



Institut für Internationale Entwicklung, Universität Wien
Department of Development Studies, University of Vienna

ieXperiments

Perspektiven und Grenzen der
„Migrationssteuerung“
Ein kritisches Gespräch mit Albert Kraler

Anna Chiara Gatschnegg, Rebecca Kirsche, Natalie
Luftensteiner



With the ieXperiments series, the Department of Development Studies seeks to create a forum for creative writing, reflection, and critique. We are happy to accept contributions such as reviews, essays, conference and workshop reports, interviews, self-reflective insights into or about research and teaching, as well as critical opinions and reactions to current and societally relevant topics in development research. Through this open forum, we hope to expand the range of expressive and representational formats by encouraging creative, free, visually oriented, multi-lingual, and other forms of experimental writing.

Editorial team: Johannes Knierzinger, Aleksandra Wojewska
E-mail: johannes.knierzinger@univie.ac.at

Perspektiven und Grenzen der „Migrationssteuerung“ Ein kritisches Gespräch mit Albert Kraler.

Anna Chiara Gatschnegg, Rebecca Kirsche, Natalie Luftensteiner

Anmerkungen

Das Interview gibt einen Einblick in Global-Governance-Ansätze in der Migrationsforschung. Welche Möglichkeiten aber auch Grenzen gehen mit dieser Perspektive auf Migration und Flucht einher? Am Beispiel vergangener und aktueller Entwicklungen der europäischen Migrations- und Asylpolitik werden Tools zur Migrationssteuerung kritisch diskutiert. Welche Akteure bestimmen das politische Kräfteverhältnis und warum überschneidet sich Entwicklungspolitik so häufig mit Migrations- und Asylfragen?

Keywords: Migration; Migrationssteuerung; Global Governance; europäische Migrations- und Asylpolitik; Entwicklungspolitik; Menschenrechte; Grenzregime

Author*inneninformation: Albert Kraler ist Professor am Zentrum für Migrations- und Globalisierungsforschung an der Donau Universität Krems. Das Interview wurde von Anna Chiara Gatschnegg, Rebecca Kirsche und Natalie Luftensteiner geführt und transkribiert. Für die Endredaktion ist Johannes Knierzinger verantwortlich.

Kontakt: johannes.knierzinger@univie.ac.at

Interviewtranskript

Anna Chiara Gatschnegg (AG): Die Verknüpfung entwicklungspolitischer Instrumente mit migrations- und asylpolitischen Zielsetzungen spielt in unserem Studium eine wichtige Rolle. Eines Ihrer aktuellen Forschungsprojekte, „Smart Migration- and Asylum Governance“, beschäftigt sich unter anderem mit Steuerungsmöglichkeiten und Effekten von politischen Maßnahmen im Bereich der Migrations- und Asylpolitik. Was bedeutet Migrationssteuerung eigentlich auf europäischer Ebene?

Albert Kraler (AK): Die Begrifflichkeit Migrationssteuerung kommt aus Diskussionen über *Global Governance*. „Gubernare“ heißt „steuern“, es geht um Lenkung und Lenkeffekte. Wenn man es breiter auffassen möchte, bedeutet es auch regulieren. Migrationssteuerung heißt definitiv auch Migrationsströme steuern. Bei Migrationssteuerung sind aber auch noch eine Reihe anderer Aspekte wichtig: Wo kann man überhaupt steuern, an welchen Hebeln kann man ansetzen, welche Hebel betreffen wen in welcher Weise, wen braucht es alles dazu? Genau solche Fragen werden in einem *Global-Governance*-Framework gestellt. Das ist dann auf nationaler Ebene nicht viel anders als auf europäischer Ebene. Dort hat man es mit einem großen Block zu tun, wo man als Kollektivakteur wesentlich gewichtigere Akzente setzen kann als ein einzelnes Land. Auf lokaler Ebene unterscheidet es sich nochmal. Wie kann beispielsweise Wien die Zuwanderung steuern? Da werden andere Instrumente gebraucht und es gibt andere Reichweiten.

AG: Ein zentraler Begriff im Titel Ihres Forschungsprojektes ist *smart*. Was wird unter dem Begriff verstanden?

AK: Den Begriff habe ich mir aus systemtheoretischen Ansätzen ausgeborgt. Helmut Willke (2007) hat zu *Smart Governance* ein Büchlein verfasst. Letztlich geht es darum, Steuerungsmöglichkeiten zu finden, die effektiv sind und nicht nur auf traditionellen staatlichen Mechanismen beruhen. Das ureigenste Instrument von Staat und Staatlichkeit ist, dass man eine *Command and Control Policy* hat. Also man befiehlt etwas, setzt Macht, vielleicht auch Gewalt, ein oder droht zumindest Gewalt an, um bestimmte Resultate zu erzielen. Das wäre ein ganz klassischer, verengter Steuerungs- oder Herrschaftsbegriff. *Smart* würde Formen von Governance bezeichnen, die mit wesentlich weniger Mitteln viel mehr erreichen. Zum Beispiel ist der Markt ein Steuerungsmechanismus. Im Bereich Fairtrade wurde eine Vielzahl von Zertifikaten entwickelt. Unternehmen wurden dazu gebracht Zertifikate zu erlangen und die damit verbundenen Audit-Prozesse einzugehen, um ihre Marke zu stärken. Ein wesentliches Element von diesem Steuerungsmechanismus ist *peer pressure*. Zugleich ist Fairtrade ein gutes Beispiel für die Privatisierung staatlicher Funktionen. Die Einhaltung der Arbeitsstandards wird in diesem Zusammenhang nicht mehr von Arbeitsinspektoraten überprüft. Auch das Verhängen von Sanktionen wird auf private Akteur:innen ausgelagert. Eine andere Form von *Smart Governance* aus der verhaltensorientierten Forschung ist *Nudging* bzw. „Policy by design“. Man bringt Menschen bei gewissen Entscheidungssituationen bewusst dazu, einen gewissen Pfad einzuschlagen. Bei diesem Ansatz kommt einiges aus der Psychologie. In Supermärkten werden Produkte beispielsweise gezielt auf einer bestimmten Höhe platziert, sodass die Menschen danach greifen. Auch der Umstand, dass in Wien alle 20 Meter ein Papierkorb mit Aschenbecher hängt – das fällt Tourist:innen immer auf – hat mit *Nudging* zu tun. Auf diese Art werden Leute einfach dazu gebracht, sich im öffentlichen Raum auf eine gewisse Art und Weise zu verhalten.

Aber was heißt *Smart Governance* im Migrationsbereich? Da ist der Griff zur *Command-and-Control*-Politik nach wie vor der naheliegendste. Das sieht man auch ganz stark an der

Militarisierung der Außengrenzen. Abschreckung ist immer noch ein wesentliches Merkmal. Es gibt aber gleichzeitig auch andere Tools wie etwa die Privatisierung von Kontrolltätigkeiten. Ein Beispiel sind sogenannte *Carrier Sanctions*, also Sanktionen gegenüber Beförderern wie Flugunternehmen oder Frächtern. Der Staat bringt private Akteur:innen durch Sanktionsmaßnahmen dazu, Grenzkontrollen zu übernehmen. *Peer pressure* ist auch ein Thema. Zum Beispiel sollen Migrant:innen oder deren Familien durch Kampagnen auch selbst erreicht werden. In Westafrika oder Pakistan werden Soap Operas durch die EU kofinanziert, durch welche *peer pressure* aufgebaut werden soll. An diesem Ansatz gibt es verschiedene Kritikpunkte. Zum Beispiel zeigen alle bisherigen Studien, dass das eigentlich relativ wenig Relevanz hat und Vertrauen in zentrale Auskunftspersonen viel wichtiger ist. Denn wenn Vertrauenspersonen meinen, das wird schon irgendwie hinhauen, wird denen eher geglaubt.

AG: Wir sind auf das Wort *smart* in unterschiedlichen Kontexten gestoßen. Von der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften wird *smart* bei den *Smart Practices* im Bereich der Arbeit mit *People on the move* eher so verstanden, dass diese die Resilienz von *People on the move* fördern sollen. Mithilfe unterschiedlicher Akteur:innen sollen die Bedürfnisse dieser vulnerablen Personengruppen identifiziert und adressiert werden. Gleichzeitig haben wir das Wort *smart* auch im neuen EU Migrations- und Asylpakt gefunden, wo eben die Rede von *smarteren* und flexibleren Möglichkeiten ist, um Mitgliedsstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen zu unterstützen und die Nutzung neuer Technologien in der Grenzkontrolle zu ermöglichen. Der Begriff wird offenbar sehr unterschiedlich verwendet und auch mit unterschiedlichen Zielsetzungen verbunden.

