



Die EU-Migrationspolitik - ein Pakt für die Zukunft oder ein Fall für den Notstand?

Vor kurzem rief Italien den nationalen Notstand aus. Grund sind die stetig steigenden Flüchtlingszahlen. Nachdem schon im ersten Halbjahr 2008 mehr als 11.000 Bootsflüchtlinge an den Küsten Süditaliens gestrandet sind, griff die italienische Regierung nun zu dieser drastischen Maßnahme.

In den Staaten an den Außengrenzen der Europäischen Union wird das Hauptproblem immer sichtbarer: die nur schwer durchsetzbare, gemeinsame europäische Einwanderungspolitik. Die 27 EU-Mitgliedstaaten der EU haben in den letzten Jahren das Migrationsproblem mehr verdrängt als gelöst.

Gesäumt von Souveränitätsansprüchen und der Konzentration auf die innere Sicherheit waren der Migrationspolitik der EU bisher Grenzen gesetzt. Doch Abschottung kann die Ursachen von Migration nicht bekämpfen. Eine langfristige Lösung sollte darauf abzielen, den jungen Menschen in ihren Ländern eigene Perspektiven zu verschaffen. Derzeit sollen sich ca. 8 Millionen Migranten irregulär bzw. illegal in der EU aufhalten.

Die französische Ratspräsidentschaft hat nun das Thema „Migration“ zu einem Schwerpunkt für das zweite Halbjahr 2008 gemacht. Der so genannte „Europäische Migrationspakt“ ist eine französische Initiative, um der Politikentwicklung neuen Anstoß zu verleihen. Es bleibt abzuwarten, ob der Anstoß auch tatsächlich in die „richtige“ Richtung geht.

I. Inhalte des Europäischen Migrationspaktes

Frankreich hat es sich zum Ziel gesetzt, während seiner EU-Ratspräsidentschaft bis Ende 2008 einen „Europäischen Pakt zu Immigration und Asyl“ durchzusetzen. Mit diesem soll die EU gemeinsame Richtlinien für den Umgang mit der steigenden Anzahl an Flüchtlingen und Migranten an Europas Außengrenzen annehmen.

1. Folgende Schwerpunkte sieht Frankreich:

- a. Besserer Schutz Europas durch Solidarität bei der Kontrolle der Außengrenzen
- b. Verantwortungsbewusste Steuerung der legalen Einwanderung entsprechend der Aufnahmekapazität jedes Mitgliedstaates
- c. Durchführung einer effektiven Abschiebung illegal in der EU lebender Ausländer



- d. Aufbau einer europäischen Asylgemeinschaft
- e. Förderung von Ko-Entwicklung und Entwicklungshilfe

a. Besserer Schutz Europas durch Solidarität bei der Kontrolle der Außengrenzen

Die EU-Mitgliedstaaten (MS) setzen alle Mittel ein, um eine strenge Kontrolle der Land-, See- und Luftaußengrenzen zu gewährleisten. Mehr gemeinsame Anstrengungen sollen hier unter dem Prinzip der Solidarität wahrgenommen werden. Diese Maßnahmen reichen von der Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex, über technische Verbesserungen der Grenzüberwachungssysteme bis hin zur Unterstützung der Ausbildung von Polizei- und Grenzschutzbeamten der EU-Nachbarländer.

b. Verantwortungsbewusste Steuerung der legalen Einwanderung

Legale Einwanderung soll gemäß dem Pakt von benötigten Qualifikationen und Aufnahmekapazitäten jedes MS abhängen. Diese „qualifizierte Einwanderungspolitik“ soll Einwanderern den Zugang zur Union erleichtern, wenn ihre Arbeitskraft tatsächlich auf dem europäischen Arbeitsmarkt benötigt wird. Diesbezüglich will Europa der Einwanderungspolitik der USA und Kanadas entgegensteuern, die mit ihren Einwanderungssystemen bisher die qualifiziertesten „Köpfe“ angezogen haben. Hervorzuheben sind hier die angestrebte Zulassung und Reisefreiheit für Studenten sowie die Integration von beschäftigten Drittstaatsangehörigen durch eine aktive berufliche Eingliederung.

Bei der Familienzusammenführung zielt der Pakt auf eine Verschärfung der bisher geltenden EG-Richtlinie ab. Die Aufnahmekapazitäten der Länder und die Integrationsfähigkeit der Nachziehenden müssten dabei stärker berücksichtigt werden.

