

Festung Europa oder Raum der Freiheit?

Trends und Perspektiven europäischer Migrationspolitik im 21. Jahrhundert

Von Steffen Angenendt

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind in der Europäischen Union (EU) die Schranken für den grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Kapital weitgehend beseitigt, und die Bürgerinnen und Bürgern genießen Freizügigkeit. Diese Schaffung der Freizügigkeit in der EU ging und geht aber einher mit schärferen Kontrollen an den EU-Außengrenzen: In den vergangenen Jahren wurde die legale Zuwanderung für alle möglichen Gruppen von Migranten, vor allem aber für Flüchtlinge, stark eingeschränkt. Eine paradoxe Folge ist, dass viele EU-Staaten nun Schwierigkeiten haben, den Zuwanderungsbedarf zu decken, den sie aufgrund des demografischen Wandels haben werden.

Insgesamt ist die EU auf die kommenden Herausforderungen schlecht vorbereitet. Die bisherigen Strategien sind in nahezu allen Bereichen der Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik unzureichend: Es fehlen nicht nur Instrumente und Pilotprojekte, sondern auch konzeptionelle Überlegungen, wie und aus welchen Weltregionen die künftigen Zuwanderer stammen sollen, wie die Zuwanderung gesteuert werden soll, wie die Zuwanderungssteuerung mit grundlegenden außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen vereinbart werden kann, wie die Gesellschaften mit der immer weiter wachsenden ethnischen und kulturellen Heterogenität umgehen sollen – und was dies für die künftige Integrations- und Identitätspolitik bedeutet.

Im Hintergrund steht die Frage, wohin sich die EU entwickelt: zu der viel zitierten „Festung Europa“ oder vielleicht doch einen „Raum der Freiheit“? Diese Frage erfordert eine differenzierte Antwort. Offensichtlich ist, dass zur Zeit die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik vor allem in den Bereichen der Grenzkontrolle und Asylpolitik stattfindet, also in Bereichen, bei denen es primär um eine Beschränkung von Einwanderung geht. Die Diskussionen über eine gemeinschaftliche Steuerung der legalen Zuwanderung und eine gemeinsame Integrationspolitik verlaufen hingegen eher schleppend, hier dominieren nach wie vor nationale Verfahren und eine bestenfalls intergouvernementale Zusammenarbeit.

Eine entscheidende Ursache hierfür sind die unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten. Es gibt – trotz der Konvergenz bei den langfristigen Trends – immer noch beträchtliche Unterschiede im Umfang der Zuwanderung, beim Anteil der zugewanderten Bevölkerung, bei den Herkunftsgebieten und bei den Zuwanderergruppen, die in die einzelnen Mitgliedstaaten kommen. Darüber hinaus ist die Migrationspolitik grundsätzlich ein brisantes Politikfeld, weil sie wegen ihres hohen Symbolgehalts leicht politisch instrumentalisiert werden kann. Die meisten Mitgliedsstaaten schrecken daher vor einer weitergehenden Einschränkung ihrer Souveränität im Bereich der Migrationspolitik zurück.

Migrationstrends

Insgesamt und auf globaler Ebene nehmen die Wanderungsbewegungen zu, und es ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Allerdings verteilen sich die Migrationsbewegungen

höchst unterschiedlich. Obwohl ein wachsender Anteil der Migranten in weniger entwickelten Weltregionen bleibt, hat der Großteil der Wanderungen die Industrieländer zum Ziel. Aber auch innerhalb der EU ist das Bild unterschiedlich. So fallen die Wanderungssalden in den Mitgliedstaaten extrem unterschiedlich aus. Länder wie Spanien und Italien weisen seit vielen Jahren einen stark positiven Wanderungssaldo auf, die neuen EU Mitgliedstaaten verzeichnen hingegen eine erhebliche Abwanderung und einen faktischen Bevölkerungsverlust. Entsprechend unterschiedlich sind die Interessenlagen der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine europäische Migrationspolitik.

Ein ähnliches Bild liefert die Analyse des Ausländeranteils in den einzelnen europäischen Mitgliedstaaten. Als „Ausländer“ werden dabei alle Personen bezeichnet, die nicht über die inländische Staatsangehörigkeit verfügen. Hier zeigt sich ein Anstieg des Ausländeranteils innerhalb der EU Staaten insgesamt, insbesondere jedoch eine starke Zunahme in den südeuropäischen Ländern. Der Ausländeranteil in Italien beispielsweise nahm von 1997 bis 2004 jährlich im Durchschnitt um 14,6 Prozent zu, in Spanien und Portugal sogar um 17,3 bzw. 20,4 Prozent.