Wir fragen uns gerade deshalb, was erfolgreiche Migrationssteuerung eigentlich ist? Anhand welcher Kriterien werden die Maßnahmen bewertet? Provokativ könnte man behaupten, dass Migrationssteuerung anhand des Erfolges von Migrationsabwehr gemessen wird. Wer setzt eigentlich die Ziele und wessen Interessen werden verfolgt?

AK: Grundsätzlich gibt es unterschiedliche Interessen, die nicht unter einen Hut zu bringen sind. Zumindest normativ gibt es Anhaltspunkte, wo sich erstrebenswerte Ziele setzen lassen. Auf einer globalen Ebene sind das die Menschenrechte, Arbeitsrechte und die Sustainable Development Goals (SDGs). Diese Ziele werden als Parameter verwendet. Formuliert man es hingegen von einem Interessensstandpunkt einer nationalstaatlichen Anti-Migrationssicht, sind die Ziele und Maßstäbe ganz andere. Da geht es um Reduktion von Migration. Gerade bestimmte Migrationsgruppen sollen bleiben wo sie sind oder eben zurückgehen wo sie hergekommen sind, ungeachtet sonstiger Auswirkungen.

Anhand der Kontroversen um die Unterzeichnung des globalen Migrationspaktes 2018 in Marrakesch erkennt man, wie sich solche Prozesse auf politischer Ebene gestalten. Ganz deutlich konnten solche Prozesse zunächst fast automatisiert in Richtung einer Lösung gehen. Die Verhandlungen wurden zu Beginn von österreichischen Diplomaten federführend mitgestaltet (bevor Sebastian Kurz Bundeskanzler war). Wenig später gab es bereits eine rechte Gegenmobilisierung und einen politischen Pfiff zurück an den Staat, wie eben beispielsweise in Österreich unter der schwarz-blauen Koalition, das sich weigerte den Pakt zu unterzeichnen. Weniger geht es darum, was dabei öffentlich inhaltlich diskutiert wurde. Mehr geht es um die symbolischen Botschaften, die man an das eigene Wahlvolk, aber auch an Migrant:innen senden will. Aktuell sehen wir diese Symbolpolitik auch bei der Staatsbürger:innenschaftsdebatte. Es geht um das Selbstbild eines Staates, das in diesem Kontext einer großen Gruppe von Menschen kommuniziert, dass sie nicht eingeladen sind. Und außerdem will man Menschen die bereits hier sind signalisieren, dass es ein großzügiges

Geschenk von „uns“ ist, dass sie hier sein dürfen. Im Sinne: „Benehmt euch, sonst seid ihr schneller weg als ihr denken könnt!“

AG: Gerade mit den SDGs als entwicklungspolitische Agenda zeigt sich wieder sehr deutlich, dass es Überschneidungen von migrations- und entwicklungspolitischen Themen gibt. Sich überschneidende Steuermöglichkeiten findet man auch im Rahmen des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika. Der EUTF hat das erklärte Ziel, Ursachen von Destabilisierung, Zwangsvertreibung und „irregulärer Migration“ zu bekämpfen. Er wird aber hauptsächlich aus EZ-Geldern finanziert. Ist die Überschneidung von EZ- und Migrations- und Asylpolitik im Rahmen des EUTF Ihrer Meinung nach *smart* oder nicht? Ist die Diversifizierung von Migrationssteuerung über EZ-Kanäle *smart*?

AK: In gewisser Weise ist es eine Pendelbewegung. Diese „Addressing Root Causes“-Diskussion wurde schon einmal vor 20-30 Jahren geführt und wir haben sie jetzt seit ein paar Jahren wieder, durch den Valletta-Gipfel 2015 und alles was folgte. Wo Entwicklungspolitik für Migrationssteuerung verwendet wird, ist Fluchtursachenbekämpfung eines der immer wiederkehrenden Mantras. Das ist die politische Diskussion. Auf der programmatischen Ebene muss man genau schauen was eigentlich finanziert wird im Trust Fund. Ich muss da schon vorausschicken, dass ich diesbezüglich kein großer Experte bin und dazu nur peripher ein paar Wahrnehmungen habe. Die Finanzierung ist im Prinzip Kraut und Rüben. Sehr viele Gelder kommen von etablierten Organisationen – Gelder der ILO, IOM, UNHCR werden abgerufen. Es gibt schon auch Gelder von Mitgliedsstaaten und Kooperationspartnern, aber meistens sind es große Brokerinstitutionen, die es braucht, um derart komplexe Projekte aufzusetzen, zu managen, Anträge zu schreiben und zu verwalten. Aus meiner Wahrnehmung heraus passieren dann unterschiedliche Dinge, die nicht unbedingt einem spezifischen Ziel dienen, sondern durchaus auch unterschiedlichste Interessen bedienen. Daran würde ich noch gar nichts *smart* finden, weil der gemeinsame Rahmen fehlt. Es werden sehr viele interessante Dinge gemacht. Es werden einerseits schutzorientierte Maßnahmen durchgeführt in Herkunfts- oder Erstasyllandern bzw. Transitländern. Solche Maßnahmen, mit denen man Sorge trägt, dass Menschen in lang andauernden Fluchtsituationen zum Beispiel Zugang zu Arbeit, einem gewissen Lebensunterhalt und Bildung bekommen, sind sinnvoll. Es werden aber auch Migrationsmanagement und Grenzkontrollprojekte gefördert, die wieder ganz andere Zielstellungen haben. Wenn man möglichst viele divergierende Interessen nicht auflösen kann und politisch keinen Konsens herstellen kann, ist es gut alle Interessen ein bisschen zu bedienen, aber als *smart* würde ich das eigentlich nicht bezeichnen. In einem früheren Projekt, das ich koordiniert habe (Demand-Side Measures Against Trafficking), in dem es um Maßnahmen bezüglich Menschenhandel ging haben sich Kolleg:innen der Uni Edinburgh mit der Debatte zu *Smart Regulation* auseinandergesetzt. Der Fokus bei dieser Analyse lag darauf, welche Instrumente es für Staaten überhaupt gibt, um regulieren zu können und speziell um unerwünschtes Verhalten zu steuern (untersucht wurden Arbeitsausbeutung, Drogenmissbrauch und Rauchen) und da zeigte sich, dass ein Command-and-Control Ansatz dominiert, aber dass auch „Command-and-Control“ *smart* gestaltet werden kann, wenn es mit anderen Instrumenten (z.B. Peer Pressure oder „Design-Measures“) kombiniert wird, etwa durch das Verbot von Rauchen in Lokalen. Hier kann man in der Migrationspolitik sicher lernen.

AG: Von bekannten NGOs und Stiftungen wird immer wieder daran gezweifelt, dass der Treuhandfond tatsächlich die Ziele der *Official Development Assistance* (ODA) verfolgt. Ein großer Teil des Budgets kommt aus der ODA, dabei wird vor allem auch oft das Beispiel der libyschen Küstenwache erwähnt. Sie haben auch angesprochen, dass es bei Asyl- und Migrationspolitik teilweise um Grenzkontrolle und Grenzmanagement geht, wo auch der EUTF kritisiert wurde. Anhand des Beispiels vom EUTF wird laut einem Bericht von 2018 von

CONCORD deutlich, dass Migrationsabwehr gegenüber der Armutsbekämpfung priorisiert wird. Darüber hinaus kritisiert die Heinrich-Böll-Stiftung in einer Studie von 2018 einen eben von Ihnen geschilderten Ansatz, wonach Einzelpersonen bei der Arbeitssuche etc. unterstützt werden. Der Punkt in der Studie ist, dass Fluchtursachen-Bekämpfung oft eine kurzfristige und auch auf individueller Ebene basierende Symptombekämpfung sei und es nicht um die tatsächliche Bearbeitung von Fluchtursachen gehen würde.