Die Bestimmung der Anzahl von Einwanderern in das jeweilige Staatsgebiet bleibt in den Händen der Mitgliedsstaaten; dies würde der Lissabonner Vertrag eindeutig im Primärrecht verankern.

Integrationsverträge: die Klausel, wonach zwingend vorgesehen war, dass Einwanderer Sprachkurse besuchen und sich europäischen Werten verschreiben müssen, wurde angeblich auf Betreiben der spanischen Regierung fallengelassen. Der Integrationsvertrag ist allerdings ein wichtiges Instrument; der Acquis wird wohl vorsehen, dass solche Verträge verbindlich gemacht werden können, jedoch nicht müssen. Somit bleibt die Verbindlichkeit solcher Verträge in der Entscheidungsgewalt der Mitgliedstaaten, wenn diese die gemeinsamen EG-Regeln umsetzen.

c. Durchführung der effektiven Abschiebung illegal in der EU lebender Ausländer

Illegale Einwanderung muss mit allen Mitteln bekämpft werden. Gegen illegale Einwanderung vorzugehen, aber gleichzeitig legale Einwanderungsmöglichkeiten zu kontrollieren, entspricht auch der deutschen Politik. Bei diesem Ansatz begegnet Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble der Kritik von Einwanderungslobbyisten mit der Feststellung, dass damit „keine Mauern um Europa“ herum gebaut würden.

Zur Diskussion steht hier die Legalisierung von illegalen Einwanderern in großer Zahl, wie sie Spanien und Italien praktiziert hatten. Der Pakt spricht sich gegen Massenlegalisierungen aus, da sie eine beachtliche Sogwirkung auf Immigranten haben. Stattdessen sollen die MS enger bei der Abschiebung zusammenarbeiten bzw. Entscheidungen zur Rückführung, wie bereits vereinbart, im gesamten EU-Gebiet auch tatsächlich durchführen. Der Pakt ruft diesbezüglich zu einem aktiven Vorgehen gegen den illegalen Aufenthalt in der Union auf. Sammelrückführungsmaßnahmen werden durch Frontex unterstützt. Schwarzarbeit und Menschenhandel sollen besser bekämpft werden; und eine neue Generation an strengeren Rückübernahmeabkommen wird im Pakt vorgeschlagen.

d. Aufbau einer europäischen Asylgemeinschaft

Im Bereich der Asylpolitik ist in den letzten Jahren eine stetige Harmonisierung der nationalen Politiken zu verzeichnen. Weitere Anstrengungen zielen auf die Einrichtung einer Europäischen Unterstützungsagentur in 2009, auf die Schaffung eines einheitlichen Flüchtlingsstatus sowie auf ein gemeinsames Verfahren und einheitliche Kriterien zur Prüfung innerhalb von fünf Jahren ab. Die „5 Jahre“ erinnern an den Vertrag von Amsterdam (1997) mit Gültigkeit vom Mai 1999. Im Allgemeinen wurden diese Fristen gerade im Bereich der Migrationspolitik nicht eingehalten. Der Vertrag von Lissabon würde durch die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens für die gesamte Migrationspolitik, mit Mehrheitsentscheid im Rat, die Annahme gemeinsamer Einwanderungsbestimmungen fördern. Kritikpunkt dieser Vorschläge des Paktes war jedoch die vorzunehmende Prüfung, inwieweit nicht bereits von außen über den UNHCR Asylanträge an die EU gestellt werden könnten, ohne dass der Asylsuchende überhaupt erst in die Union einreist. Asylbestimmungen und entsprechende Lösungsansätze sind stets Prüfsteine für die Solidarität unter den Mitgliedsstaaten. Eine faire „Lastenteilung“ ist noch nicht erreicht, ebenso wenig wie bei den Außengrenzkontrollen.

e. Förderung von Ko-Entwicklung und Entwicklungshilfe

Der Pakt will die Tatsache anerkennen, dass Migration an seiner Wurzel bekämpft werden muss. In einem partnerschaftlichen Verhältnis mit den Herkunfts- und Transitländern sollen untenstehende Instrumente zum Einsatz kommen. Migrationsfragen sollen insgesamt vermehrt in den Politikdialog mit jedem Drittland aufgenommen werden - eine Maßnahme, die bereits 2005 von der Kommission in einer Mitteilung vorgeschlagen wurde.