Bei der Entwicklung der Asylanträge in Europa lässt sich ein gegenläufiger Trend feststellen: Die Zahl von neuen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern ist insgesamt rückläufig. Im Jahr 2006 wurden in der EU die wenigsten Asylanträge seit 1985 gestellt. Dies gilt auch für die neuen Mitgliedstaaten. Diese Länder wurden zu Beginn der 1990er Jahre im Zuge der Einschränkungen des Asylrechts in den „alten“ EU-Mitgliedstaaten selbst zu Aufnahmeländern für Asylbewerber.

Obwohl der Trend der rückläufigen Asylanträge grundsätzlich für alle EU Staaten gilt, so zeigt sich auch hier ein differenzierteres Bild: Die Anzahl der Asylanträge, die in den einzelnen EU-Staaten gestellt werden, ist stark unterschiedlich. So werden in Ländern wie Zypern, Österreich und Schweden pro Kopf wesentlich mehr Asylanträge gestellt als beispielsweise in Spanien, Frankreich oder Deutschland.

Wie reagiert die EU auf diese neuen Herausforderungen? Ist der vom Europäischen Rat im Dezember 2005 in seinen Grundzügen beschlossene (und seither mehrfach bekräftigte) „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ ein geeigneter Weg, die Herausforderungen zu bewältigen?

Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Die Grundlagen der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union wurden mit den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) gelegt. Mit ihnen wurde zum ersten Mal in der Geschichte der EU ein vertraglicher Rahmen für die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik definiert.

Der Maastrichter Vertrag von 1992 legte fest, dass Asylgewährung, Außengrenzen, Einwanderung, der Kampf gegen Drogen und internationale Kriminalität sowie Zusammenarbeit von Justiz, Polizei und Zoll als Angelegenheiten von gemeinsamen Interessen anzusehen sind. Die Form der Zusammenarbeit sollte zunächst jedoch ausschließlich in der so genannten „Dritten Säule“ der europäischen Zusammenarbeit, also

auf intergouvernementaler Ebene stattfinden und nicht in der „Ersten Säule“ der supranational organisierten Europäischen Gemeinschaft (EG) oder der „Zweiten Säule“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – mit Ausnahme der Visapolitik.

Eine wichtige Veränderung im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik erfolgte mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997. Darin definierte die EU das Ziel, sich langfristig zu einem „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ entwickeln zu wollen. Um dies zu erreichen, sollte künftig der freie Personenverkehr innerhalb der EU bei gleichzeitig verstärkter Kontrolle der EU-Außengrenzen ermöglicht werden. Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 13. Dezember 2007 unterzeichnet und bis Mitte 2009 ratifiziert werden soll, wird schließlich auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit weitgehend vergemeinschaftet und in die „Erste Säule“ verschoben werden.

Zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages verabschiedete der Europäische Rat 1999 in Tampere ein Arbeitsprogramm, das bis 2004 ausgeführt wurde. Daran anschließend wurde das Haager Programm für den Umsetzungszeitraum von 2005 bis 2010 beschlossen.

Im Dezember 2005 beschloss der Rat den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“. In fünf Teilbereichen – Asyl, Migration und Integration, Externe Dimension und Entwicklung, Grenzkontrollen und irreguläre Migration sowie Grundrechte und Bürgerschaft – sollen gemeinsame Maßnahmen erarbeitet werden, die Kommission erhielt entsprechende Aufträge. Die bisherige Ausarbeitung und Umsetzung dieser Maßnahmen zeigt allerdings ein höchst disparates Bild:

In der *Asylpolitik* war und ist die Politik der Union vor allem auf die Reduzierung der Flüchtlingswanderung ausgerichtet. Im Spannungsfeld von Zuwanderungskontrolle und Flüchtlingsschutz liegt das Gewicht eindeutig auf den restriktiven Aspekten. Inzwischen lassen sich die ersten Auswirkungen der umfassenden Kontrollmechanismen (sichere Herkunftsstaaten, sichere Drittstaaten, Flughafenregelung) erkennen: Die Zahl der Asylanträge ist in den meisten Mitgliedstaaten inzwischen so stark zurückgegangen, dass sich die Frage stellt, ob die EU überhaupt noch einen substanziellen Beitrag zum internationalen Flüchtlingsschutz und zur Erhaltung des internationalen Flüchtlingsregimes (dessen Fortdauer auch im Interesse der Mitgliedsstaaten liegt) leistet. Hier ist eine grundsätzliche Debatte notwendig, wie der Flüchtlingsschutz mit der Zuwanderungskontrolle vereinbart werden soll und ob angesichts der niedrigen Asylbewerberzahlen nicht eine vorsichtige Umsteuerung der Asylpolitik notwendig und möglich ist. Ohne eine zufrieden stellende Antwort hierauf wird keine umfassende und nachhaltige Asylpolitik möglich sein.