Sie empfehlen der EU in Ihrem Paper „Climate Change and Migration – Legal and policy challenges and responses“, dass es nicht nur Strategien und Policies zu verfolgen gilt, welche sich darauf fokussieren, Menschen von Mobility abzuhalten. Was meinen Sie damit und welche Art von Strategien und Policies fehlen für Sie konkret?

AK: Generell fehlt eine gewisse Offenheit und Experimentierfreudigkeit bezüglich Migration, die niedrig qualifiziert ist. Man muss eine Latte von Erfordernissen erfüllen, um überhaupt legal migrieren zu können. Und die Visavergabe ist, nach Festlegung im europäischen Visa Code, so organisiert, dass das Migrationsrisiko bewertet werden muss. Das führt regelmäßig dazu, dass gerade Personen aus Niedrigeinkommensländern, also aus dem afrikanischen oder asiatischen Kontext, kein Visum bekommen, selbst wenn sie vielleicht einen Aufenthaltstitel bekommen würden. Einfach weil Ihnen zum Beispiel als Studierende oder als Person, die ein Praktikum oder Training macht, nicht geglaubt wird, dass sie wieder zurückgehen. Man könnte hier sehr viel generöser arbeiten. Was auch fehlt, sind Möglichkeiten für Geflüchtete. Das betrifft jetzt nicht nur den Bereich Klima und Migration. In diesem Bereich ist grundsätzlich zu beobachten, dass sich Migrationsdynamiken überwiegend im Binnenkontext abspielen. Es ist also gar nicht unbedingt eine Frage von internationaler Migration. Dennoch kommt es oft zu einem Ineinandergreifen von klimatischen Naturkatastrophen und „traditioneller“ Flucht. Wie zum Beispiel auf dem afrikanischen Kontinent, wo es diese große Heuschreckenplage gab und ganze Ernten ausgefallen sind und gleichzeitig der Konflikt in Tigray ausgebrochen ist. In diesem Kontext funktionieren etablierte Coping-Mechanismen nicht: Strategien zum Umgang mit schlechten Ernten funktionieren zum Beispiel nicht, wenn bestimmte Gebiete aufgrund von Konflikten gesperrt sind. Genau da kommt es zu einer Verschränkung von unterschiedlichen Dynamiken. Das Horn von Afrika ist ein gutes Beispiel. Man muss immer von vornherein auf verschiedenen Ebenen parallel denken und die Vermittlung von Mobilitätsmöglichkeiten nach Europa, in die USA, Kanada, Australien und andere Hocheinkommensstaaten – plus vielleicht noch Middle-Income-Countries – ist auf jeden Fall eine Option, die für manche relevant ist. Man kann vielleicht nicht unbedingt immer Situationen entschärfen, aber umgekehrt doch verhindern, dass Leute überhaupt keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr haben. Es ist doch irgendwie seltsam, wenn beispielsweise syrische Wissenschaftler:innen überhaupt keine Möglichkeiten mehr haben, in ihrem Beruf zu bleiben, da sie nirgendwo mit einem Forschungsvisum hineinkommen, weil sie keine Stelle versprochen bekommen und dann in einem Erstasyland stecken bleiben, wo es überhaupt keine Aussichten auf weitere Betätigung in der Wissenschaft gibt.

AG: Welche Strategien sehen Sie, um diese Möglichkeiten auf persönlicher Ebene zu schaffen?

AK: Da gibt's Initiativen, die aus dem akademischen Kontext kommen. Man könnte zumindest temporäre Gastprofessuren schaffen, damit beispielsweise geflüchtete Forscher:innen dann im Ausland tätig sein können. Es gibt in dem Bereich auch langetablierte Strategien, die bis in die 60er Jahre zurückgehen. Der Pen Club für Autor:innen, der versuchte und nach wie vor versucht, für verfolgte Autor:innen Gaststudien zu organisieren. Das wird interessanterweise oft nicht unter dem Thema Flucht und Exil geframed, sondern eher im Sinne von „den Leuten erstmal eine Atempause geben“. Genau solche Möglichkeiten können auf jeden Fall ausgeweitet

werden und da kann man auch kreativ sein. Das erlaubt Menschen vielleicht auch einen Neustart im Erstasyland oder Herkunftsstaat. Man könnte dies durchaus auch aus einem Umweltkontext ins Auge fassen. Es gibt oft derartige Initiativen, die sehr lokal sind. Im Kontext von Hurricane Katrina gab es verschiedene Mobilitätsangebote. Kinder wurden zum Beispiel weit weg auf stark ausgeweitete Ferien geschickt. Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es in Österreich das Programm der Kinderverschickung, wo Kinder aus besonders verarmten Familien nach Schweden oder Großbritannien zur Verbesserung der Mangelernährung gebracht wurden. Mit der Zeit kann man dadurch auch viele Menschen erreichen. Da geht es um kurzfristige Mobilität und die wird dann nicht unbedingt in einen Migrationskontext gestellt. Aber das wären durchaus Aspekte und Initiativen, die wiederentdeckt oder näher betrachtet werden könnten. Es gibt auch derzeit einige Initiativen in diese Richtung. Eine Organisation in Deutschland, „Migration Miteinander“, hat zum Beispiel ein Projekt namens „Move Europe“ initiiert, wo Praktika in Deutschland an Geflüchtete in Italien und – ich glaube – andere Ländern vermittelt werden, beziehungsweise an Personen mit einem temporären humanitären Status. Das sind Aufenthalte von unterschiedlicher Dauer, aber die Personen haben die Gelegenheit, erstmal zu schnuppern, ein paar Netzwerke zu knüpfen und im Anschluss daran vielleicht einen weiteren Aufenthalt in Deutschland zu absolvieren und irgendwann vielleicht auch dort „anzukommen“. Bei den Menschen, die jetzt umgesiedelt werden, ist das sozusagen eine langfristige und permanente Entscheidung. Das bedeutet dann meistens, dass nur wenige dafür ausgewählt werden. Also hier könnte man tatsächlich noch viel flexibler agieren.

Rebecca Kirsche (RK): Als wir über den EUTF recherchiert haben, fiel uns auf, dass das auch afrikanische Partnerländer eingefordert haben. Sie forderten explizit mehr legale Migrationswege. Das war unserem Verständnis nach dann auch ein Anspruch bei der Formulierung des neuen EU-Migrationspaktes, etwa im Zusammenhang mit Neuansiedlungen und Fachkräftepartnerschaften. Wie bewerten Sie diese Vorstöße?

AK: Ja das sind kleine Aspekte, die hineingeschrieben wurden. Insgesamt geht es aber hauptsächlich um Abschreckung: Der Kommission und einigen wenigen Mitgliedstaaten war es wichtig, legale Migrationswege zu fördern. Insofern finde ich es gut, dass diese Aspekte niedergeschrieben wurden. Dadurch gibt es zumindest ein Commitment, Finanzierung für bestimmte Pilotprojekte, und Raum dafür, dass einige Länder sich vorwagen können, um Konzepte und Partnerschaften zu entwickeln. Diese spielen sich aber nur in einer Hand voll Bereichen ab. Das Schwierige an organisiertem Arbeitsfachkräfteaustausch ist, dass dabei kaum eine Eigendynamik entsteht und er im Vergleich zum insgesamten Migrationsgeschehen vernachlässigbar ist.

Stefan Rother schreibt in seinem 2021 erschienen Einführungsbuch in die Globale Governance der Migration, dass es im Pflegebereich eine Kooperation zwischen Deutschland und Vietnam gab, an der jedoch bisher nur sehr wenige Leute teilgenommen haben. Es gibt auch andere Partnerschaften, bei denen es einerseits um *Capacity Building* und andererseits um einen „two-way benefit“ geht. Es gibt auch ein Arrangement mit China, wo ein Fachkräfteaustausch in der Pflege vereinbart wurde. In der „Zeit“ (Yang 2021) gab es mal eine Reportage über einen Einzelfall, in dem China Pflegekräfte für eine befristete Zeit entsendet und sich dadurch eine Ausbildung erhofft. China hat ein ganz massives demografisches Problem und stellt sich die Frage, wie die Altersversorgung und die Pflege zukünftig ausschauen soll. China erhofft sich da einen doppelten Benefit. Das Ganze befindet sich noch in seinen Anfängen, aber es scheint so, als ob da teilweise beide Seiten naive Erwartungen haben. Es ist ja nicht so, dass das, was man in einem deutschen Altersheim lernt eins zu eins in China anwendbar ist. Die Pflege ist auch ein Bereich wo Intimität, Sprache und Vertrauen enorm wichtig sind. Solange die Möglichkeit sich zu artikulieren nicht ganz da ist, werden die Leute mitunter nur in

irgendwelchen Hilfstätigkeiten eingesetzt, wo sie dann rein gar nichts lernen. Also da gibt es sehr viele Probleme.