Eine verstärkte Investition in „Bildung, Gesundheit und Gute Regierungsführung“ sowie eine effizientere Koordination der EZ-Anstrengungen in diesen Bereichen soll die Steuerung der Einwanderung erleichtern. Hinzuzufügen wären die Faktoren Sicherheit und Konfliktprävention, denn ohne Sicherheit keine Entwicklung und erst recht keinen wirtschaftlichen Aufschwung. Wirtschaftswachstum, Rechtssicherheit sowie Eigentumserwerb und -rechte sind ebenfalls Voraussetzungen für bessere Perspektiven der potentiellen „Wirtschaftsflüchtlinge“.

2. Folgende Instrumente sollen in der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen:

- In Mobilitätspartnerschaften wird der Kampf gegen illegale Einwanderung einerseits und die legale Zulassungsmöglichkeit zu Arbeits- und Studienzwecken in der EU andererseits verstärkt.
- Mobile, zirkuläre Migration soll es Fachkräften aus Entwicklungsländern ermöglichen, für eine begrenzte Zeit ihre Kenntnisse in Europa zu vertiefen, um ihr erweitertes Fachwissen danach in ihren Heimatländern einzusetzen. Es wird jedoch schwierig sein, diese Fachkräfte von einer Rückkehr in ihre Heimatländer zu überzeugen. Konkrete Anreize zur Rückkehr und zur Leistung eines „Entwicklungsbeitrages“ in den Herkunftsländern müssen daher gut überlegt sein.
- Abkommen zur konzertierten Steuerung von Migration sollen vorzugsweise von der EU mit Herkunftsländern geschlossen werden; alternativ auf bilateralem Wege unter EU-Koordination. Auch hier wird wesentlich sein, dass die MS sich gegenseitig über solche Abkommen und Vorhaben informieren, um der EU-Migrationspolitik ein einheitliches Gesicht zu verleihen.
- Der sogenannte „Brain Drain“ darf unter keinen Umständen gefördert werden. Zahlreiche Entwicklungsländer haben bereits jetzt mit dem Problem der Abwanderung von Fachkräften zu kämpfen. Dies betrifft vor allem afrikanische Ärzte. Zur besseren Einschätzung des Problems soll die Kommission bis 2010 eine Evaluierung durchführen, um die besten Kompensationsmaßnahmen zu eruiieren. Es wird allerdings sehr schwierig sein, Fachkräfte aus „unproblematischen“ Ländern abzufragen, während denen aus „sensiblen“ Ländern die „Türe vor der Nase zugeschlagen wird“.

- Die Mitgliedsstaaten sollen bis 2011 Anreize für in Europa lebende Einwanderer schaffen, die Entwicklung ihrer Heimatländer zu unterstützen. Es gibt bereits derartige Projekte für Geldüberweisungen an die Familien in den Heimatländern sowie hinsichtlich steuerlicher Anreize zur Investition in Entwicklungsprojekte. Doch wie überzeugt man beispielsweise kongolesische Einwanderer, das in Europa verdiente Geld nicht in die Wohn- und Lebenshaltungskosten ihrer Familien in Kinshasa zu investieren, sondern in den Anbau von Maniok und Mais?

Die Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Pakt soll evaluiert werden. Die umzusetzenden Maßnahmen sollen einem halbjährlichen „Follow-up“ durch den Rat der Justiz- und Innenminister unterliegen. Ziel ist es, gemeinsam eine EU-weite Politik aktiv zu gestalten.

II. Die Antwort Europas zur legalen und illegalen Migration

Nach einem ersten informellen Treffen der 27 Innenminister Anfang Juli 2008 signalisierten alle EU-Mitgliedsstaaten ihre Zustimmung für den französischen Vorschlag. Dieser zielt vorrangig auf den Kampf gegen illegale Einwanderung und den Umgang mit den illegal Eingewanderten ab. Vor diesem Hintergrund wurden die Vorwürfe des „Baus einer Mauer um die EU“ (die sogenannte „Festung Europas“) wurden hingegen verneint. Der Europäische Kommissar für Justiz und Inneres, Jacques Barrot, stellte fest, dass sich die EU nun endlich organisieren müsse, anstatt das Politikfeld „Einwanderung“ in Unordnung zu belassen.