Im zweiten großen Themenfeld des Gesamtansatzes, der *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, gibt es im Vergleich zur Asylpolitik nur wenig Bewegung: 2007 legte die Kommission zwar einen Plan zur legalen Zuwanderung vor, der u.a. die Einführung der so genannten „Blue Card“ vorsieht und die Zuwanderung von hoch qualifizierten Migranten erleichtern soll. Die Initiative wurde aber in vielen Mitgliedsstaaten nur mit großer Zurückhaltung aufgenommen, einige Regierungen äußerten grundsätzliche Vorbehalte, die Zuwanderung zu erleichtern. Bisher ist noch nicht abzusehen, zu welchem Ergebnis die Mitgliedstaaten in Bezug auf die „Blue Card“ kommen werden. Es ist aber zu erwarten, dass es ebenfalls eine hitzige Debatte über die anstehenden Kommissionsvorschläge zur Regelung

der Zuwanderung geringer qualifizierter Migranten geben wird. Positiv ist zu bewerten, dass die Blue Card Initiative nach langer Zeit wieder Bewegung in die Diskussion über legale Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU gebracht hat.

Ein weiterer Bereich des Gesamtansatzes ist die *externe Dimension der Migration* sowie der Zusammenhang zwischen *Migration und Entwicklung*. Dieses Thema hat zurzeit Hochkonjunktur. Die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung wird vor allem in Hinblick auf das Entwicklungspotenzial von temporärer Arbeitsmigration gesehen. Dabei steht das Konzept der zirkulären Migration im Mittelpunkt der Debatte. Die Kommission hat Vorschläge zu so genannten Mobilitätspartnerschaften vorgelegt. In der Debatte ist allerdings nach wie vor umstritten, ob unter zirkulärer Migration ein- oder mehrmalige Wanderungen verstanden werden sollen, und ob es bei diesem Instrument eher um eine Reduzierung der irregulären Zuwanderung oder um entwicklungspolitische Aspekte und um die langfristige Reduzierung des Migrationsdrucks in den Herkunftsländern gehen soll.

Im Bereich der *gemeinsamen Grenzkontrolle* und *irregulären Migration* hat die Kommission zahlreiche Einzelmaßnahmen vorgeschlagen. Auch dabei bemüht sie sich um eine umfassende Sichtweise. Offensichtlich ist, dass die Einzelmaßnahmen unverzichtbare Bausteine für eine umfassende Politik sind. Ob die bestehenden Instrumente jedoch hinreichend sind, muss sich in der Praxis noch bewähren. Ein wichtiger Aspekt ist die Förderung der Solidarität der Mitgliedsstaaten untereinander, also das Thema Lastenteilung. Die Bereitschaft der einzelnen Mitgliedsstaaten, sich für die Migrations- und Asylsorgen der anderen EU Staaten zu interessieren, ist u.a. wegen der unterschiedlichen nationalen Interessenslagen begrenzt. Die Kommission wird sich in Zukunft daher noch stärker als bisher für einen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten einsetzen müssen, ebenso wie für einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessenslagen von EU-Staaten und den Herkunfts- und Transitstaaten.

Ein weiterer Punkt, den der Gesamtansatz zur Migrationsfrage im Bereich der *Grundrechte und Bürgerschaft* vorsieht, ist eine Reform des gemeinschaftlichen Visumsrechts und der Praxis der Visavergabe. Dabei geht es vor allem um eine stärkere konsularische Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der grundsätzlichen Erfassung aller Ein- und Ausreisen. Ziel ist die Inbetriebnahme und ständige Evaluierung des Europäischen Visums- und Informationssystems (VIS). Zudem soll die Nutzung biometrischer Merkmale bei Ausweisdokumenten harmonisiert werden. Die datenschutzrechtlichen und bürgerrechtlichen Aspekte einer Verbindung von verschiedenen Datenbanken (Schengener Informationssystem SIS II, VIS und der Fingerabdruckdatei Eurodac), wie sie zur Zeit von einigen Mitgliedstaaten empfohlen wird, sind noch längst nicht hinreichend diskutiert.

Politische Herausforderungen

Die Analyse der politischen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte verdeutlicht die Dringlichkeit der Debatte um eine einheitliche europäische Migrationspolitik. Bezüglich der künftigen EU-Politik lassen sich drei Kernbereiche identifizieren, die künftig verstärkt auf globale Wanderungsbewegungen einwirken werden: der Arbeitskräftebedarf in Europa, die ungleiche globale demographische Entwicklungen und der Klimawandel.

