

Mechthild Baumann

# WIE RICHTET DIE EU DIE MIGRATIONSPOLITIK KÜNFTIG AUS?

Eine Analyse der europäischen Migrationsforschung

Nein, hier folgt keine wissenschaftliche Analyse der Migrationspolitik. In diesem Beitrag nehmen wir einen anderen Blickwinkel ein und fragen stattdessen: Was lässt die EU-Kommission zum Thema „Migration“ erforschen und wie will sie diese Forschungsergebnisse für ihre weitere Politikplanung nutzen?

Die EU-Kommission tritt hier gleich in zweifacher Weise zentral in Erscheinung: Für alle Wissenschaftler/innen, die Drittmittel einwerben wollen, ist sie wegweisend. Denn sie legt fest, welche Themen erforscht und wie viele Gelder dafür zur Verfügung gestellt werden. Für die politische Entwicklung der EU ist sie genauso wichtig, denn sie allein hat das Recht, Gesetzesinitiativen einzubringen. Ihr kommt also in der Migrationssteuerung eine entscheidende Aufgabe zu. Beide Funktionen zusammengedacht, lässt sich aus den Wünschen, die die EU an die Migrationsforschung richtet, schlussfolgern, wie sie die EU-Migrationspolitik künftig ausrichten will.

Dies wird nachfolgend in einer Rück- und einer Vorschau betrachtet. Zu diesem Zweck wurden die Arbeitsprogramme der EU-Forschungsprogramme *Horizont 2020* und *Horizont Europa* im Bereich Migration von 2015 bis 2022 analysiert.

Grundsätzlich haben die EU-Forschungsprogramme drei Förderstränge, die sich in ihrem Anwendungsbezug unterscheiden: Die EU fördert Grundsatzforschung (Pfeiler Eins), anwendungsorientierte Forschung unterteilt in Politikbereiche (Pfeiler Zwei) und Innovationen von der Idee bis zur Marktreife (Pfeiler Drei). Das hier ausgewählte Programm zur Förderung der Migrationsforschung gehört zum zweiten, anwendungsorientierten Pfeiler.

In Arbeitsprogrammen veröffentlicht die EU-Kommission nicht nur die geplanten Förderaufrufe für Forschung für die kommenden ein bis drei Jahre, sie erläutert zudem ihre Beweggründe für die politische Ausrichtung der Förderaufrufe und bettet sie ein in den allgemeinen gesellschaftspolitischen Kontext der EU. 2015 wurde als Startdatum der hier vorgenommenen Analyse gewählt, weil zu diesem Zeitpunkt die Fluchtbewegung aus Syrien nach Europa am stärksten war. Die Analyse endet mit dem

jüngsten Programm für 2021–22. Der Veröffentlichung der Arbeitsprogramme gehen teils mehrjährige politische Verhandlungen und verwaltungstechnische Vorarbeiten voraus. Die *Veröffentlichung* eines Arbeitsprogramms erfolgt üblicherweise im Herbst (meist Oktober), im folgenden Jahr wird es dann umgesetzt. Die Korrelierung von Forschungsprogrammen mit gesellschaftlichen oder politischen Ereignissen erfolgt also stets zeitversetzt. Bevor die Analyse der Arbeitsprogramme dargestellt wird, wird die Rolle von Migration für Europa und die Europäische Union zunächst einmal kurz skizziert.

## Migration gehört zu Europa

Migration, definiert als räumliche Verlegung des Lebensmittelpunktes einer Person, gehört zu Europa. Migration hat Europa geprägt, seit es besiedelt wird. Denken wir nur an die Völkerwanderungen im 4. Jahrhundert nach Christus oder die großen Auswanderungswellen in die Vereinigten Staaten im Zuge der Industrialisierung. Mit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957, der Vorläuferorganisation der Europäischen Union, entwickelte sich indes ein neues Verständnis von Migration. Ganz unabhängig davon, dass Migration von Ost- nach Westeuropa durch den Kalten Krieg immer weiter erschwert wurde, wurden nun auch in Westeuropa die Bedingungen für Migration neu definiert.