Es gibt einige Beispiele, wo es ein wechselseitiges Befruchten von Migration und Entwicklung gegeben hat. Jedoch waren diese Fälle nicht durch Politik bedingt, sondern entstanden aus einer bestimmten Konstellation heraus. Das bekannteste ist wahrscheinlich die IT-Industrie in Bangalore, das schon in den 1970er und 80er Jahren sehr gute technische Universitäten hatte. Viele Leute aus diesen Universitäten sind ins Silicon Valley gegangen und dann häufig aus familiären Gründen wieder zurück nach Indien gekommen. Diese Leute waren mitverantwortlich dafür, dass sich in Bangalore eine so große IT-Industrie herausbildete, die mitunter über die transnationalen Netzwerke wieder direkte wirtschaftliche Verflechtungen mit den ehemaligen Arbeitgeber:innen ins Leben gerufen hat. Das ist aber eines der wenigen Beispiele, wo man das wechselseitige Befruchten gut sieht. Es gibt jetzt gerade im Bereich des Fachkräfteaustauschs ein paar Pilotversuche, wo man auch in Verbindung mit Startups versucht, Dynamiken in Gang zu bringen. Es geht gar nicht mehr so sehr um Migration und Mobilität selbst, sondern um kurzfristige Mobilität als Teil eines Programms, wo es eigentlich um Wissenstransfer, Vernetzung, den Aufbau von Kapazitäten und ähnliche Dinge geht.

RK: Um nochmal auf die Menschen, die sich schon auf dem Weg befinden, zurückzukommen: Legale Flucht- oder Migrationswege sind ja auch Schutzmaßnahmen für Menschen in schwierigen humanitären Situationen. Das sieht man auch bei einem konkreten Beispiel in Libyen, wo 2011 durch die Eskalation des gewaltsamen Konflikts flüchtende Menschen und Arbeitsmigrant:innen weder vor noch zurück konnten. Die EU hat hier mit einer groß angelegten humanitären Aktion reagiert, die von der International Organization for Migration (IOM) durchgeführt wurde. Hat diese Aktion Ihrer Meinung nach etwas gebracht? Waren die Evakuierungsmaßnahmen aus Libyen in Folge von 2011 zu kurzfristig angelegt und welche Learnings ergeben sich daraus?

AK: Es hat mehrere Dinge bewirkt. Also einerseits war das die Geburt der „Migrants in Countries in Crisis Initiative“, die 2014 gelauncht wurde. Diese hat auch wieder Guidelines produziert und unterschiedliche Stakeholder auf globaler und regionaler Ebene zusammengebracht. Der Prozess war ein bisschen dem der Entstehung der „Guiding Principles on Internal Displacement“ in den 1990ern nachempfunden. Die wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts unter anderem aus Konsultationen erstellt und dieser Prozess hat dann wiederum in den globalen Kontext Eingang gefunden. Dadurch ergaben sich einige Learnings, zum Beispiel im Umgang mit der spezifischen Situation von Migrant:innen im Kontext der Covid-Krise. Zumindest auf der Ebene der internationalen Organisationen und der NGOs gab es dort sehr viel Bewusstsein dafür, was in Bezug auf Migrant:innen in einer Krise zu tun ist, welche spezifischen Vulnerabilitäten es gibt, welche Krisenkommunikationsmaßnahmen notwendig sind, was von Seiten des Herkunftsstaates notwendig ist und so weiter.

Also dieses Problem der gestrandeten Migrant:innen war schon vor Libyen ein Thema, zum Beispiel in Bezug auf irreguläre Migrant:innen, die in Marokko gestrandet waren. Das gab es auch teilweise in anderen Kontexten, in denen es um kurzfristige Mobilität ging, wie nach dem Tsunami 2010 in Ostasien. Auch in diesem Zusammenhang strandeten sehr viele Leute in Orten, wo sie nicht ansässig waren. In Europa hatten wir eine ähnliche – aber im Vergleich zu Covid natürlich lächerlich kurze – Krise als der isländische Vulkan 2011 ausgebrochen ist. Da war der Flugverkehr auch mal eine Zeit lahmgelegt und in diesen unterschiedlichen Kontexten waren dann Ad-hoc-Verlängerungen von Visa nötig. Diese konnten nicht auf einer individuellen Ebene stattfinden, wo jede:r Einzelne darum betteln muss, das ihr Visa verlängert wird, wenn der Flug drei Monate gecancelt ist. Das fand dann auf einer systemischen, strukturellen Ebene statt.

RK: Aber war die Situation in Libyen nicht eine ganze andere?

AK: Ja, natürlich. Dort wurde deutlich, dass Herkunftsstaaten mit großen Kapazitäten die Möglichkeit hatten, ihre Staatsbürger:innen zu evakuieren. Die europäischen Expats wurden schnell evakuiert, aber gerade bei Bangladeschi und anderen Leuten aus dem afrikanischen und asiatischen Raum war das nicht der Fall. Ich war auch in einem Forschungsprojekt dabei, wo es nicht nur um Staaten mit fehlenden Kapazitäten ging, sondern auch um die wenigen Staaten, die zwar ein Konsulat oder eine Botschaft in Libyen hatten, jedoch ein schlechtes Verhältnis zu den eigenen Bürger:innen, den Arbeitsmigrant:innen, in Libyen hatten. Da herrschte ein massives Misstrauen und das Konsulat wurde nicht unbedingt als Anlaufstelle angesehen. Zum Beispiel haben ghanaische Migrant:innen lokale Radiostationen in Ghana angerufen. Dann wurden dort Kampagnen gestartet, um den Leuten zu helfen. Durch diese Initiativen wurde sozusagen Druck von unten auf die Regierung gemacht. Eine weitere Problematik zeigt sich hier: Diese Migrant:innen waren zwar vom Konflikt in Libyen und auch von teilweise rassistisch motivierter Gewalt und Verfolgung betroffen, aber waren als Migrant:innen nicht vom Flüchtlingsrecht geschützt. Wenn Drittstaatenangehörige in einem Land sind, stellt das im Flüchtlingsrecht eine schwierige Situation dar, da immer der Herkunftsstaat rechtlich für sie verantwortlich ist, wenn diese Leute verfolgt werden oder ein Konflikt ausbricht. Sprich, diesen Migrant:innen wird kein Recht auf Asyl zugestanden (auch wenn sie vorläufig – etwa in großer Zahl in Tunesien, dem Niger, aber auch in Italien) aufgenommen wurden, aber die Standardantwort ist, sie sollen zurück, da sie in ihrem Heimatland keine Verfolgung fürchten.

RK: Wie lässt sich das mit der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbaren?

AK: Darin gibt es zwar die Formulierung, dass man auch Geflüchtete:r ist, wenn man aus dem Land, in welchem man den gewöhnlichen Aufenthalt hatte, vertrieben wird. Aber in der Praxis ist es eigentlich immer so, dass die Rückkehr die einzige Option ist. Und natürlich kann da die IOM, deren Organisation auf den Mitgliedstaaten basiert, auch nicht komplett eigenständig handeln. Da muss es in Europa irgendwen geben, die bereit wäre solche Leute aufzunehmen. Deshalb sind viele Rückkehrunwillige jetzt in Tunesien und auch in Niger. Häufig sind das tatsächlich Leute aus Konfliktgebieten oder verfolgenden Staaten wie Eritrea oder Somalia, für die eine Rückkehr keine Option war. Auch eine Rückkehr in Erstasylländer, wie in den Sudan, war damals in Libyen für viele keine Option. Sie fühlten sich dort erstens nicht sicher vor Verfolgung und zweitens sahen sie keine oder zu geringe Chancen, in diesen Staaten eine dauerhafte Lösung zu finden, nämlich einen Lebensunterhalt zu verdienen und aus dem Lagerkontext rauskommen zu können. Zu dem IOM-Programm ist noch zu ergänzen, dass das ein relativ großes Rückkehrprogramm war, bei dem man sich das erste Mal wieder gefragt hat, was Rückkehr eigentlich auf einer strukturellen Ebene heißt.

