



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Kommission für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

Botschafter Dr. Michael Reiterer

## Vortrag an den Schweizerischen Migrationsrechtstagen.

*Universität Bern, 3. September 2007*

**1956:** Aufstand in Ungarn, eine Flüchtlingswelle in Europa, hundert tausende Ungarn fliehen und finden in relativ kurzer Zeit ohne zu grosse Schwierigkeiten in verschiedenen europäischen Staaten eine neue Heimat;

**1992:** Jugoslawien zerfällt in kriegerischen Wirren – „Jugoslawen“ die fliehen werden ebenfalls in Europa aufgenommen und viele im Laufe der Zeit integriert.

**Heute** landen – wenn sie Glück haben – Afrikaner in Spanien, Italien, Malta und Zypern oder werden im Meer in seeuntüchtigen Booten aufgefischt – sie sind auf der Suche nach einem menschwürdigen Leben; im Indischen Ozean wiederholen sich diese Dramen im kleineren Ausmass zwischen den Komoren und der Ile Mayotte;

**ebenfalls heute** drücken im Osten Europas Menschen aus Georgien, Armenien, Weissrussland, der Ukraine, Moldawien aber auch aus dem Fernen Osten nach Europa.

Was haben diese Ereignisse gemeinsam?

Menschen suchen Zuflucht und Sicherheit oder „nur“ Bedingungen, die ihnen auch nach unseren Massstäben ein menschenwürdiges Leben in grösserer Sicherheit erlaubt.

Was hat sich geändert?

Verglichen mit den fünfziger aber auch den neunziger Jahren geht es uns hier in Westeuropa besser, doch die Stimmung hat sich grundlegend geändert: Statt Aufnahmebereitschaft macht sich eine „Das Boot ist voll“ Mentalität breit, trotz einer guten Wirtschaftslage, trotz einer demografischen Entwicklung, die nach Immigration verlangt, um eben diese Wirtschaft im Gang zu halten. Die Bevölkerung der EU wird ab 2025 abnehmen, die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter bereits ab 2011, auch wenn Mitgliedstaaten unterschiedlich betroffen sind.

9/11 gebar ein neues Sicherheitsdenken, verbunden mit einem negativen Image für alles „Fremde“, vor allem wenn islamisch. Immigration ist negativ besetzt, der Unterschied zwischen legaler und illegaler Einwanderung wird nicht mehr wahrgenommen, Integration als Ziel der Politik scheint in den Hintergrund zu treten und wird in vielen Staaten Populisten überlassen, die in „wir“ und „die“ Kategorien denken und einer aggressiven Politik das Wort reden. Die sich daraus ergebende Diskreditierung aller oder von Gruppen von Auswanderern leistet auch Rassismus Vorschub, eine in allen Gesellschaften schlummernde Hydra, die nur zu leicht geweckt werden kann. Stichworte "Mügeln", "Thessaloniki"...

Ich habe inzwischen gelernt, dass der Spruch, "Das Boot ist voll", auf den früheren Bundesrat Eduard von Steiger zurück geht und ich erinnere mich auch, während meines letzten Aufenthaltes in der Schweiz einen gleichnamigen Film gesehen zu haben.

Dennoch hält die Schweiz jetzt einen hohen Ausländeranteil von 22 Prozent, Liechtenstein hat 30 Prozent. Der Landtagspräsident von Liechtenstein hat im Übrigen in seiner Rede zum Staatsfeiertag das Thema Migration sehr nuanciert aufgegriffen, was ich sehr mutig gefunden habe. Die Schweiz hat ihrerseits mit der Migration gute Erfahrung gemacht. Dies kann man am Funktionieren der Wirtschaft im Allgemeinen aber auch an konkreten Persönlichkeiten festmachen: Von den Herrn Nestlé aus Deutschland und Maggi aus Italien, bis hin zu Herr Hayek aus dem Libanon und Frau Hingis aus Slowakei. Herr Bundesrat Blocher, stellte mit Blick auf die Schweizer Fussball Nationalmannschaft auch fest, dass die Integration in der Schweiz funktioniert!