Seit Beginn der europäischen Integration gibt es auf Migration zwei Perspektiven: eine Innen- und eine Außenansicht. Das ist das größte Unterscheidungskriterium beispielweise im Vergleich zu Migration auf dem afrikanischen Kontinent oder Einwanderung nach Australien, denn es gibt zum einen Migration *in* die EU und es gibt Migration *innerhalb* der EU. Letztere ist eine der sogenannten *vier Grundfreiheiten* der EU: die Freizügigkeit. Sie ist eine der zentralen Errungenschaften der europäischen Integration und war von Beginn an in den Gründungsverträgen verankert (Art. 3 EWGV in der Fassung von 1957). Freizügigkeit bedeutet, dass EU-Bürger/innen frei wählen dürfen, in welchem EU-Staat sie arbeiten, studieren, Urlaub machen oder sich zur Ruhe setzen wollen.

Dem Recht auf Freizügigkeit für EU-Bürger/innen innerhalb der EU steht die Migration in die EU gegenüber. Wird von Migration *in* die EU gesprochen, dann sind damit *Drittstaatsangehörige* gemeint, eine Wortschöpfung, die all diejenigen Personen umfasst, die keinem EU-Staat angehören. Bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 war Einwanderung in das Nachkriegseuropa kein großes Thema, erst als die große Passunion mit dem Schengener Abkommen im Jahr 1995 geschaffen wurde, einigten sich die EU-Staaten auf gemeinsame Einreiseregeln für Drittstaatsangehörige. Eine umfassende europäische Einwanderungspolitik gibt es indes bis heute nicht, weil Einwanderung und Integration Bereiche sind, die noch stark durch die Nationalstaaten geregelt werden. Gleichwohl entwirft die EU-Kommission regelmäßig Strategien und Aktionspläne mit dem Ziel, Migration nach Europa möglichst effektiv und ganzheitlich zu steuern.

Wie solch eine effektive und ganzheitliche Steuerung aussehen kann und wie diese in die Praxis umzusetzen ist, daran scheiden sich allerdings regelmäßig die Geister. Und so kommt der EU-Kommission, die qua Amt der Förderung der europäischen Integration verpflichtet ist, die gleichzeitig aber auch die zentrale Instanz in der Politikplanung auf EU-Ebene ist, hier wie gesagt eine entscheidende Rolle zu. Im Folgenden werden deshalb die Forschungsschwerpunkte, die die EU über ihre Programme *Horizont 2020* und *Horizont Europa* fördert, über den Zeitraum von neun Jahren im Kontext gesellschaftspolitischer Entwicklungen betrachtet.

### **Nach der Schuldenkrise 2014–15: Migration für wirtschaftliches Wachstum**

Das Arbeitsprogramm für die Jahre 2014–15 wurde am 11. Dezember 2013 angenommen (European Commission 2013). Zu jener Zeit war der Bürgerkrieg in Syrien zwar schon eskaliert, die große Fluchtbewegung nach Europa stand jedoch noch aus. In der EU stand das Jahr 2013 noch ganz im Zeichen der Überwindung der europäischen Schuldenkrise aus den Jahren 2008 und 2009. Aus diesem Grund stand die damalige sozialwissenschaftliche Forschung unter dem Schlagwort der gesellschaftlichen Inklusion.

Der Erforschung von Migration kam für diese Periode eine untergeordnete Rolle zu. Migration wurde im Arbeitsprogramm eher unter einem Kosten-Nutzen-Kalkül betrachtet: Forschung sollte herausarbeiten, wie Migrantinnen/Migranten die EU bei der Überwindung der Finanzkrise unterstützen können. Kurz: Wie können gezielt hoch- und mittelqualifizierte Migrantinnen/Migranten angeworben werden, um in der EU innovativer zu werden. Gleichzeitig sollte die Forschung Lösungen entwickeln, die es ermöglichen, die heimischen Arbeitsmärkte vor Konkurrenz aus dem Ausland zu schützen und nur Zuwanderung von Personen zuzulassen, die die Produktivität der EU-Arbeitnehmer/innen ergänzen und fördern können.

### **Nach der Fluchtbewegung aus Syrien 2016–17: Ursachen und Verläufe von Migration**

Knapp zwei Jahre später, am 13. Oktober 2015, wurde das Arbeitsprogramm für die Jahre 2016–17 verabschiedet (European Commission 2015a). Zu diesem Zeitpunkt befand sich das durch den syrischen Bürgerkrieg ausgelöste Flüchtlingsdrama in der EU auf seinem traurigen Höhepunkt. Rund 1,2 Mio. Menschen beantragten im Jahr 2015 Asyl in der EU (Eurostat 2016).

