooperationen zur Aufnahme Geflüchteter

(**Community Sponsorship**) oder die Vergabe humanitärer Visa sind einige Beispiele hierfür.

Zentrale Aspekte einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Migrationspolitik

Systemverständnis

Systemverständnis bedeutet, die Situation als Ganzes zu betrachten und nicht in Einzelmaßnahmen zu denken. Dies erfordert, mögliche Auswirkungen über verschiedene politische Ansätze und Ziele hinweg zu berücksichtigen und auch unbeabsichtigte Folgen staatlicher Maßnahmen in den Blick zu nehmen. In bilateralen Migrationsabkommen – beispielsweise der 2016 geschlossenen Vereinbarung der Europäischen Union mit der Türkei – werden häufig isolierte politische Maßnahmen ergriffen, weshalb sie sich mitunter als wenig wirksam erweisen. Die **Safe Mobility Offices**, Anlaufstellen, die Menschen in Herkunfts- oder Transitländern in Zentral- und Südamerika Informationen und Zugang zu verschiedenen sicheren und regulären Migrationswegen geben, sind ein Beispiel dafür, wie es anders gehen könnte. Die Initiative basiert auf einer umfassenden politischen Vereinbarung (**Los Angeles Declaration on Migration and Protection**) für die Zusammenarbeit in Migrationsfragen zwischen nord- und südamerikanischen Ländern. Systemverständnis bedeutet auch, sensibler für regionale und lokale Kontexte zu sein.

Flexibilität

Flexibilität ermöglicht, besser mit Unwägbarkeiten umzugehen, indem ein breiter politischer Handlungsrahmen geschaffen wird – anstatt starrer Zuwanderungs- und Aufnahmeprogramme, die nur schwer angepasst werden können. Das bedeutet auch, Strukturen und Prozesse zu etablieren, um nichtstaatliche Akteure an der Entscheidungsfindung zu beteiligen oder eine (digitale) Infrastruktur für eine effektive Umsetzung bereitzustellen. Ein Beispiel dafür ist die Anwendung der **Massenzustrom-Richtlinie** der EU, die es ukrainischen Flüchtlingen ermöglichte, ihren Aufenthaltsort zu wählen. Community-Sponsorship-Programme, die Menschen und Communitys darin unterstützen, Geflüchtete aufzunehmen, sind ein weiteres Beispiel. Im Kontext der Konflikte in Afghanistan und der Ukraine konnten aufnehmende Staaten wie die Vereinigten Staaten oder Großbritannien ihre Aufnahmekapazitäten dadurch schnell erweitern.

Wahlmöglichkeiten

Traditionelle Instrumente der Migrationspolitik berücksichtigen die unterschiedlichen und sich wandelnden Bedürfnisse und Wünsche von Migrant:innen oft nur unzureichend. Beispielsweise folgt auf das unmittelbare Bedürfnis Geflüchteter, in einem Nachbarland Schutz zu suchen, üblicherweise der Wunsch, ein stabiles Leben zu führen und die eigenen Fähigkeiten und Potenziale zu entwickeln. In den Ländern, in denen Geflüchtete zuerst ankommen, ist dies aber oft nur

sehr begrenzt möglich. Dennoch gibt es derzeit entweder nur vereinzelt sichere und reguläre Zugangsmöglichkeiten über Grenzen hinweg, die zudem die Vielfalt der potenziellen Migrant:innen nicht berücksichtigen. Oder aber Menschen bekommen einen bestimmten Status (wie z. B. Flüchtlinge oder Migrant:innen), den sie nur schwer ablegen können. Mehr Möglichkeiten für Geflüchtete zu schaffen, wie sie in anderen Ländern Arbeit suchen können, ist ein Beispiel für das Denken außerhalb traditioneller Instrumente und Kategorien.

Abschreckung in der Migrationspolitik heizt globalen Unterbietungswettbewerb an

Bedauerlicherweise werden diese Instrumente von politischen Entscheidungsträger:innen bislang weitgehend außer Acht gelassen oder erst dann ernsthaft umgesetzt, wenn die Zahl irregulärer Einreisen vermeintlich unter Kontrolle ist. Es braucht jedoch die Bereitschaft der Politik, diese neuen, flexiblen Instrumente der Migrationspolitik verstärkt anzuwenden, um den aktuellen, aber vor allem auch den zukünftigen Herausforderungen von Migration, gerecht zu werden.

Maßnahmen zur Abschreckung – wie Pushbacks oder die Auslagerung von Asylverfahren – heizen auch einen globalen Unterbietungswettlauf der Standards und Prinzipien an, insbesondere wenn der Globale Norden sie zur Norm macht.

Flexible Instrumente und mehr Wahlmöglichkeiten für Migrant:innen können hingegen die Handlungsfähigkeit von Regierungen in der Migrationspolitik stärken. Eine solche Migrationspolitik kann langfristig das Vertrauen in das Regierungshandeln steigern und bietet damit auch eine Chance, polarisierte und scheinbar unlösbare Debatten über Migration besser zu steuern. Nur wenn die Politik ihr Verständnis von *Kontrolle* weiterentwickelt, kann sie aus der Abschreckungsfalle herausfinden. So ließe sich eine Migrationspolitik gestalten, die den heutigen Herausforderungen besser gerecht wird und für die morgigen besser gerüstet ist.

Autor:innen

Jessica Bither ist Senior Expertin für Migration bei der Robert Bosch Stiftung in Berlin.
jessica.bither@bosch-stiftung.de

Hannes Einsporn ist Senior Projektmanager für Migration bei der Robert Bosch Stiftung in Berlin.
hannes.einsporn@bosch-stiftung.de

Die in dieser Veröffentlichung geäußerten Ansichten sind die der Autor:innen und spiegeln nicht unbedingt die der Stiftung wider.

Layout

mischen, www.mischen-berlin.de

Illustration

Cha Pornea

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart, Deutschland.
Alle Rechte vorbehalten.

Die Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung arbeitet in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Globale Fragen. Mit ihrer Förderung setzt sie sich für eine gerechte und nachhaltige Zukunft ein. Die Stiftung ist gemeinnützig, unabhängig und überparteilich. Sie geht auf das Vermächtnis von Robert Bosch zurück. Der Unternehmer und Stifter formulierte darin den doppelten Auftrag, das Fortbestehen des Unternehmens zu sichern und sein soziales Engagement weiterzuführen. Die Robert Bosch Stiftung GmbH unterhält eigene Einrichtungen, entwickelt innovative Projekte und fördert auf internationaler wie lokaler Ebene. Die Erkenntnisse aus ihrer Förderung bringt die Stiftung in die Fachwelt und die öffentliche Debatte ein.

In der Reihe Policy Briefing publiziert die Robert Bosch Stiftung Beiträge zu Themen ihrer Förderung.