Der Weg war natürlich nicht geradlinig: Jack Schwarzenbach und seine "Schweizer Allianz", forderte in den 70er Jahren in einer Initiative eine Reduktion der Ausländer – immerhin der Motor des Wirtschaftswunders – auf 10 Prozent. Die Initiative wurde ebenso abgelehnt, wie die 18-Prozent Initiative von Schwarzenbachs Nachfolgern in 2000. Das Schweizer Volk verwarf negative Aktionen, nahm aber auch positive, wie die erleichterte Einbürgerung von "Secondos" nicht an.

Zurück zum Weltgeschehen: Es kann uns weder Trost noch Genugtuung sein, dass Migrationsängste nicht auf Europa beschränkt sind, da beispielsweise die Vereinigten Staaten laufend an einem Zaun zum Nachbarstaat Mexiko bauen, im Nahen Osten Flüchtlinge auf der Tagesordnung stehen und die Mehrzahl der Flüchtlinge in Afrika und Asien „produziert“ werden. Hier in Europa müssen wir mit ca. 500.000 illegalen und 1.5 Millionen legalen Einwanderern pro Jahr zu Rande kommen. Auch der Klimawandel spielt eine wichtige Rolle: In den nächsten Jahren wird allein der Wassermangel 135 Millionen Menschen zu Auswanderern machen.

Das in letzter Zeit zu Unrecht - wenn Sie mir diese Qualifikation erlauben - ins Gerede gekommene Völkerrecht spielt hier eine wichtige Rolle – nicht nur in der Asylpolitik, beim Schutz von Flüchtlingen, sondern auch bei der Migration. Es sollte eigentlich nicht notwendig sein in Erinnerung zu rufen, dass die universellen Menschenrechte auch für Flüchtlinge, Asylanten und Zuwanderer gelten, selbst wenn letztere Illegale sind, da der Anknüpfungspunkt nicht ihr Status sondern ihre unveräusserliche Menschenwürde ist.

Als *lex specialis* kennen wir noch das Flüchtlings- und Asylrecht, das auf die speziell prekäre Situation von Personen zugeschnitten ist, deren Verbindung zum immer noch in den internationalen Beziehungen und auch im internationalen Recht dominierenden Nationalstaat abgeschnitten oder zumindest schwer gestört ist. Diese Situation hat mich bereits vor Jahren beschäftigt, als ich am HEI in Genf mein Buch über den diplomatischen Schutz von Flüchtlingen durch ihren Asylstaat geschrieben habe.<sup>1</sup>

Ich will mich im Rahmen dieses Vortrages auf Entwicklungen in der Europäischen Union und auf die **legale** Migration und ihre aussenpolitische Komponente konzentrieren – eine Situation, die uns alle in Europa als Solidargemeinschaft fordert, innerhalb und ausserhalb der EU. Es ist dies ein Bereich, in dem „Mehr“ Europa notwendig ist, als das Problem nicht von jedem Staat individuell gelöst werden kann. Dem wurde auch Rechnung getragen, als der Vertrag von Amsterdam 1997 grundlegende Verbesserungen der Zusammenarbeit auf dem Gebiet Justiz und Inneres brachte. Die Europäischen Gipfel von Tampere (1999)<sup>2</sup> und Brüssel (2004)<sup>3</sup>, letztere beinhaltet das Haager

---

<sup>1</sup> Reiterer Michael. *The Protection of Refugees by Their State of Asylum*. Braumüller, Wien, 1985; 114 S.

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#c](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c)

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#c](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c)

Arbeitsprogramm, legen den Grundstein für eine umfassende Immigrations- und Asylpolitik, die im Sinne eines integrierten Ansatzes auf allen europäischen Ebenen und damit auch als Teil der europäischen Aussen- und Sicherheits-, Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik greifen soll. Damit sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine Problemlösung ermöglichen, doch es muss uns klar sein, dass Einwanderung die lokale Ebene fordert, denn dort findet Integration statt, oder eben nicht statt.