Die Anforderungen an die Migrationsforschung änderten sich dementsprechend. Gefragt waren nun Erkenntnisse zu den Herkunftsorten der Migrantinnen/Migranten und auf welchem Wege sie in die EU gekommen sind. Daneben wurde Forschung gefördert, die den Einfluss radikaler Bewegungen auf Migration ermittelt und Methoden zur frühen Aufdeckung von Radikalisierungstendenzen in der EU entwickelt (European Commission 2015b). Die EU-Kommission erhoffte sich also von der Forschung Erkenntnisse über die Ursachen und Verläufe von Migration, um auf dieser Basis sowohl Migrationskontrolle als auch präventive Maßnahmen etwa im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit besser planen und ausrichten zu können.

### **Nach der Flüchtlingsverteilungskrise 2016–17: Politik unter Stress – harmonisierte Asyl- und Migrationsregelwerke in der EU**

Im Folgejahr wurde dem Arbeitsprogramm für 2016–17 ein neuer Passus zugefügt:

*„Migration hat jüngst Europas Fähigkeit, kohärent und gemeinschaftlich zu Handeln herausgefordert. Der große Zustrom von Flüchtlingen und anderen Migranten (...) stellt die EU kurz-, mittel- und langfristig vor Herausforderungen. Dies reicht von der unmittelbaren Beherbergung von Flüchtlingen bis zur Integration sich legal in der EU aufhaltender Migranten.“* (European Commission 2016)

Vorangegangen war dieser Selbstkritik das Trauerspiel, das europäische Staats- und Regierungsverantwortliche 2015 boten. Kein EU-Staat wollte die 1,5 Mio. Geflüchteten, die die EU größtenteils über Ungarn erreichten, aufnehmen. Trotz der offenkundigen Not war Solidarität unter den 28 Mitgliedstaaten nicht zu finden. Nur Deutschland zeigte sich unter Bundeskanzlerin Angela Merkel bereit, einen Großteil der Geflüchteten aufzunehmen. Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muižnieks, fand hierzu deutliche Worte:

*„Das eigentliche Problem ist nicht die Ankunft der Flüchtlinge, sondern diese planlose, fast hysterische Antwort darauf. (...) Mit einem steilen Anstieg der Asylbewerberzahlen und wenig bis gar keiner Hilfe von den EU-Partnern haben Bulgarien und Ungarn die fatale Wahl getroffen, ihre Grenzen zu versiegeln. Das ist sicher nicht die richtige Antwort an all die Schutzsuchenden. Aber die unbequeme politische Wahrheit ist, dass dies das Ergebnis eines EU-Asylsystems ist, welche Länder an den Außengrenzen der EU bestraft.“* (Council of Europe 2015)

Als Reaktion hierauf erhoffte sich die EU-Kommission von der Forschung, die Entscheidungsgrundlagen für eine „europäisiertere“ Asyl- und Einwanderungspolitik zu lie-

fern. So sollten die verschiedenen Forschungsprogramme und -projekte zu Migration und Asyl EU-weit besser aufeinander abgestimmt und nationale Asylgesetzgebungen und Asylpolitiken vergleichend erforscht werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte die Forschung auf die Analyse legen, wie diese Politiken unter Stress umgesetzt werden (European Commission 2016). Im gleichen Zug wurde nach Politikempfehlungen gefragt, wie die Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen/Migranten erleichtert werden kann (ebd.).

### **Nach den Terroranschlägen 2018–20: Gesellschaftliche Resilienz**

Ein weiteres Jahr später, am 27. Oktober 2017, wurde das letzte Arbeitsprogramm innerhalb des Förderprogramms *Horizont 2020* verabschiedet (European Commission 2017). Es stand noch stark unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise und ihren Folgen. Gleichzeitig griff der islamistische Terror in Europa weiter um sich: Beginnend mit dem Anschlag auf das französische Satiremagazin *Charlie Hebdo* am 7. Januar 2015 verübten radikalislamische Terroristen zwischen 2015 und 2018 über zwanzig Anschläge in Europa (Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online o. J.). Viele EU-Bürger/innen waren deshalb sehr besorgt in Bezug auf Terrorismus und Einwanderung (Eurobarometer 2017).