In einer Mitte Juni im Europäischen Parlament (EP) angenommenen Richtlinie zur Rückführung illegaler Einwanderer aus der EU werden gemeinsame Bestimmungen festgelegt, wie in Europa mit Illegalen umgegangen werden soll. Die Richtlinie erleichtert Instrumente zu deren rascheren Rückführung. Internationale Menschenrechtsorganisationen sowie linksgerichtete lateinamerikanische Länder kritisierten das Vorhaben der EU. Ecuadors Präsident Rafael Correa drohte beispielsweise damit, die Verhandlungen zu einem Handelsabkommen zwischen der EU und der Andengemeinschaft¹ zu stoppen. Kritische Reaktionen auf diesen neuen Rechtsakt waren jedoch größtenteils zu einseitig. Es gehe hier um die Abschaffung von Illegalität in Europa; die MS hätten dafür Sorge zu tragen, Illegalen einen legalen Aufenthaltstatus mit Rechten und Pflichten zu verleihen oder zurückzuführen. Schließlich „definiere sich Europa mit dieser Richtlinie auch als Raum der Werte“, so der CSU-Europaabgeordnete Manfred Weber, der im EP Berichterstatter zur Rückführungsrichtlinie war. Für Kinder und Familien legt die Richtlinie Sonderrechte fest; darüber hinaus verankert sie den Zugang zum Gesundheits- und zum Bildungswesen und regelt Mindeststandards für die Rechtshilfe und für Abschiebeanlagen (welche für Nichtregierungsorganisationen zugänglich sind).

Im Bereich der legalen Einwanderungsmöglichkeiten ging die Entwicklung einer europäischen Migrationspolitik nur schleppend voran. Über gemeinsame Bestimmungen zur Familienzusammenführung, zur Erteilung langfristiger Visa und zur Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen mit langfristigem Aufenthalt war die gemeinsame Politik die letzten neun Jahre nicht hinaus gekommen. Nun wird, nicht zum ersten Mal, der auf EU-Ebene strittigste Bereich - die „Einwanderung zur Beschäftigung“, angegangen. Hierzu liegt seit Oktober 2007 ein Richtlinienentwurf vor. Die Annahme von einwanderungspolitischen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmigration wird von vielen Politikwissenschaftlern aber auch Praktikern für eine „echte“ und umfassende EU-Migrationspolitik als wesentlich erachtet. Dafür spricht eine voranschreitende Verschränkung der komplexen, interdisziplinären Materie mit anderen Politikbereichen, wie der Wirtschafts-, Beschäftigungs- aber auch der Außen- und Entwicklungspolitik. Dagegen sprechen allerdings politische wie rechtliche Zweifel über die Zuständigkeit „Brüssels“, die Zuwanderung zur Beschäftigung zu regeln.

¹ Der Andengemeinschaft gehören Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela an.

Letztlich liegt die Entscheidung hierüber beim Rat der EU, und damit in den Händen der Mitgliedstaaten, die über den Richtlinienentwurf zur „EU Blue Card“ (Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte) noch einstimmig² entscheiden werden.

Ziel des „EU Blue Card Systems“ wäre es, mehr Anreiz für hochqualifizierte Nicht-EU-Bürger zu schaffen, damit Europa im internationalen Wettbewerb besser Stand hält. Besonderen Anreiz soll hier das Weiterwanderungsrecht in andere MS darstellen. Dieses könnte jedoch die Zuständigkeit der MS zur Steuerung von Migration und zur Bestimmung ihres Ausmaßes untergraben.

Bei aller Kritik darf jedoch eines nicht vergessen werden: Es ist eine zentrale Herausforderung an Europa, 27 unterschiedliche Einwanderungspolitiken und Modelle aufeinander abzustimmen. Mit „Einwanderung“ an sich sind jedoch noch keine Integrationsmaßnahmen geschaffen worden. Die effektive Verbindung der Migrations- mit Integrationspolitiken wird essenziell für eine erfolgreiche Migrationspolitik der EU sein.

Im Mittelpunkt steht auch eine klare Aufgabenverteilung zwischen der EU und der nationalen oder zwischenstaatlichen Ebene. Gerade zwischen den ersten beiden gab es seit der Vergemeinschaftung der Bereiche Migration und Asyl mit dem Amsterdamer Vertrag Unstimmigkeiten und widersprüchliche Auslegungen des Primärrechts. Es handelt sich hierbei um einen Politikbereich, dem nachvollziehbarer Weise Grenzen gesetzt sind.