Integration ist ein zweiseitiger, dynamischer Prozess, der Anforderungen an den Zuwanderer sowie an die Aufnahmegesellschaft stellt. Isolation, Ghetto ist die Antithese zur Integration. Um letztere zu erreichen werden auf europäischer Ebene Module für die Integration erarbeitet, damit ein lokales auf die jeweiligen Gegebenheiten abgestimmtes nationales Integrationskonzept erarbeitet werden kann. Austausch von und über „Best practices“ betreffend Ziele, Indikatoren und Bewertungsmethoden, beispielsweise betreffend Beschäftigung, Qualität des Wohnraumes können die notwendigen Lernprozesse beschleunigen bzw. helfen, Fehler nicht zu wiederholen. Da sich unsere Gesellschaft weitgehend über Arbeit, über Erfolg im Beruf und Aufstieg, zusätzlich zum Erwerb der zum Leben notwendigen Finanzmittel definiert, ist die Eingliederung von Einwanderern in den Erwerbsprozess essentiell.

Zur Mitwirkung in der Aufnahmegesellschaft ist das Beherrschen der lokalen Sprache ein wichtiges Instrument – Herr Bundesrat Blocher hat Ende August auch einen solchen Vorschlag gemacht. Dies erscheint mir gerechtfertigt, ist die Sprache doch der Kulturträger, der in beide Richtungen wirkt. Zum Willen die Sprache des Aufnahmelandes zu erlernen gehört das Angebot von Sprachkursen für Erwachsene und Förderkurse für Kinder in Kindergärten oder Schulen. Ziel muss es sein, Einwanderer in das Leben und das Geschehen des Aufnahmestaates einzubeziehen, sie am lokalen Leben, inklusive dem politischen Leben, teilnehmen zu lassen, um soziale Entfremdung und Gettoisierung zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für die Erarbeitung von integrationspolitischen Massnahmen im Interesse der Immigranten auf der wichtigen lokalen Ebene. Zuwanderer können dann erfolgreich eingegliedert werden, wenn sie die Grundwerte, auf denen die Union aufbaut, nicht nur kennen, sondern auch achten. Dies gilt auch für den Erwerb von Grundkenntnissen der Geschichte und der Institutionen der Aufnahmegesellschaft. Zugang zu Aus- und Weiterbildung für Kinder von Immigranten erlaubt diesen, in ihrer neuen Umgebung Fuss zu fassen bzw. ihre Heimat kennen zu lernen, sind sie doch oft im Aufnahmeland geboren und daher diesem mehr und enger heimatlich verbunden als dem Herkunftsland ihrer Eltern. Ihnen fehlt daher auch jedes Verständnis, wenn ihnen der gleichberechtigte Zugang zu Schulen, Institutionen und öffentlichen Dienstleistungen versagt wird.

Daher ist Begegnung mit den Mitbürgern der Aufnahmegesellschaften wichtig, der Dialog der Kulturen essentiell, um wechselseitiges Verständnis zu fördern und Extremismus und Rassismus vorzubeugen. Die Europäische Kommission hat 2008 zum Jahr des interkulturellen Dialogs erklärt, das mit dem Motto von 2007, dem europäischen Jahr der Chancengleichheit, inhaltlich verknüpft ist. Einheit in Vielfalt gilt auch hier – Achtung der Vielfalt der Kulturen in Europa, doch auch darüber hinaus. Dies schliesst das Recht auf freie Religionsausübung mit ein. Die aussenpolitische Komponente<sup>4</sup>, die sich aus der Unkenntnis kultureller Unterschiede ergeben kann, hat uns der Konflikt um die Mohamed Darstellungen vor Augen geführt.

---

<sup>4</sup> Einen Überblick gibt die RELEX Website [http://ec.europa.eu/external\\_relations/migration/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/migration/intro/index.htm)

Lassen Sie mich auf einige der neueren Instrumente der Union<sup>5</sup> nur kurz hinweisen:

