

Von Blinden Flecken in der Integrationspolitik und dem Traum von einer Welt ohne Grenzen

Norbert Cyrus

Hamburger Institut für Sozialforschung

Vortrag Oldenburg 31. Mai 2012

Ausgangslage

- Migration: Auswirkungen weder gut noch schlecht
 - Entscheidend sind institutionelle, rechtliche und soziale Rahmenbedingungen
 - Aber: Dominante Wahrnehmung von Migration als Gefährdung
- Politische Zielvorgaben
 - Begrenzung und Steuerung von Zuwanderung
 - Erwartung der Anpassung und Integration
- Blinder Fleck der Migrations- und Integrationspolitik:
 - Anspruch, bei Einreisen und Aufenthalten ‚souverän‘ zu entscheiden

Zur Rechtfertigung aktueller Migrationspolitiken

- Nationalstaaten reklamieren ungebrochen das Recht, über Einreise und Aufenthalte souverän zu entscheiden
- Pauschale Berufung auf Souveränität
 - Absolutistische Souveränität
 - Volkssouveränität
- Aktuelle Begründung zur Legitimierung von Migrationspolitik
 - Kommunitaristische Begründung (Walzer)
 - Liberale Begründung (Carens)
- Fazit
 - Betrachtung von Spannungsverhältnis zu anderen Werten
 - Verpflichtung zu einer immer wieder neu zu aktualisierenden Rechtfertigung von Migrationspolitik

Spannungsverhältnisse

- Souveränitätsanspruch steht in Spannung mit anderen Werten und Realitäten
 - Normativ: Spannungsverhältnis zu individuellen Freiheiten der Selbstentfaltung und Freizügigkeit
 - Demokratisch: Fehlende Beteiligung derjenigen, die von Entscheidungen betroffen sind (Dworkin)
 - Ethisch: Durchsetzung führt zu faktischen Widersprüchen mit eigenen Werten
 - Faktisch: Migrationspolitiken können trotz hohem Ressourceneinsatz nicht durchgesetzt werden und zeigen schwer wiegende Nebenwirkungen

Politische Optionen im Umgang mit Migration

- Vier grundsätzliche Optionen
 - Staatliche Festsetzung und Durchsetzung restriktiver Zuwanderungsbestimmungen
 - Restriktive Festsetzung und laxer Durchsetzung von Zuwanderungsbestimmungen
 - Pragmatische Anpassung an Realitäten nicht durchsetzbaren Zuwanderungsbestimmungen
 - Verzicht auf nicht durchsetzbare Zuwanderungsbestimmungen
- Aktuelle Verfolgung: 1 in Verbindung mit 2

Aktuelle Politische Initiativen: Globale Ebene

- Initiativen im UN-Kontext
 - UNTOC (Bekämpfung von Menschenhandel, 2000)
 - UNMWC (Schutz von Wanderarbeitern, 1990)
- Initiativen zum Aufbau eines Internationalen Migrationsmanagements
 - ABER: Aufbau eines Systems bi- und multilateraler Verträge außerhalb der UN
 - Versprechen ‚ordentlicher‘ Migration und ‚win-win-win‘
 - Positive Rhetorik der Menschenrechte und Nutzen der Migration
 - Einseitige Orientierung an Interessen der reichen Zielländer
 - Unverbindliche menschenrechtliche Erklärungen und verbindliche sicherheitspolitische Verpflichtungen

Aktuelle Politische Initiativen zur Begrenzung und Steuerung von Migration in Europa

- Intensivierung europäischer Kontrollpolitiken
 - Außengrenze / Europa
 - Abstimmung der kontrollierten arbeitsmarktbezogenen Zugangsmöglichkeiten für Hochqualifizierte
 - Gemeinsame Politik der Erteilung und Kontrolle von Visa, Rückführung, Asyl
 - FRONTEX und weitere geplante Grenzabsicherung: Eurosur / EES / RTP
 - Inland gemischte Reaktionen
 - Z. B. Arbeitgebersanktionenrichtlinie
 - Einschränkungen des Zugangs zu Gesundheitsversorgung

Folgen der (Fortsetzung der) Politik

- Nebenwirkungen der Migrationskontrolle
 - Außengrenzen
 - 16.000 dokumentierte Todesfälle an den Schengen-Außengrenzen (1993-2012)
 - Zusammenarbeit mit Ländern ohne Rechtsschutz für Migranten
 - Beobachtung ‚rechtsfreier‘ Zonen
 - Mitteleinsatz ohne Kostenkontrolle
 - Innenbereich
 - Zuflucht in irreguläre Aufenthalte
 - Verstärkung der Verletzlichkeit von irregulären Migranten (in unangemeldeter Beschäftigung)
 - Zunehmender Ressourceneinsatz und Kompetenzen für Kontrollen (verdachtsunabhängig, selektiv)
 - Verzerrte Aufmerksamkeit auf problematischen ‚Teilbereich‘

Warum scheitern Migrationspolitiken?

