



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Kommission für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

Die aktuelle Politik der Europäischen Union im Bereich Migration

Dr. Michael Reiterer
Botschafter

*Vortrag an der außerordentlichen Sitzung der
Interdepartementalen Leitungsgruppe Rückkehrhilfe (ILR,
Bern, 16. September 2008*

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Historisch war die Einwanderungspolitik in Europa lange mehr Flüchtlings- als Einwanderungspolitik, gekennzeichnet von humanitären Überlegungen und weniger von wirtschaftlichen: Nach dem Aufstand in Ungarn 1956, nach der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968, nach dem Zerfall Jugoslawiens in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts fanden Flüchtlinge noch relativ leicht Unterkunft und oft eine neue Heimat in Europa.

Heute landen – aber nur wenn sie Glück haben – vor allem 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?

Auch wenn es uns in Westeuropa verglichen mit den fünfziger, sechziger aber auch den neunziger Jahren viel besser geht, hat die Stimmung umgeschlagen: Statt Aufnahmebereitschaft macht sich eine „Das Boot ist voll“ Mentalität breit, trotz einer verhältnismäßig guten Wirtschaftslage, trotz einer demografischen Entwicklung, die nach Immigration verlangt, um eben diese Wirtschaft im Gang zu halten. 2007 gab es in der Union 235 Millionen Erwerbstätige; ohne Einwanderung würde diese Zahl bis 2060 um 110 Mio. d.h. fast 50% zurückgehen! Selbst beim Anhalten der bisherigen Nettoeinwanderung von 1,5 bis 2 Mio. Pro Jahr wird eine Reduktion um 50 Mio. prognostiziert.¹ Die Bevölkerung der EU wird ab 2025 abnehmen, die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter bereits ab 2017, 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 heute negativ besetzt, der Unterschied zwischen legaler und illegaler Einwanderung wird oft nicht mehr wahrgenommen. Integration als Ziel der Politik scheint in den Hintergrund zu treten. Integrationspolitik 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.

Geändert haben sich auch die europäischen Rahmenbedingungen: Seit knapp einem Jahr, seit dem 20. Dezember 2007 gilt Schengen in 24 europäischen Staaten für 405 Mio. Menschen, basierend auf einer gemeinsamen Visapolitik – die Schweiz wird in wenigen Monaten das 25. Land sein. Dies bedeutet, dass Einwanderung in einen europäischen Raum erfolgt, der gemeinsam verwaltet wird; es bedeutet auch, dass es eine aktive Politik braucht, um diese Einwanderung zu steuern. Dies aus doppeltem Grund: zum einen, um diejenigen Einwanderer anzuziehen, die gebraucht werden; zum anderen, um die Akzeptanz in den jeweiligen

¹ Eine Gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente. KOM(2008) 359 end., 17. Juni 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:DE:PDF>

Aufnahmegesellschaften sicherzustellen. Die Warnung von *Max Frisch* bleibt aktuell: Gerufen wurden Maschinen, gekommen sind Menschen.

Einwanderungspolitik kann heute nicht mehr nur Flüchtlings- und Asylpolitik sein. Einwanderung ist ein Faktor, der zur europäischen Wirtschaftsleistung beiträgt. Einwanderung bedeutet für die EU eine Chance und eine Herausforderung. Wird sie angemessen gesteuert, bringt sie Gesellschaft und Volkswirtschaft Vorteile. Das eben erwähnte Europa ohne Binnengrenzen zwingt die Mitgliedstaaten und die EU auf der Grundlage gemeinsamer Zielvorstellungen zu handeln. Diese sind Voraussetzung für die Steuerung von legaler Zuwanderung, für Integration, für Akzeptanz in den Aufnahmegesellschaften und für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Gleichzeitig darf die humanitäre Tradition und Verpflichtung Europas nicht untergehen; daher ist eine verantwortungsvolle Flüchtlings- und Asylpolitik gemäß den universellen Werten auf denen die Union aufgebaut ist, wie Achtung der Menschenwürde, Toleranz und Schutz von Flüchtlingen umzusetzen.

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 ein „Mehr“ an Europa notwendig ist, zumal das Problem nicht von jedem Staat individuell gelöst werden kann. Daher schuf der Vertrag von Amsterdam 1997 eine grundlegende Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet Justiz und Inneres. Die Europäischen Gipfel von Tampere (1999)² und Brüssel (2004)³, letzterer verabschiedete das Haager Arbeitsprogramm⁴, legten 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 in erster Linie die lokale Ebene fordert, denn dort findet Integration statt, oder eben nicht statt.

Integration ist ein zweiseitiger, dynamischer Prozess, der Anforderungen an die 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 oder Qualität des Wohnraumes können die notwendigen Lernprozesse beschleunigen bzw. helfen, Fehler wenn schon nicht zu verhindern, dann wenigstens 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. Einwanderer sollten daher auch ihrer Ausbildung, ihren Kenntnissen entsprechend eingesetzt werden und nicht überqualifiziert minderwertige Arbeiten verrichten, was einmal dem ‚*brain waste*‘ entgegenwirkt, sozialen Status schafft und damit auch Frustrationen vermeidet.

² http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c

³ http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c

⁴ Der aktuellste Bericht zur Umsetzung des Programms im Jahr 2007 ist abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0373:DE:NOT>

Dafür ist das Beherrschen der lokalen Sprache ein wichtiges Instrument, nicht nur als Kommunikationsmittel sondern auch als Kulturträger, der in beide Richtungen wirkt. Nicht zu letzt deswegen gibt es in der Union 22 offizielle Sprachen. 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, um Extremismus und Rassismus vorzubeugen und die Integration in die Aufnahmegesellschaften zu fördern.