Der künftige Arbeitskräftebedarf in der EU ist schwer zu prognostizieren. Zumindest ist aber zu erwarten, dass das Arbeitskräftepotential in diesen Ländern weiterhin abnehmen wird und dass sich ein entsprechender Zuwanderungsbedarf ergeben wird. Die Gesellschaften altern stark, später werden die Bevölkerungen schrumpfen. Eine verstärkte Migration nach Europa kann diese demographische Entwicklung zwar nicht aufhalten, aber möglicherweise die daraus resultierenden gesellschaftlichen Probleme, wie beispielsweise die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme, aber auch eine mögliche abnehmende Innovations- und Wirtschaftskraft, reduzieren.

In vielen weniger industrialisierten Regionen, vor allem im südlichen Afrika, zeichnet sich hingegen eine gegensätzliche demographische Entwicklung ab: Hier wird die Bevölkerung in den kommenden Jahren stark zunehmen. Gleichzeitig ist nicht auszuschließen, dass der Klimawandel zu einer Reduzierung von landwirtschaftlichen Anbauflächen führen wird, was in einigen Weltregionen den Abwanderungsdruck erhöhen wird.

Doch wie lässt sich die EU angesichts dieser gegensätzlichen Politik heute beschreiben?

Handelt es sich um die viel zitierte „Festung Europa“ oder aber einen „Raum der Freiheit“?

Diese Frage erfordert eine differenzierte Antwort. Beide Konzepte spiegeln die Extreme der europäischen Migrationspolitik wieder. Fakt ist, dass diese mit einer unterschiedlichen Geschwindigkeit vorangetrieben wird: Eine fortgeschrittene Vergemeinschaftung der Migrationspolitik lässt sich vor allem in den Bereichen der Grenzkontrolle und Asylpolitik beobachten, bei denen es jedoch primär um eine Beschränkung von Einwanderung geht. Die Diskussion über Möglichkeiten einer legalen Zuwanderung und Integrationspolitik verläuft dagegen eher schleppend. Wie ist diese Entwicklung zu erklären?

Eine der Ursachen ist die unterschiedliche Interessenlage der einzelnen EU Mitgliedstaaten in Bezug auf eine einheitliche Migrationspolitik auf europäischer Ebene. Darüber hinaus ist Migrationspolitik allgemein ein brisantes Themenfeld für die Politik, deren hoher Symbolgehalt leicht parteipolitisch und populistisch instrumentalisiert werden kann. Aus diesem Grund schrecken die Mitgliedsstaaten vor einer weitergehenden (tatsächlichen oder symbolischen) Abgabe ihrer Souveränität im Bereich der Migrationspolitik bisher zurück.

Ausblick

Die EU wird eine attraktive Zielregion für Migranten bleiben, der Migrationsdruck wird anhalten oder sogar noch zunehmen. Gleichzeitig steigt der Bedarf an bestimmten Zuwanderern. Die Mitgliedsstaaten werden sich daher auf eine wachsende ethnische und kulturelle Vielfalt ihrer Gesellschaften einstellen müssen. Bislang sind die EU-Staaten auf diese Entwicklung jedoch kaum vorbereitet. Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang vor allem die Integration von (alten und neuen) Zuwanderern und die Frage, ob und wie in den

zunehmend heterogenen Gesellschaften gemeinsame Identitäten gestärkt werden können. Bisher gibt es darauf keine zufrieden stellenden Antworten.

Die Steuerung von Wanderungsbewegungen und der Umgang mit deren Folgen ist ein komplexes Politikfeld und kann nur mit integrierten Konzepten erfolgen. Der von den Mitgliedstaaten im Prinzip beschlossene Gesamtansatz zur Migrationsfrage ist daher ein Schritt in die richtige Richtung.

Dabei wird es notwendig sein, bei der Diskussion um eine gemeinsame europäische Migrationspolitik die außen- und entwicklungspolitische Dimension des Themas nicht aus den Augen zu verlieren. Bisher war die Debatte stark auf innenpolitische Aspekte gerichtet. Für eine zukunftsgerichtete Politik, die versucht, einen Ausgleich zwischen Zuwanderungsdruck und Zuwanderungsbedarf zu finden, wird dies aber nicht ausreichen.

Die europäische Migrationspolitik sollte als politische Querschnittsaufgabe wahrgenommen werden, die integrierte Konzepte erfordert. Diese sollten die demographischen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Aufnahmeländer ebenso berücksichtigen wie ihre humanitären und internationalen Verpflichtungen. Nur unter diesen Voraussetzungen kann langfristig eine nachhaltige gemeinsame europäische Migrationspolitik der EU gelingen.