III. Aussichten für eine effektivere Europäische Entwicklungszusammenarbeit

Von afrikanischer Seite wurde der von Frankreich anvisierte Pakt wegen seiner Abwehrhaltung kritisiert. Als Reaktion darauf müsse Afrika gemeinsame Einwanderungsregeln finden, denen auch Europäer unterworfen wären. Vielleicht würden dann in Zukunft der Europäische und der Afrikanische Pakt zu einem gemeinsamen „Euro-Afrikanischen Migrationspakt“ verschmelzen, so der senegalesische Außenminister in Dakar.

Diese politische Reaktion beinhaltet jedoch einen konkreten Vorschlag - Ansätze für eine derartige „Verschmelzung“ wären vorhanden. Die EU-Afrika Strategie von Dezember 2007 sieht in ihrem ersten Aktionsplan eine Partnerschaft im Bereich Migration und Asyl vor. Die Kommissionen der Europäischen und der Afrikanischen Union könnten diesbezüglich zusammenwirken; auch die Staaten auf bilateraler Ebene sowie das Panafrikanische und das Europäische Parlament könnten ähnliche Anstrengungen unternehmen. Dabei darf nie vergessen werden, dass es um Menschen geht, die mit dem legitimen Wunsch nach einer besseren Perspektive ihre Heimatländer verlassen.

Die jüngsten politischen Vorstöße zur Stärkung der Mittelmeerunion beinhalten Vorschläge zur Kooperation mit den südlichen Nachbarn im Bereich Migration. Außerdem ist es sinnvoll bei der Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) für Osteuropa auch das Thema Migration einzuarbeiten. Mit Hilfe von Migrationsabkommen zwischen der Gemeinschaft und einzelnen Nachbarländern könnten gemeinsame Lösungsansätze vorangetrieben werden.

Die Diskussion in der Öffentlichkeit zu den verschiedensten Gesichtern des Themenkomplexes „Migration“ (Flüchtlinge, Facharbeiter, Integrationsfragen u.a.) hat die bereits erstarnte EU-Migrationspolitik zu neuem Leben erweckt. Verstärkt wurde dieser Prozess durch neue Impulse der deutschen und portugiesischen Ratspräsidentschaften von 2007. Als wesentlicher „Motor“ ist der von den Franzosen vorgeschlagene umfassende „Migrationspakt“ zu sehen, welcher einen Ausgleich der Positionen der Mitgliedstaaten zu erreichen vermag.

² Der Lissabonner Grundlagenvvertrag (wie auch der gescheiterte Verfassungsentwurf) würde für alle Bereiche der Migrationspolitik das Mitentscheidungsverfahren mit Mehrheitsentscheidung im Rat vorsehen. Im „Mitentscheidungsverfahren“ ist das EP neben dem Rat gleichberechtigter Gesetzgeber; das EP besitzt hier ein Vetorecht.

Europa weiß, dass es in Migrationsfragen mit gemeinsamen Lösungen vorankommen muss; doch nicht um jeden Preis. Wie weit uns die Diskussionen auch führen mögen, es dürfen nicht die Ursachen von Migration vergessen werden. Nur eine gute Synergie mit der Europäischen Entwicklungspolitik wird eine europäische Zuwanderungspolitik für alle Seiten erfolgreich machen.

Frankreich will bis Oktober den Europäischen Migrationspakt unter seiner Ratspräsidentschaft zum Abschluss bringen. Der Pakt soll in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Herbst 2008 von allen Staats- und Regierungschefs „abgesegnet“ werden. Ob dies realistisch ist, werden die nächsten Monate zeigen, an Brisanz mangelt es nicht.

HERAUSGEBER: DR. RAINER GEPPERTH, LEITER IBZ & STV. HGF HSS
AUTOR: DR. MARIELLA FRANZ, WISSENSCHAFTLICHE MITARBEITERIN; HSS BRÜSSEL
REDAKTION: MARTIN KASTLER, HENNING SENGER; HSS MÜNCHEN
LAZARETTSTR. 33 – 80636 MÜNCHEN –
☎ +49/(0)89/1258-369 - 📠 +49/(0)89/1258-359
✉ IBZ@HSS.DE – WWW.HSS.DE
AUGUST 2008