Diese Entwicklung nahm auch das Arbeitsprogramm auf und stellte Migrationsforschung unter das Schlagwort „gesellschaftliche Resilienz“. Vier große Erwartungen formulierte die EU-Kommission an die Forschung: Erstens soll sie politischen Entscheidungsbefugten Instrumente anbieten, die es ihnen erlauben, legale und irreguläre Migration zu antizipieren. Zweitens werden Empfehlungen zur Gestaltung einer effektiven Integrationspolitik erwartet, insbesondere was die Beschäftigung der Geflüchteten betrifft. Drittens soll die Forschung Synergien zwischen Migrationspolitik und Entwicklungshilfe herstellen. Und viertens sucht die EU nach Unterstützung, um die Bedenken der EU-Bürger/innen gegenüber Migration zu „adressieren“ (European Commission 2020). Gesucht wird nicht nur nach soziologischen, sondern vor allem auch nach technologischen Lösungen, die helfen, Migrationsbewegungen verlässlich vorherzusagen (ebd.).

### **Nach Corona: Soziale Resilienz und Vertrauen in europäisches Regierungshandeln stärken**

Das Jahr 2020 stellte in mehrfacher Hinsicht einen Wendepunkt dar. Am 31. Januar wurde der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU besiegelt. Am 13. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation Europa zum Epizentrum des Coronavirus (BBC News 2020). Beide Krisen erschütterten die EU und veränderten erneut ihr Verhältnis zur Migration und ihre Wünsche an die Forschung.

Im Jahr 2021 wurde das Programm *Horizont 2020* abgelöst durch ein neues siebenjähriges Forschungsförderprogramm mit Namen *Horizont Europa*.

Am 15. März 2021 wurde der erste strategische Plan für das neue Forschungsprogramm veröffentlicht (European Commission 2021a).

Was die Migrationsforschung betrifft, schlägt der strategische Plan hier deutlich mildere Töne an als die Vorgängerprogramme: Die Kommission fordert evidenzbasierte Forschung für ein besseres Mobilitäts-, Migrations- und Integrationsmanagement. Soziale Resilienz und die Erforschung von politischem Extremismus stehen ebenso auf der Liste wie der Wunsch nach der Förderung von Vertrauen in demokratische Governance generell. Mithilfe der Forschungsergebnisse soll also nichts weniger als das politische Versagen der EU-Regierungen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise und die Demonstration an nationalem Egoismus und Rechtsbruch während der Verhandlungen über die Aufnahme der Rechtsstaatsklausel ausgegült werden.

### **Der Ausblick auf Horizont Europa 2021–27: Ganzheitliche Migrationssteuerung**

Im Sommer 2021 wurde das Arbeitsprogramm für den Bereich der Migrationsforschung für die Jahre 2021–22 angenommen. „Migration ist eine Angelegenheit, die durchdachte und koordinierte Europäische Antworten erfordert“, formulierte die EU-Kommission hierzu (European Commission 2021b). Der Fokus der Migrationsforschung liegt seit 2021 auf dem Zusammenspiel aller beteiligten Stakeholder. Dazu gehören Mitgliedstaaten, assoziierte Staaten, Partnerstaaten, EU-Akteure sowie lokale und regionale Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen, Migrantenselbstorganisationen, Wirtschafts- und Sozialpartner/innen. Sie alle sollen in die Forschung einbezogen werden, um ein möglichst vollständiges Bild von Ursachen, Verläufen, Formen und Folgen von Migration in Europa zeichnen zu können. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die datengestützte Früherkennung von Migrationstrends gelegt – ein Forschungsfeld, das bereits unter *Horizont 2020* angestoßen wurde.

Für 2022 regt die EU-Kommission die Forschung zudem an, die Anzahl irregulärer Migration in Europa zu ermitteln und die Bedingungen zu erforschen, unter denen Migrantinnen/Migranten, die keine Aufenthaltserlaubnis haben, in Europa leben. Darüber hinaus soll analysiert werden, warum und wie sich potenzielle Migrantinnen/Migranten dazu entscheiden, in die EU zu gehen, und wie die Rückführung in ihre Heimatländer gestaltet werden kann. Der diesen Förderaufrufen zugrundeliegende Duktus macht deutlich: Es werden Erkenntnisse erwartet, die helfen sollen, Steuerungsinstrumente zu entwerfen, mit denen potenzielle Migrantinnen/Migranten überzeugt werden können, in ihren Heimatländern zu verbleiben. Gleichzeitig soll die Rückführung derjenigen Drittstaatsangehörigen, die in der EU unerwünscht sind, effizienter und humaner organisiert werden.