- **Widersprüche zwischen Herkunfts- und Zielländern**
 - Versuch der Vorverlagerung von Migrationskontrollen
 - Unterschiedliche Bewertung irregulärer Migration
 - Angebotene ‚Unterstützung‘ an Interessen der HL orientiert
- **Widersprüche in Zielländern**
 - Einhaltung von Selbstverpflichtungen (Menschenrechte, bilaterale Verträge, europäische Verträge)
 - Rücksicht auf wirtschaftliche Interessen
 - Interventionen von Zivilgesellschaft
- **Soziale Eigendynamik von Migrationsprozessen**
 - Strukturelle Ungleichheiten bei Einkommen, Sicherheit, Zukunftsperspektive
 - Kultur der Migration (Recht auf Mobilität, Migrationskontrollen unfair)
 - Soziale Netzwerke
 - Kommerzielle Dienstleistungen

Frage nach Alternativen

- Migration ohne Grenzen als theoretisch konsequenteste Alternative
 - Doch Freizügigkeit als utopisch beschwiegten
 - Aber: Vollständige Umsetzung eines Migrationsmanagements ist noch utopischer
- Internationales Recht beinhaltet asymmetrische Gestaltung der Freizügigkeit
 - Recht auf Ausreise (aus eigenem Land) (Art. 13,2 MR)....
 - ...ohne Recht auf Einreise in ein anderes Land
- Analyserahmen neu justieren
 - Souveränitätsanspruch kontextualisieren (Spannungsfeld mit anderen Werten und Wirklichkeiten)
 - Konkrete Analyse der Faktoren, die der Einführung von Freizügigkeit (noch) widersprechen und Nachdenken über freizügigkeitskompatible Institution verhindern

Menschenrecht auf Freizügigkeit ?

- Diskussion der Idee der Freizügigkeit
 - Philosophie (Carens 1995, Johnson 2003, Casey 2010)
 - Sozialwissenschaften (Beck 2008; Pecoud/Guchteneire 2008, Bauböck 2004).
 - Internationale Organisationen (UNDP 2009)
- Bestimmung des Verhältnisses von nationaler Souveränität und individueller Freizügigkeit
 - Einschränkung der Freizügigkeit unterliegt einer Verpflichtung zur Rechtfertigung
 - Entsprechend gilt: Auch individuelle Freizügigkeit nicht grenzen- und bedingungslos
- Umkehrung der Rechtfertigungspflicht
 - Die Einschränkung der Freizügigkeit bedarf konkreter Gründe
 - Einschränkung individueller Freizügigkeit eine empirische Frage
- Überlegungen zur Gestaltung der institutionellen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen der Freizügigkeit

Überdenken der möglichen empirischen Folgen einer Migration ohne Grenzen

- Überprüfung der empirischen Argumente gegen eine Realisierung von Freizügigkeit
 - Innere Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung
 - Wirtschaftliche Entwicklung
 - Soziale Sicherheit und soziale Kohäsion
- Konkrete Erfahrungen...
 - ...mit der Einschränkung der Freizügigkeit (z.B. USA-Mexiko; Spanien-Maghreb)
 - ... mit der Einführung von Freizügigkeit (z.B. Europäische Union)

Schlussfolgerung

- Blinden Fleck (an)erkennen...
 - ... durch Selbstbeobachtung
 - ... oder feed-back anderer
 - ... und in politischer Gestaltung bewusst berücksichtigen
- Alternative einer ‚Migration ohne Grenzen‘ als konkrete Utopie und Leitbild verstehen

Ausgewählte Literatur

- Cyrus, Norbert: (2011), Migration ohne Grenzen? Politische Optionen zum Umgang mit irregulären Wanderungsbewegungen. In: Maren Mylius, u.a. (Hg.): Medizin für "Menschen ohne Papiere". Menschenrechte und Ethik in der Praxis des Gesundheitssystems. Göttingen: V&R unipress, 2011; S. 63-81
- Cyrus, Norbert: (2011), Die Eigendynamik der Migrationsprozesses lässt sich nicht steuern. Warum Migrationsmanagement nicht funktionieren kann. In: Heinrich-Böll-Stiftung, Dossier Transnationalismus http://www.migration-boell.de/web/diversity/46_2851.asp
- Fischer-Lescano, Andreas/Kocher, Eva/Nassibi, Ghazaleh (2012), Arbeit in der Illegalität: Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere, Frankfurt (Main): Campus
- Hayes, Ben/Vermeulen, Mathias (2012), Grenzwertig: Eine Analyse der neuen Grenzüberwachungsinitiativen der Europäischen Union. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. <http://www.boell.de/publikationen/publikationen-grenzwertig-studie-grenzueberwachung-europaeische-union-14657.html>
- Strik, Tineke (2012), Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible? Report by Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Council of Europe – Parliamentary Assembly