- Bekenntnis zur umfassenden Koordination der Integrationsmassnahmen der Mitgliedstaaten und der EU im Haager Programm<sup>6</sup> (2004)
- Erstellung Gemeinsamer Grundprinzipen<sup>7</sup> für einen schlüssigen europäischen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen (2004)
- Einrichtung eines Netzwerkes zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>8</sup>
- Umsetzung der gemeinsamen Integrationsagenda<sup>9</sup>, die einen Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union darstellt (2005)
- Zweite Ausgabe des Integrationshandbuches für politische Entscheidungsträger und Praktiker, vorgestellt in Potsdam am 10.5.2007<sup>10</sup> (erste Ausgabe 2004)
- Errichtung verschiedener Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen<sup>11</sup>, zur Sicherung der Aussengrenzen<sup>12</sup> für den Zeitraum 2007-2013, sowie eines Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013<sup>13</sup> innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“, die in Ergänzung zu den bestehenden Europäischen Sozial- und Regionalfonds die relevanten Massnahmen finanzieren helfen.
- Vorschlag zur Errichtung eines „Europäischen Migrationsnetz“<sup>14</sup> zur Deckung des Informationsbedarfs der Gemeinschaftsinstitutionen, der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten und der breiten Öffentlichkeit zur Migrations- und Asylthematik durch Bereitstellung aktueller, objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Information<sup>15</sup> zu Migration und Asyl, um die Ausarbeitung diesbezüglicher politischer Konzepte und eine entsprechende Beschlussfassung in der Europäischen Union zu unterstützen.

---

<sup>5</sup> Einen Überblick gibt die Justiz und Inneres Website [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/doc\\_immigration\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_de.htm)

<sup>6</sup> Anhang I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 4./5. 11. 2004

<sup>7</sup> Ratsdokument 14615/04, 19.11.2004; Siehe auch European Policy Center: "Beyond the Common Basic Principles on Integration: The next steps" [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/contributions/contributi\\_on\\_epc-kbf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contributi_on_epc-kbf_en.pdf)

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0688:DE:NOT>

<sup>9</sup> KOM(2005)389 endgültig, 1.9.2005

<sup>10</sup> [http://migpolgroup.socialchange.net.au/multiattachments/3741/DocumentName/handbook\\_2007\\_de.pdf](http://migpolgroup.socialchange.net.au/multiattachments/3741/DocumentName/handbook_2007_de.pdf)

<sup>11</sup> <http://http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/872&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0435:DE:NOTeuropa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/872&format=HTML&aged=0&language>

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0574:DE:NOT>

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0575:DE:NOT>

<sup>14</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1228&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> 10.8.2007

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/statistics/doc\\_immigration\\_statistics\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/statistics/doc_immigration_statistics_en.htm)

Für die nächste Zeit (2007-2009) hat Vizepräsident Frattini folgende Prioritäten im Rahmen der Migrationspolitik angekündigt<sup>16</sup>:

- Steuerung der Migration als eine der drei übergreifenden Prioritäten der Kommission, damit einerseits die europäischen Bürger den Wert gemeinsamer europäischer Aktionen erkennen und andererseits die EU die benötigten Einwanderer aufnehmen kann
- Einbringen von 5 Richtlinienvorschlägen zur Umsetzung der genannten gemeinsamen Aktionsagenda, nämlich noch 2007 Vorschläge zu den Rechten der Einwanderer sowie hoch-qualifizierter Immigranten (blue card); 2008 Vorschläge zu Saisonarbeitern und bezahlten Praktikanten und schliesslich 2009 einen Vorschlag betreffend innerbetriebliche Versetzungen (intra-corporate transferees).

Ich habe es bereits eingangs angerissen: wir sehen Einwanderung vor allem durch die Brille der illegalen Einwanderung. Die Einsicht, dass die legale Einwanderung hilft die illegale zu beschränken, dass eine glaubwürdige Alternative zur illegalen Zuwanderung angeboten werden muss, scheint mir noch zu wenig im öffentlichen Bewusstsein verankert zu sein.

Diese Unterscheidung ist jedoch essentiell, da die zur Anwendung kommenden Mittel sehr unterschiedlich sind: während legale Einwanderung gesteuert werden kann – positive Aktionen in Form der Einwanderungspolitik, um Lücken im Arbeitsmarkt zu füllen, demografische Defizite auszugleichen, wobei eine Integration bis hin zur Verleihung der Staatsbürgerschaft das Ziel sein kann aber nicht muss – kommen über die illegale Einwanderung – negative Massnahmen, Abwehrmassnahmen bereits im Heimatstaat sowie dann durch Polizei und Grenzschutz ins Spiel. FRONTEX soll hier auf europäischer Ebene koordinierend aber auch katalytisch wirken.