RK: Was bedeuten Rückführungen im europäischen Kontext?

AK: Im europäischen Kontext ist Rückkehr immer mit einer Rückführung von irregulär aufhältigen Migrant:innen verbunden. Auch wenn es andere gibt, die von solchen Rückführungsprogrammen profitieren, ist das die Hauptzielgruppe und passiert auf einer individuellen Ebene. Die Migrant:innen werden einzeln zurückgebracht und ihnen werden dann vielleicht im Rahmen von Reintegrationsprojekten finanzielle Hilfe oder andere Unterstützungsleistungen geboten. Genau in dem Kontext überlegte man, was es heißt, wenn 20.000 junge Männer in ärmliche Distrikte in Niger zurückkommen. Was heißt das für das Gebiet? Was muss man dafür tun, um das aufzufangen? Es ist dann nicht getan, wenn man den Leuten ein Taschengeld mitgibt, sondern das muss strukturell angegangen werden. Es ist auch

bis zu einem gewissen Grad überraschend, dass das erst wieder entdeckt werden musste. Nach dem Ende des Ost-West Konflikts haben massive Rückkehrbewegungen stattgefunden, die allerdings unter dem Label Repatriierung diskutiert worden sind. Diese Repatriierungen waren in einem klassischen Flüchtlingskontext verortet, wo die Konflikte bereits beendet waren und die Möglichkeit da war, dass hunderttausende Leute zurückgehen. Damals waren strukturelle Aspekte zentral und nicht die Hilfeleistung auf individueller Ebene.

RK: Krisen halten auch immer ein Brennglas auf Missstände, die schon da sind. Damit könnte man auch die Perspektive einnehmen, dass es nicht immer gut ist, erst an der Spitze einer Krise zu reagieren. Uns interessiert vor diesem Hintergrund, was ihrer Meinung nach notwendig wäre, um tatsächlichen Schutz für *People on the move* zu gewährleisten.

AK: In einem Beitrag aus dem Forschungsprojekt im Rahmen der Initiative „Migrants in Countries of Crisis“ (Gehrke/ Kraler 2020) ging es zwar um Notfallsituationen, aber wir stellten auch die Frage, wie man im Vorhinein Menschen so befähigen kann, dass sie weniger Risiko ausgesetzt sind. Ganz oben steht das Recht, dass Menschen unabhängig von einem rechtlichen Status zumindest Zugang zu Nothilfe haben. Wir haben uns in diesem Zusammenhang unter anderem Thailand angeschaut, das 2011 von einer Flut betroffen war. Die überwiegend burmesischen Migrant:innen (es gab auch andere Nationalitäten, etwa Vietnamesen und Kambodschaner), um die es da ging, haben sich zum einen nicht getraut, Hilfe abzurufen und zu öffentlichen Stellen zu gehen, weil es in Thailand ein sehr restriktives System gibt, wonach sich burmesische Migrant:innen nur in bestimmten Regionen aufhalten dürfen. Bei einer großflächigen Flut ist das eine absurde Situation. Zum anderen gab es aber auch nur Hilfe explizit für Staatsbürger:innen. Abgesehen davon, dass Personen, die keinen Zugang zu Nothilfe haben, besonders vulnerabel gemacht werden, unterminiert das auch andere Ziele von staatlichen Politiken. Die Covid-Krise zeigt das glaube ich ganz gut, und das ist auch der Grund wieso Portugal und Italien Regularisierungsprogramme für Migrant:innen einführten. Wir können es uns als Staat nicht leisten, wenn eine Gruppe komplett aus dem Radar verschwindet. Da ist es fürs erste einmal völlig egal, ob sie ein Aufenthaltsrecht haben oder nicht. Um uns selbst als Gesellschaft zu schützen, müssen wir da Anreize setzen, damit jede:r Anspruch auf grundlegende Gesundheitsmaßnahmen hat. Der Bereich *Consular Protection*, also Schutz durch Konsulate, ist ein anderer. Auch da können staatliche Strukturen aufgebaut werden. Staaten müssen Notfallpläne haben und Zugänge zur Bevölkerung und Vertrauensverhältnisse aufbauen.

RK: Was bedeutet das in der Praxis?

AK: Das passiert natürlich nicht von heute auf morgen, aber das kann man langfristig aufbauen. Die Philippinen waren wahrscheinlich selbst unter Präsident Rodrigo Duterte weltweit der Staat, der sich am meisten um die eigenen Staatsbürger:innen im Ausland kümmert. Für solche Krisenkontexte wurden Strukturen geschaffen, wodurch die Diaspora aktiviert werden kann, Informationen fließen und Menschen Zugang zu Schutz bekommen. Aufnahmestaaten sollten in solchen Fällen wissen, wer wo ist und nicht einfach ganze Bevölkerungsteile vergessen, weil sie nicht auf dem Radar der einheimischen Institutionen sind und durch alle Netze fallen. Aber das ist ein spezieller Fall, wo es wirklich um Notfallsituationen ging. Wenn man das im traditionellen Flüchtlingskontext denkt, geht es schon auch darum, langfristig Zugang zu bestimmten Grundbedürfnissen, aber auch bestimmte Entwicklungsmöglichkeiten auf persönlicher Ebene zu ermöglichen. Situationen, wo Generationen in Camps verbringen, sind natürlich nicht hilfreich und das ist dann auch der Boden dafür, dass Leute woanders hingehen, oder auch ihr Leben informell in zwei Welten führen. In Kenia und dem ugandischen Kontext beispielsweise leben in den Flüchtlingscamps eher ältere Personen, Frauen und Kinder bzw.

Personen, die auch eher Anspruch auf die dortigen Unterstützungsleistungen haben. Alle anderen sind informell in Städten und es kommt translokal ein Familieneinkommen zustande. Man darf auch die Kreativität von Menschen, Restriktionen zu umgehen, nicht unterschätzen. Das macht sie aber natürlich auch vulnerabel. Ein burundischer Flüchtling in Dar es Salam, der eigentlich in einem Lager sein sollte, kann jederzeit von der Polizei aufgegriffen und weggeschickt werden. Daneben wird dann wahrscheinlich noch das ganze Geld, das er bei sich trägt, einkassiert und so weiter. Es ist einfach eine unsichere Situation und das sind durchaus Rahmenbedingungen, die man bearbeiten kann.

RK: Versucht nicht der Globale Pakt für Flüchtlinge genau da anzusetzen?

AK: Ja, das ist definitiv ein Versuch das wieder mal neu zu denken und für einzelne Länder sogenannte *Comprehensive Refugee Response Frameworks* auszuverhandeln. Dabei wird die Situation eines Landes betrachtet und im Übereinkommen mit dem jeweiligen Land überlegt, welche Änderungen es auf politischer Ebene bedarf, welche Ziele gesetzt werden sollen und wie umfassender Schutz gewährleistet werden kann. Also in der europäischen Diskussion oder gerade, wenn man sich den ehemaligen Bundeskanzler Sebastian Kurz anhört, wird ja Schutz mit Schutz vor psychischer und physischer Gewalt und Verfolgung gleichgesetzt. Aber wenn man sich die Genfer Flüchtlingskonvention mal anschaut und auch die Diskussion der letzten 70 Jahre, wird klar, dieser Schutz allein ist zu wenig. Der enge Begriff von Schutz führt im Globalen Süden dazu, dass Leute im Extremfall ohne Arbeitserlaubnis im Informellen mehr schlecht als recht überleben müssen. Aber es gibt keine Entwicklungsmöglichkeiten und es gibt auch keine Perspektiven. Dieses Fehlen von Perspektiven und langfristigen Lösungen war seit Anfang der 1920er Jahre immer ein zentrales Thema in der globalen Flüchtlingspolitik.