### **Schlussbetrachtung**

Was können wir aus der Korrelation der Forschungsprogramme mit den gesellschaftspolitischen Ereignissen ableiten? Der Handlungs- und Anwendungsbezug angewandter Forschung kann für diesen Bereich durchaus wörtlich genommen werden. Die Analyse der Förderschwerpunkte zeigt, dass die EU-Migrationsforschung sehr stark politisch

induziert ist. Während dies im naturwissenschaftlichen oder technischen Bereich das Versprechen auf Innovation, Fortschritt und Wettbewerbssteigerung nach sich zieht, hat sozialwissenschaftliche Forschung eine stark politikberatende Komponente. Die EU-Kommission definiert ihre Erwartungen an die Forschung dabei sehr genau und zielt darauf, die Forschungsergebnisse der Politik als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen. Evidence-based policy-making ist hier das Stichwort.

Auch die Zielrichtung ist deutlich abzulesen: Im Kern geht es darum, Flucht und Einwanderung in die EU noch weiter zu selektionieren und sich weiter abzugrenzen. Forschungsförderung zur Unterstützung liberaler und humaner Ansätze in der Migrationspolitik sind in der aktuellen EU-Forschungsförderung ebenso wenig zu finden wie kritische Analysen der politischen Steuerungsmaßnahmen außerhalb der EU. So zum Beispiel, wenn die EU Drittstaaten wie die Türkei dafür bezahlt, Geflüchtete aus dem Nahen Osten an der Weiterreise in die EU zu hindern (Deutsche Bundesregierung 2021), einen Staat, den die EU selbst nicht aufnehmen will, weil er systematisch gegen Menschenrechte verstößt.

---

#### Literatur

- BBC News** (2020): Coronavirus: Europe now epicentre of the pandemic, says WHO.  
<https://www.bbc.com/news/world-europe-51876784> (27.03.2022).
- Bundesarbeitsgemeinschaft Politische Bildung Online** (o. J.): Dossier. Islamistische Terroranschläge in Europa.  
<https://www.politische-bildung.de/islamistischer-terror-europa> (27.03.2022).
- Council of Europe** (2015): Europe can do more to protect refugees.  
<http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-can-do-more-to-protect-refugees> (27.03.2022).
- Deutsche Bundesregierung** (2021): Fragen und Antworten. Fünf Jahre EU-Türkei-Erklärung.  
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/faq-eu-tuerkei-erklaerung-1728136> (27.03.2022).
- Eurobarometer** (2017): Standard Eurobarometer 87 – Spring 2017.  
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2142> (27.03.2022).
- European Commission** (2013): Adopting the 2014-2015 work programme in the framework of the Specific Programme. Implementing Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020).  
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2013\)8631\\_0/de00000000544558?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2013)8631_0/de00000000544558?rendition=false) (27.03.2022).
- European Commission** (2015a): Commission invests €16 billion in funding for research and innovation over next two years.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5831](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5831) (27.03.2022).
- European Commission** (2015b): Horizon 2020: new Work Programme supports Europe's growth, jobs and competitiveness.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5832](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5832) (27.03.2022).
- European Commission** (2016): Horizon 2020: Work Programme update supports competitiveness through open science.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_16\\_2604](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_2604) (27.03.2022).
- European Commission** (2017): Horizon 2020 Work Programme from 2018 to 2020.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_4123](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_4123) (27.03.2022).

**European Commission** (2020): Horizon 2020 – Work Programme 2018-2020.

[https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-societies\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-societies_en.pdf) (27.03.2022).

**European Commission** (2021a): Horizon Europe's first strategic plan 2021-2024: Commission sets research and innovation priorities for a sustainable future.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1122](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1122) (27.03.2022).

**European Commission** (2021b): Horizon Europe Framework Programme (HORIZON).

<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl2-2022-transformations-01-09> (27.03.2022).

**Eurostat** (2016): Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (27.03.2022).



#### DR. MECHTHILD BAUMANN

ist Politikwissenschaftlerin mit langjähriger Expertise in den Themen Migration und Sicherheit in der EU. Seit über zehn Jahren evaluiert sie Projekte und Förderanträge im Auftrag der Europäischen Kommission und international tätiger Stiftungen. Ihr Erfahrungswissen gibt sie als Coach und Dozentin an Universitäten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen weiter und unterstützt sie bei der Antragsstellung für EU-Förderprogramme und Fördermittel.

Tel. +49 3322 8310244  
 ask@mbaumann.eu  
 www.mbaumann.eu