Vergessen wir über diese beiden Kategorien auch nicht die **Flüchtlinge**, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention und ihrer Weiterentwicklung. Es wird leider immer Flüchtlinge geben, die auf Schutz und Aufenthalt angewiesen sein werden, für sie muss Platz in unseren Gesellschaften bleiben.

Es wird auch immer straffällige Einwanderer, Flüchtlinge oder Ausländer geben – das ist statistisch unabdingbar und leider menschlich. Da Wohlverhalten nicht das entscheidende Kriterium sein kann, scheinen mir Ausschaffung und Sippenhaftung nicht der richtige Lösungsansatz zu sein. Haben Sie schon einmal das Argument gehört, man sollte keine Touristen mehr in ein Land lassen, weil einige von ihnen straffällig geworden sind?

In der Gleichsetzung von Ausländerpolitik und **Sicherheitspolitik** liegt eine weitere Gefahr, vergleichbar der Gleichsetzung von Asyl und Zuwanderung, deren Zielsetzungen verschieden sind. Gerade im Asylverfahren gibt es gefährliche Mischbereiche, in denen unterschiedliche Interessenslagen oft aufeinanderprallen: das legitime Interesse des aufnehmenden Staates, sich zu vergewissern, ob die Bedingungen zur Gewährung des Asyls erfüllt sind, sowie das Interesse der Betroffenen, während der oft jahrelangen Verfahren, ein möglichst normales Leben zu führen, wozu Erwerbstätigkeit ebenso zählt wie Unterricht für Kinder. Ausschaffung nach mehreren Jahren Wartezeit schafft Härtefälle, vergleichbar mit der Situation von Illegalen, die nach Jahren in eine ihnen

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/doc/2007/speech\\_17\\_07\\_07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/doc/2007/speech_17_07_07_en.pdf)

oder ihren Kindern unbekanntes „Heimat“ verwiesen werden. Zu grosse Härte ist ebenso fehl am Platz wie zu grosse Nachgiebigkeit, da diese wie ein Magnet wirken kann. Eine gemeinsame europäische Leitlinie bietet sich an.

## **Migration und Aussenpolitik**

Eine neuere Erkenntnis ist die enge Beziehung von Migration und Entwicklung. Die Kommission hat sich verpflichtet, verstärkt mit Partnerländern zusammenzuarbeiten und dabei ihre ehrgeizige Entwicklungspolitik in die Tat umzusetzen, damit die eigentlichen Ursachen der Migration – Armut, schlechte Beschäftigungsaussichten, unzureichende Achtung der Menschenrechte, klimatische Unbilden wie Wassernot – bekämpft werden können. Sie baut daher mit benachbarten und auch mit weiter entfernten Herkunfts- und Transitländern Partnerschaften auf, um diese Probleme anzugehen. Dabei ist es notwendig die der EU zur Verfügung stehenden Instrumente wirksamer und koordinierter einzusetzen und die jeweiligen Fachkenntnisse zu bündeln; nur so können die sicherheits- und entwicklungspolitischen Fragen sowie die Menschenrechtsproblematik in diesem schwierigen Bereich angegangen werden. Die sachgemäße Verwaltung der Immigrationsströme ist Teil der guten Regierungsführung, 'Good Governance', und wird als solche von der Union gefördert<sup>17</sup>.

Die Migration birgt die Gefahr der Abwanderung der Fähigsten, der Fachleute aus ihren Heimatländern nach Europa mit sich, der so genannte „Braindrain“. Um benötigte Spezialisten oder um die Fähigen gibt es einen regelrechten Wettbewerb - das beginnt bei den Spitzenuniversitäten und setzt sich nach abgeschlossener Ausbildung fort. Hierbei hatte die USA traditionellerweise die Nase vorne, die scharfen Sicherheitsauflagen seit 9/11 brachten eine gewisse aber nicht ausreichende Umorientierung nach Europa mit sich.

Eine Untersuchung der Kommission zeigt, dass die EU für unqualifizierte und mittelqualifizierte Arbeitskräfte attraktiv ist, während hochqualifizierte Arbeitskräfte die USA und Kanada bevorzugen – die entsprechenden Zahlen für den Maghreb sind 87 bzw. 54%. 27 verschiedene, oft lange Prozeduren sowie das Fehlen der Bewegungsmöglichkeit in der Union sind hierfür wesentliche Faktoren.