In den 1920er Jahren gab es den ersten Hochkommissar für Flüchtlinge Fridtjof Nansen. Sein kleines Büro hat ein bisschen humanitäre Hilfe durch freiwillige und vor allem kirchliche Organisationen organisiert aber sein zentrales Anliegen war, dass Flüchtlinge die Möglichkeit bekommen, sich selbst durch Arbeit über Wasser zu halten. Da gab es Arbeitsvermittlungsprogramme nach Lateinamerika, die später auch von der ILO unterstützt wurden. Eines der zentralen „Tools“, die Nansen entwickelte, ist ein Pass für Geflüchtete, der sogenannte Nansen Pass, der Mitte der 1920er Jahre als Identitätsausweis galt und Menschen erlaubte, in etwa 50 Staaten zu reisen. Das war ein zentrales Mittel, um dann auch den Leuten die „legitimen Mittel der Bewegungsfreiheit“ (s. Torpey 1998) in die Hand zu geben – einen Pass, mit dem sie sich sozusagen ein neues Leben aufbauen konnten.

RK: In einem ihrer Beiträge zur *Migrants in Countries in Crisis Initiative* haben Sie geschrieben, dass aus den Erfahrungen in Krisensituationen einige Anregungen und Erfahrungen für den Prozess zum *Global Compact on Migration* oder zum *Global Compact on Refugees* mitgenommen werden können. Welche Erkenntnisse wären das in Bezug auf den EU Asyl- und Migrationspakt?

AK: Es gibt auf jeden Fall einen inhärenten Widerspruch in europäischen Politiken, denn man muss schon sagen, dass die EU einer der Champions war für die beiden Compacts. Ohne die EU würde es sie nicht geben.

Ein Ergebnis ist sicher, dass man von vornherein multi-level, multinational und multi-party denken muss. Es werden nicht nur die staatliche Seite, sondern auch zivilgesellschaftliche und andere Akteur:innen, von Unternehmen bis hin zu Arbeitnehmer:innen und Gewerkschaften, gebraucht, um gewisse Dinge umsetzen zu können. In Bezug auf Multilevel nützt es nichts, wenn wir keinen Zugang zu Asyl mehr gewähren und hoffen, dass alle in Griechenland bleiben, wenn hier die Bedingungen nicht entsprechend sind. Man muss da schon auch die Kette logisch

durchdenken. Ganz abgesehen von Verantwortungsteilung kann sich eine moderne Migrationspolitik nicht nur auf die eigenen Landesgrenzen begrenzen. Es ist ein zutiefst asymmetrischer Politikbereich, wo nicht nur unterschiedliche Interessen aufeinanderprallen, sondern auch unterschiedliche Fähigkeiten, bestimmte Bedingungen zu diktieren oder abzulehnen. Gleichzeitig zeigt natürlich das Beispiel Türkei und auch jüngst Marokko, dass auch Staaten des Globalen Südens Druckmittel zur Verfügung haben. Die amerikanische Politikwissenschaftlerin Kelly Greenhill (2010) nennt dies "Weapons of Mass Migration". Aber auch hier gibt es unterschiedliche Positionen in der globalen Hierarchie. Ein Land wie Niger kann sich dem Ansinnen der EU wesentlich weniger entziehen als die Türkei oder Marokko. Egal, ob man es von staatlicher Seite oder von einer Menschenrechtsseite denkt, man muss immer multi-level und multiskalar denken, um Dinge anzugehen und um Veränderung zu bewirken.

RK: Welche Interessen verfolgt der europäische Asyl- und Migrationspakt?

AK: Was natürlich beim europäischen Migrationspakt auffällt, ist, dass er sehr stark dazu tendiert, die europäischen Interessen über andere zu stellen. Drei Viertel des Pakts, wenn nicht neun Zehntel, zielen eigentlich darauf ab, gewünschte Zuwanderung zu steuern und unerwünschte Zuwanderung möglichst abzdrehen. Beziehungsweise werden Rückkehrkooperationen mit Herkunfts- und Transitstaaten unter dem Gesichtspunkt eingegangen, wie stark sie europäischen Zielen zuarbeiten und das ist natürlich in gewisser Weise politisch problematisch. Man kann jetzt nicht davon ausgehen, dass das alle Staaten einfach so schlucken werden. Es gibt da auch einige Beispiele, wo schon vorher Verhandlungen für Migrationspartnerschaften in die Hose gegangen sind. Senegal hat sich zum Beispiel erfolgreich gegen eine Migrationspartnerschaft gewehrt. Das hat auch ein bisschen damit zu tun, dass Frankreich kein Interesse an einer Partnerschaft zwischen dem Senegal und der EU als Ganzes hatte.

Selbst wenn man zum Beispiel Visavergabe an die Kooperation im Rückkehrbereich knüpft, stellt sich die Frage, ob das überhaupt der richtige Hebel ist und wen es trifft. Wenn Sie zum Beispiel einen wissenschaftlichen Workshop organisieren wollen und versuchen, jemanden aus Lagos nach Österreich zu bringen, ist das schon ein langwieriges und schwieriges Unterfangen, das auch kurzfristig daneben gehen kann - selbst außerhalb der Covid-Situation. Es gibt Nebeneffekte von solchen Maßnahmen, die eigentlich den Förderzielen von speziellen Pilotprojekten entgegenstehen und jede Art von sinnvoller, sozusagen erwünschter, Mobilität verhindern. Da sehe ich auf der EU-Seite keine Learnings. Man muss natürlich auch den politischen Kontext berücksichtigen. Für die Zivilgesellschaft gäbe es grundsätzlich sehr viele Verbündete unter Beamten:innen der Kommission, die aus diesem Bereich oder aus der Forschung kommen. Aber die politische Logik wird seit 2015 ganz stark von bestimmten Mitgliedstaaten angetrieben, die kein Interesse an kooperativer Außenpolitik haben. Und das hat mit der Krise des liberalen Institutionalismus und des Multilateralismus zu tun. Gerade im Migrationsbereich operieren Länder betont bilateral und versuchen ihre eigenen Deals zu bekommen, unabhängig davon, was auf EU-Ebene verhandelt wird. Aus Sicht der *Game Theory* oder von Rational-Choice-Ansätzen ist das nicht unbedingt die erfolgversprechendste Strategie. Es ist sogar eine bequeme Situation für Herkunftsstaaten wie Marokko oder Tunesien, die jetzt ein EU-Land nach dem anderen ausspielen können und sich Angebote einholen – nach dem Motto „wer bietet mehr“. Und so setzen sie durchaus interessenorientiert Akzente. Unter diesem Gesichtspunkt ist das Agieren von Marokko in Bezug auf Spanien auch ein Ausdruck von einer Chaotisierung der internationalen Politik in den letzten Jahren.

RK: Wir hatten in diesem Zusammenhang auch ihre Kritik herausgelesen, dass im EU Asyl- und Migrationspakt zum Beispiel der Klimawandel und die Klimamigration nicht genug mitgedacht werden. Und dass es kurz- und langfristige Realitäten gibt, denen nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt wird. Gehen wir nochmal auf die individuelle Ebene, also zu den Personen, die sich auf den Weg machen, Schutz suchen oder migrieren möchten. Sie hatten auch angesprochen, dass es einige Schutzlücken in der Genfer Konvention gibt, die auch mit dem EU-Migrationspakt hätten geschlossen werden können. Welche Schutzlücken sehen Sie?

AK: Eine der zentralen Lücken der Genfer Flüchtlingskonvention ist – was damals schon Ausdruck eines Verhandlungspatts der teilnehmenden Staaten war – dass die Genfer Flüchtlingskonvention nicht regelt, wie die Personen zu ihrem Schutz kommen. Sie regelt wie Personen unter die Definition fallen, wie sie behandelt werden müssen, von dem Punkt an, wo sie an der Grenze sind. Aber was davor ist, wie sie zur Grenze kommen, dazu gibt es keine Regelung. Da hätte der Migrationspakt jetzt wesentlich mutiger sein können. *Resettlements* zum Beispiel oder was unter dem Begriff komplementäre Schutzwege diskutiert wird – das hätte man ausweiten können. Die politische Realität ist die, dass es sowieso bestimmte Staaten gibt, die permanent alles ablehnen und es gibt auch einen sehr delikatsten Abstimmungsprozess. Also mich wundert es nicht, dass da nichts weiter geht. Es ist gleichzeitig auch eine verpasste Chance. Das Problem ist ja auch, dass diese Abschottungspolitik Schule macht. Wenn man in Europa alles abschottet und nur auf Rückführungen setzt, kann man auch Äthiopier:innen nicht einreden, dass sie großzügiger zu den Flüchtlingen sein müssen. Das funktioniert so nicht. Das ist eigentlich eine Situation, die schon auf die zweite Hälfte der 1990er Jahre zurückgeht, wo in Europa die Themen Rückkehr und irreguläre Migration erstmals groß thematisiert wurden. Dazu gibt es einige Hinweise. Es gab eine große zwangsweise Rückführung von ruandischen Flüchtlingen aus Tansania 1996, die unter Begleitung der Armee zur Grenze gebracht worden sind. Das waren jedenfalls mehrere 10.000 Menschen, die außer Landes gebracht wurden. Diese Rückführung war bahnbrechend, weil sie das erste Mal in Kooperation mit UNHCR durchgeführt wurde, zum Teil auf Druck der Amerikaner:innen, die mit dem ruandischen Regime vereinbarten: „Jetzt wo der Konflikt zu Ende ist, gibt es überhaupt keinen Grund, dass die Flüchtlinge außer Landes sind.“ Das ist der eine Punkt. Der andere Punkt, an dem sich auch Tansania gestärkt fühlte, war das Klima in Europa. Der Dayton-Vertrag beendete gerade nach über drei Jahren den Krieg in Bosnien und Herzegowina. Deutschland hat begonnen großflächig bosnische Flüchtlinge ausreisen zu lassen. Ob die jemals in Bosnien angekommen sind, das weiß bis heute niemand. Aber es gab eine bestimmte Richtung, die Schule gemacht hat – auch in der Argumentation von Staaten. Und das ist etwas, was man auf europäischer Ebene wahrscheinlich viel besser mitdenken kann. Also, wenn wir was auf globaler oder regionaler Ebene erreichen wollen, dann müssen wir auch das Verhalten von anderen mitdenken. Man kann nicht jemandem Ziele aufzwingen, die nicht die eigenen Ziele sind. Und man kann auch nicht erwarten, dass da einfach zugearbeitet wird, ohne Gegenleistungen.

Schutz möglichst nahe am Verfolungsland zu geben ist grundsätzlich etwas total Sinnvolles. Die meisten Geflüchteten flüchten zuerst möglichst kleinräumig, ob das jetzt zuerst innerhalb des Landes ist oder dann an der Grenze, weil die Hoffnung besteht, dass man relativ schnell wieder zurückgehen kann. Und irgendwann gibt es einen Punkt, wo die Perspektive fehlt und man langfristig denkt. Zum Beispiel stellt sich dann vielleicht die Frage: Ist die Osttürkei ein Ort, an dem wir Fuß fassen können? Dann gehen die Leute vielleicht nochmal nach Istanbul und sind dort Repressalien ausgesetzt oder auch der Feindseligkeit der Bevölkerung. Es ist also sinnvoll möglichst gute Startbedingungen zu schaffen. Aber man sollte sich nicht darauf beschränken, zu sagen: „Schau einfach einmal, ob du dich dort zurechtfindest, denn bei uns gibt es wenn, dann nur Platz für einige Wenige“. Das ist auch symbolisch der falsche Ansatz.

RK: Der aktuelle Modus der EU-Migrationspolitik wird auch als Migrationsmanagement, Migrationssteuerung oder *Better Migration* bezeichnet. Es gibt aber auch einen Teil des aktuellen wissenschaftlichen Diskurses innerhalb der Migrationsstudien, der Kritik an den genannten Management- und Governance-Ansätzen übt. Ein oft formulierter Kritikpunkt ist, dass Machtverhältnisse vernachlässigt werden und dadurch Menschenrechte in den Hintergrund rücken. Unsere Frage wäre, ob Sie eine solche Kritik teilen, bzw. ob die von Ihnen soeben angesprochenen Schwachstellen diese Kritikpunkte auch widerspiegeln.

AK: Ich kann die Kritik gewissermaßen schon teilen. Ich würde es zum Teil auch so auflösen, dass Migrationsmanagement auch eine diskursive Rahmung ist, die – wie sie in den 1990er Jahren aufgekommen ist – erstmal versucht hat zu zeigen, dass es eine Win-Win-Win Situation gibt und man für alle eine positive Lösung erzielen kann. Einer der Väter des Begriffs, Bimal Ghosh, der als Consultant in den 1990er Jahren für IOM gearbeitet hat, hatte ein Projekt zu *Management of Orderly Migration* (Ghosh 2000). Das ist teilweise der generellen Aufbruchsstimmung im internationalen Kontext zu verdanken, dem Ende des Ost-West-Konflikts, etc. Man hatte das Gefühl, die Welt neu ordnen und rationale Politik machen zu können. Die Idee war, sinnvolle problemlösungsorientierte Steuerungen von grenzüberschreitenden Problemen anzugehen. Das waren Umweltfragen, aber auch Migrationsfragen. 1995 gab es die *Commission on Global Governance*, die einen Bericht vorlegte, wie bestimmte Dinge neu organisiert werden können. Da wurde auch betont, NGOs und Arbeitgeber:innen einzubinden. Und es war auch der Versuch da, einen neuen Begriff zu prägen, der Migrationspolitik neu denkt. Ein Begriff, der Migration als ein positives oder gewöhnliches Phänomen interpretiert, wo unterschiedliche Interessen und Ziele abzuwägen sind. Hier meinte der Managementbegriff also, dass man ein Gleichgewicht herstellen muss. Gleichzeitig war das zu einem gewissen Grad natürlich auch ein Wunschtraum. Vor allem heute zeigt sich, wie widersprüchlich das ist und dass man Interessen nicht einfach ausgleichen kann. Denn den Ton geben letztlich die Staaten an. Aus dieser Zwickmühle kommt man glaub ich auch nicht wirklich heraus. Konzeptionell hilft es in *Global-Governance-Begrifflichkeiten* zu denken, also von *Governance of Migration* zu sprechen. Anstelle eines Systems, das von irgendjemandem gesteuert wird und wo alle das gleiche Ziel haben, wird dabei ein System fokussiert, das analytisch Räume aufzeigt, wo unterschiedliche Akteur:innen (z.B. auch NGOs) auftreten und Themen setzen können, die in eine bestimmte Richtung lenken. Jeder Steuerungsversuch ist ein Versuch, an dem auch andere partizipieren können. Staaten haben gerade im Migrationsbereich wesentlich mehr Handlungsspielraum als andere Gruppen oder Akteur:innen. Das Beispiel Seenotrettung ist ein gutes Beispiel dafür, wie Auseinandersetzungen und Politikausrichtungen vonstattengehen können. Da sind unterschiedliche Akteur:innen am Werk und es ist nicht so, dass Italien einfach alles abdrehen kann, wenn es das will. Aber auch umgekehrt, je mehr Staaten sich gegen die Seenotrettung aussprechen und seerechtswidrig gehandelt wird, desto mehr sind auch die Möglichkeiten für die Zivilgesellschaft wieder eingeschränkt. Letztlich ist es noch immer ein Kräfteverhältnis, indem nicht von vorneherein ausgemacht ist, wer was steuert.

RK: Zum Abschluss noch ein Blick in die Zukunft. Welche Trends sehen Sie in der EU-Migrationspolitik?

AK: Ein Grundtrend, den ich festmachen würde, ist eine zunehmende Diversifizierung. Von meiner Warte aus sind wir am Endpunkt der rechtlichen Harmonisierung angekommen. Ich glaube, da geht nicht mehr viel weiter. Für Richtlinien gibt es angelegte Evaluationszeitpunkte, zum Beispiel nach fünf Jahren. Dann gibt es vielleicht eine *Recast Directive*, wo bestimmte Aspekte neu verhandelt werden können. Aber ich glaube das spielt sich überwiegend im kosmetischen Bereich ab. Es gibt ein paar Dinge, die schon überwiegend ausverhandelt sind.

Die *Blue Card Directive* ist eine, für die es eine Neuformulierung geben wird. Das europäische Parlament hat ein *Monitoring Tool*, das sogenannte „Legislative Train Schedule“, wo man sich anschauen kann, was zum Beispiel zu legaler Migration geplant ist, was bereits auf Schiene ist, was entgleist oder temporär aufgehalten ist. Aber generell glaube ich, dass man mehr auf projektorientierte, *Soft Law* und generell weichere Maßnahmen setzen wird. Ein bisschen so wie im Integrations- und Sozialpolitikbereich, wo alles unter der *Open Method of Coordination* gemacht wird. Zum Beispiel wird es mehr Finanzierung für *Resettlement* und *Community Sponsorship* geben, sodass Umsiedlung von Geflüchteten über Gruppen stattfindet, die Geflüchtete sponsern und die Verantwortung für bestimmte Integrationsaspekte in den ersten paaren Jahren übernehmen. Oder dass man zum Beispiel Geflüchtete aus Jordanien zu Arbeitszwecken in die EU einreisen lässt.