Die Kommission wird daher wie bereits erwähnt noch dieses Monat die „Blue Card“<sup>18</sup>, inspiriert von der amerikanischen Green Card vorstellen, eine allerdings zeitlich begrenzte Arbeitsgenehmigung (2 Jahre, verlängerbar) basierend auf einem, in allen Mitgliedstaaten zur Anwendung kommenden flexiblen "fast track" (30 Tage) Verfahren, das Aufenthaltsbedingungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen regelt und auch Bewegungsfreiheit innerhalb der Union nach 2 Jahren erlaubt. Die Entscheidung über diesen Vorschlag liegt bei den Mitgliedsstaaten.

---

<sup>17</sup> Governance in the European Consensus on Development: Towards an Harmonised Approach in the European Union, Communication of the European Commission COM(2006)421final, 30 August 2006 [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/michel/Policy/key\\_documents/docs/COMM\\_PDF\\_COM\\_2006\\_0421\\_F\\_EN\\_ACTE.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/michel/Policy/key_documents/docs/COMM_PDF_COM_2006_0421_F_EN_ACTE.pdf)

<sup>18</sup> Vorbereitet durch das "Green Paper on an EU approach to managing economic migration" sowie einem umfangreichen Diskussionsprozess, siehe [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news\\_contributions\\_economic\\_migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news_contributions_economic_migration_en.htm)

**Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration**<sup>19</sup> sind gemäss einer rezenten Mitteilung der Kommission vom Mai dieses Jahres Instrumente, die eine Zusammenarbeit im wechselseitigen Interesse zwischen Herkunfts- und Einwanderungsland fördern. Diese Abkommen würden von der Union und nicht bilateral abgeschlossen, um Einhelligkeit zu gewährleisten.

In "**Mobilitätspartnerschaften**" könnte der Herkunftsstaat die Verpflichtung übernehmen, eigene Staatsangehörige und Staatenlose, die über sein Hoheitsgebiet in die EU gekommen sind, rück zu übernehmen; illegale Auswanderung aktiv durch Aufklärung zu verhindern; die Grenzkontrollen, die Qualität der Reisedokumente zu verbessern, den Informationsaustausch zu verbessern; sich verstärkt der Bekämpfung von Schlepperunwesen, Menschenhandel und organisierter Kriminalität zu widmen und Beschäftigung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu schaffen, um den Immigrationsdruck zu lindern. EU-Staaten müssten ihrerseits die legale Migration, vor allem Wirtschaftsmigration erleichtern, sowie Migration zu Studien- und Ausbildungszwecken erlauben und entsprechende Kurzzeitvisa erteilen. Gemeinsame Arbeitsplatzvermittlung und entsprechende Information über die Beschäftigungslage in der EU, Hilfe bei der Wiedereingliederung rückkehrender Migranten aber auch banal anmutende Massnahmen wie die Verbilligung und die Sicherung von Rücküberweisungen von Geldern in die Herkunftsländer können wirksam sein.

Massnahmen zur Einschränkung der illegalen Immigration setzten jedoch nicht nur bei den Immigranten an, sondern auch bei der Wirtschaft und Privatpersonen im Einwanderungsland: Der "Pullfaktor" soll eingeschränkt werden: Einwanderländer sollen sich verpflichten, die Kontrollen der Betriebe zu erhöhen, Ziel sind 10% der Unternehmen statt der bisher 2,8%. Unternehmen, die wissentlich illegale Arbeiter anstellen sollen nicht nur bestraft werden, sondern auch von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen werden, keine Förderungen erhalten und die geschuldeten Sozialabgaben nachzahlen. Hiervon sollen auch private Haushalte erfasst werden sowie natürlich auch landwirtschaftliche Betriebe. "Sans papiers" als billige Arbeitskräfte sind einerseits ein unlauterer Wettbewerbsvorteil, andererseits und eigentlich wichtiger, werden sie oft unter menschenunwürdigen, manchmal sogar sklavenähnlichen Bedingungen gehalten, was es zu verhindern gilt, sodass der Schutzzweck ein doppelter ist.