Es gibt auch im Bereich Studierendenmigration Maßnahmen, die man in der Hinsicht nennen kann. Der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) hat zum Beispiel ein Programm für syrische Flüchtlinge. Ursprünglich war es so geplant, dass man die Nachkriegselite formen oder ausbilden muss. Aber es ist letztendlich zu einem komplementären Pfad geworden mit der Möglichkeit für syrische Geflüchtete im Libanon und Syrien, Stipendien für deutsche Universitäten zu bekommen. Jetzt haben die ersten Kohorten schon abgeschlossen. Danach haben sie ein oder zwei Jahre Zeit, um Arbeit zu suchen. Sie werden auch gecoacht, sodass möglichst alle in Arbeitsverhältnisse hineinfließen.

RK: Welche Rolle spielt die EU in diesem Zusammenhang?

AK: Es gibt europäische Netzwerke, die von der EU ko-finanziert sind. Das *European Resettlement Network* von der *International Catholic Migration Commission* (ICMC) wird vom europäischen Büro in Brüssel koordiniert. Diese Initiative gibt es seit 2008 und die machen gerade *Community-Sponsorship*-Projekte in einer Reihe von Städten. Da gibt es viele, die sich immer mehr Geld von Brüssel abholen können. Die derzeitige Dynamik tendiert zu relativ wenig Bewegungsmöglichkeit im rechtlichen Rahmen, weil Länder wie Ungarn, Polen, Österreich usw. auch gerne auf der Bremse stehen. Aber es gibt eben schon finanzielle Steuerungsmittel, um bestehende Möglichkeiten auszuweiten. Man könnte sagen, dass jetzt versucht wird, gesellschaftliche Veränderung und Politik auf anderen Wegen zu erreichen. Das ist auch ein Ausdruck von *Smart Regulation*. Das muss nicht immer top-down sein. Aber man braucht schon auch eine gewisse Kooperation von Staaten. In Italien gibt es ein Projekt namens „*Humanitarian Corridor*“, das von einer kirchlichen Gruppe initiiert wurde. Zuerst brachten sie Leute aus dem Libanon und dann auch aus Äthiopien nach Italien. So eine Art *Resettlement Program* unter kirchlicher Organisation, aber in Kooperation mit dem italienischen Staat natürlich. Das ist eine Art von *Community Sponsorship*, wo auch die Integrationsbegleitung in den ersten Jahren danach von kirchlichen Gruppen umgesetzt wurde. Das war auch unter Salvini möglich. Also selbst in einem Kontext, wo die Regierungspartei sich klar gegen Migration positioniert, gibt es bestimmte Öffnungen. Es gibt auch Initiativen in Tschechien und Polen, wo Universitäten Stipendien für Migrant:innen organisiert haben. Man kann schon auch ein bisschen was am Staat vorbei machen. Das bedeutet gerade in solchen Kontexten, dass man es entsprechend framen muss, damit das nicht politisch aufgegriffen wird. Das ist eine weitere Ambivalenz der Sichtbarkeit und wirft die Frage auf: Was kann man denn gesellschaftlich überhaupt erreichen? Mit Dingen, die keine Aufmerksamkeit in der breiten Bevölkerung haben, kann man schwer Politik machen.

RK: Gibt es ein wachsendes Spannungsfeld zwischen EU- und nationalstaatlicher Migrations- und Asylpolitik?

Was ich sehe ist, dass es Gruppen von Staaten gibt, die sich aus geopolitischen Gründen oder aus Staatsräson dazu entscheiden, einfach Dinge zu machen und Verbündete zu suchen. Zum Beispiel gab es die *Malta-Vereinbarung* zwischen Deutschland, den Niederlanden, Italien und einer Reihe von anderen Ländern, mit der man eine Regelung gefunden hat, wie man mit auf See Aufgegriffenen umgeht. Es ging darum, nicht wegen jedem einzelnen Boot eine Ministerkonferenz einberufen zu müssen, sondern eine strukturelle Lösung dafür zu finden. Damals wurde das vom deutschen Innenminister Horst Seehofer initiiert. Da kommen dann oft komische Allianzen zustande. Und solche Konstellationen wird es öfter geben. Beispielsweise hat Portugal 2020 begonnen geflüchtete unbegleitete Minderjährige aus Griechenland aufzunehmen. Es wird weitere eigenständige Umsiedlungsmaßnahmen geben, die bestimmte EU-Länder machen werden. Da entwickelt sich vielleicht auch eine Dynamik, die im alten EU-Stil dann auch irgendwelche *package deals* beinhaltet. Also ein Land nimmt eine bestimmte Anzahl an Geflüchteten auf und bekommt im Gegenzug etwas vom ursprünglichen Ankunftsland. Das ist gleichzeitig natürlich auch sehr prekär. In Griechenland ist momentan eine rechts-rechte Regierung an der Macht, die auch nicht mehr unbedingt will, dass Geflüchtete woanders hingehen oder woanders aufgenommen werden, da sie so stark mit dieser Abschreckungsstrategie arbeiten. Das macht es natürlich umso schwieriger. Im italienischen Kontext hat man eher das Problem, dass in Italien weniger Menschen eine Chance auf Asyl haben. Zudem kommen die „klassischen“ Geflüchteten, Menschen aus Afghanistan, Syrien und Irak eher aus dem Osten und weniger über den zentralen Mittelmeerraum.

Wie wir sehen, es gibt keine Patentlösungen und es wird auch zukünftig laute Auseinandersetzungen geben, wie man mit spontanen Migrationsbewegungen umgeht.

RK: Sehen Sie auch in Zukunft einen Trend in eine restriktiver werdende Migrations- und Asylpolitik auf der einen Seite und zivilgesellschaftliche und lokalpolitische Öffnung auf der anderen Seite?

AK: Definitiv. Das glaube ich auf alle Fälle. Ich glaube auch, dass teilweise mehr möglich ist, als in der Wahrnehmung von relevanten Initiativen präsent ist. Zum Beispiel gibt es ja auch in Österreich die Initiative, die für die Aufnahme von Geflüchteten aus Moria kämpft. Man könnte jetzt den Fokus darauflegen, dass man international Schutzberechtigte aus Griechenland umsiedelt. Das ist wesentlich leichter, weil die schon einen rechtlichen Status haben, der sich daraus ergibt, dass sie schon ein Asylverfahren hinter sich haben. Es gibt zwar keine gegenseitige Anerkennung von Asylanerkennungen – also die Person braucht dann in Österreich oder Deutschland oder wo auch immer dann einen anderen Aufenthaltstitel – aber wenn man eine Lehrlingsstelle, Ausbildungsstelle, eine Arbeit, ein Studium findet und alle anderen Bedingungen erfüllt sind, ist das möglich. Das ist genau das was die Initiative *Migration miteinander* in Deutschland auch macht. Also es gibt Möglichkeiten!

Literatur:

Die Zeit (2021): Der Gesandte des Konfuzius. Von: Yang, Xifan, 1.6.2021. Online: https://www.zeit.de/2020/03/chinesische-pflegekraefte-fachkraeftemangel-altersheim-altenpflege-experiment?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

Gehrke, Lukas / Kraler, Albert (2020): Jenseits des Notfalls: Plädoyer für eine differenzierte Betrachtung der Auswirkungen von Krisen auf Migrant/innen. In: Beier, Christoph/ Messner, Dirk/ Preuß, Hans-Joachim (Hg): Globale Wanderungsbewegungen. Wiesbaden: Springer, 139-158.

Ghosh, B. (2000): Managing Migration: Time for a New International Regime? Oxford: Oxford UP.

Greenhill, Kelly M. (2010): Weapons of Mass Migration. Ithaca: Cornell UP.

Torpey, John (1998): Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate "Means of Movement". In: Sociological Theory 16 (2), 239-59.

Willke, Helmut (2007): Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.