"Brain gain" statt "Brain drain": Zur Vermeidung von Braindrain könnten sensible Berufsgruppen, etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich von Erleichterungen ausgeschlossen, bzw. ihre Rückkehr erleichtert werden. Hierbei kann auch die **zirkuläre Migration** hilfreich sein, in dem es ermöglicht wird, in zwei Staaten parallel einen Beruf auszuüben. Zirkuläre Migration erlaubt legale Mobilität zwischen Staaten etwa durch die Möglichkeit im Herkunftsland zu arbeiten, ohne den Hauptwohnsitz im Zuwanderland zu verlieren, sowie umgekehrt, vorübergehend zu Arbeits-, Studien-, Ausbildungszwecken in einen oder mehrere EU-Staaten zu reisen.

---

<sup>19</sup> Mitteilung der Kommission zur Zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten  
[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=195729](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195729)  
[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007\\_0248de01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0248de01.pdf)  
Kritisch dazu: "In search of an immigration policy". The Economist, June 2, 2007; S 32.

Zur Finanzierung stehen beispielsweise die neu geschaffene AKP-Fazilität zur Verfügung; ebenso können Mittels aus dem Topf der Governance Facility für Afrika, mit drei Milliarden Euro gefüllt, verwendet werden.

Als Teil des Gesamtansatzes zur **Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU**<sup>20</sup> wurden Abkommen mit Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und der früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien und auch Serbien dieses Jahr abgeschlossen<sup>21</sup>, wo im Gegenzug für bessere Grenzsicherung im Osten, energischen Kampf gegen organisiertes Verbrechen und Menschenschmuggel und – handel, Rückübernahmeverträgen, eine leichtere Visaerteilung, die Gewährung von Arbeitserlaubnissen und technische Hilfe angeboten werden. Diese Abkommen, obwohl sie die Lösung etwas anders gelagertes Probleme zum Ziel haben, könnten eine gewisse Vorbildfunktion für afrikanische Staaten haben, deren Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen Kooperation mit europäischen Stellen zur Kontrolle der Auswanderung nur dann rechtfertigen können, wenn sie im Gegenzug Vorteile vorweisen können.

Visaerleichterungen für Studenten und Saisonarbeiter aus Marokko, Ägypten, Senegal, Mauretanien, den Kap Verdischen Inseln sind ebenfalls angedacht.

Der Druck auf die Union, aus dem Süden und dem Osten, fordert natürlich auch die Solidarität unter den Mitgliedstaaten – der Schengenraum fungiert hierbei als Transmissionsriemen. Verstärkt werden diese Spannungen durch die nur eingeschränkt gewährte Freizügigkeit der Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten innerhalb der Union, denen im Falle von Immigration eine EU-Präferenz zu gewähren ist.

Die Multifunktionalität der Immigrationspolitik, die erwähnten möglichen doppelten Wirkungen, die Massnahmen auslösen können erinnern mich an die Ihnen sicherlich bekannte Geschichte eines Rabbis: Eine enttäuschte Ehefrau schildert ihm, wie ihr Mann an der Zerrüttung der Ehe Schuld ist und der Rabbi gibt ihr Recht; als ihr Ehemann dem Rabbi die Geschichte aus seiner Sicht erzählt und seiner Frau die Alleinschuld gibt, bestärkt der Rabbi ihn in seiner Meinung. Als der Schüler des Rabbis, der dies alles verfolgt hat, heftig protestiert, der Rabbi könne doch nicht mit beiden übereinstimmen, gibt der Rabbi auch seinem Schüler Recht.

Diese Geschichte veranschaulicht die Zielkonflikte, die es aufzulösen gilt, unter den verschiedenen Politiken, unter den verschiedenen Staaten und auf den verschiedenen staatlichen Ebenen, damit einerseits der Arbeitsmarktbedarf der EU-Staaten gedeckt werden kann und die Herkunftsländer die Vorteile der Migration nutzen, ihre negativen Auswirkungen eindämmen und gleichzeitig Anreize für illegale Migration reduzieren.

Ich hoffe und wünsche mir, dass Ihre Tagung dazu einen Beitrag leisten wird.

---

<sup>20</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union  
[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=195724](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=195724)

<sup>21</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/680&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>



[Es gilt das gesprochene Wort]

03-09-2007