Die Europäische Kommission hat 2008 zum Jahr des interkulturellen Dialogs erklärt, das mit dem Motto des letzten Jahres, 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 Komponente⁵, die sich aus der Unkenntnis kultureller Unterschiede ergeben kann, hat uns der Konflikt um die Mohamed Darstellungen vor Augen geführt.

Die Migrationspolitik ist ein relativ neues Betätigungsfeld der EU, jedoch eines von denen, das sich in den letzten Jahren am raschesten weiter entwickelt hat. Der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Barrot, hat dieser Tage in einer Rede vor versammelten Vertretern des Europäischen und der nationalen Parlamente erklärt, dass die **Steuerung** der Einwanderung eine *Notwendigkeit* ist, nicht nur auf der Ebene der einzelnen Staaten sondern auch der Union.

Lassen Sie mich daher einige der neueren Instrumente der Integrationspolitik der Union⁶ nur kurz ansprechen:

- Bekenntnis zur umfassenden Koordination der Integrationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU im Haager Programm⁷ (2004)
- Erstellung Gemeinsamer Grundprinzipen⁸ für einen schlüssigen europäischen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen (2004)

⁵ Einen Überblick gibt die RELEX Website http://ec.europa.eu/external_relations/migration/intro/index.htm

⁶Einen Überblick gibt die Justiz und Inneres Website http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_de.htm

⁷ Anhang I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 4./5. 11. 2004

- Einrichtung eines Netzwerkes zur gegenseitigen Information über asyl- und einwanderungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁹
- Umsetzung der gemeinsamen Integrationsagenda¹⁰, 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 10.5.2007¹¹ (erste Ausgabe 2004)
- Errichtung verschiedener europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen¹², zur Sicherung der Außengrenzen¹³ für den Zeitraum 2007-2013, sowie eines Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013¹⁴ innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“. Diese Fonds sind zusammen über mit über 4 Milliarden EURO ausgestattet, was der EU ein wirksames Steuerungsinstrument an die Hand gibt.
- Vorschlag zum Aufbau eines „Europäischen Migrationsnetz“¹⁵ 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 Information¹⁶ zu Migration und Asyl, um die Ausarbeitung diesbezüglicher politischer Konzepte und eine entsprechende Beschlussfassung in der Europäischen Union zu unterstützen.
- 2007 wurden Vorschläge von Richtlinien zur Umsetzung der gemeinsamen Aktionsagenda unterbreitet: eine Richtlinie für ein einheitliches Antragsverfahren zur Gewährung einer einheitlichen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis und für ein Bündel gemeinsamer Rechte für solche Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten; sowie eine Rahmenrichtlinie zur Aufnahme von hoch qualifizierten Migranten in der EU durch Schaffung einer **EU Blue Card**; für 2009 sind Vorschläge zu Saisonarbeitern und bezahlten Praktikanten sowie für innerbetriebliche Versetzungen (intra-corporate transferees) in Vorbereitung.

Angesichts dieser hohen Priorität der Einwanderungspolitik innerhalb der Politikfelder der Union hat die Kommission vor kurzem in einer wichtigen Mitteilung an das Europäische

⁸ Ratsdokument 14615/04, 19.11.2004

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_epc-kbf_en.pdf

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0688:DE:NOT>

¹⁰ KOM(2005)389 endgültig, 1.9.2005

¹¹ http://migpolgroup.socialchange.net.au/multiattachments/3741/DocumentName/handbook_2007_de.pdf

¹²

<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>

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0574:DE:NOT>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0575:DE:NOT>

¹⁵

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

¹⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/statistics/doc_immigration_statistics_en.htm

Parlament und den Rat vom 18. Juni 2008¹⁷ zehn gemeinsame Grundsätze, auf die sich eine gemeinsame Einwanderungspolitik abstützen soll, vorgeschlagen.

Mit den darin aufgezeigten Maßnahmen und Instrumenten für eine gemeinsame Einwanderungspolitik strebt die Kommission an, die bisher einzeln vorliegenden Mosaiksteine zu einem kohärenteren Bild der Migrationspolitik zusammenzufügen. Die großen Linien, die dieses Bild strukturieren sollen, setzen Einwanderung in Verhältnis zu drei wichtigen Zielen: **Wohlstand, Solidarität und Sicherheit**.

- Zu "**Wohlstand**" gehören legale Zuwanderung nach fairen, klaren und transparenten Regeln zu gleichen Bedingungen; Abstimmung auf die qualitativen und quantitativen Bedürfnisse der Arbeitsmärkte; Integration der Einwanderer durch beidseitige Anstrengungen der Immigranten und der Aufnahmegesellschaft.
- "**Solidarität**" meint Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten was Integrations- und Grenzkontrollkosten anbelangt. Solidarität fordert eine Partnerschaft mit den Herkunftsländern der Einwanderer; Solidarität erfordert einen integrierten Politikansatz reichend von Entwicklungszusammenarbeit, der Förderung der Kapazitätsbildung zur Steuerung der legalen Auswanderung bis hin zur Verhinderung der illegalen Einwanderung in den Herkunftsländern selbst.
- "**Sicherheit**" umfasst nicht nur eine integrierte Verwaltung der Außengrenzen, sondern auch Sicherheit der betroffenen Menschen: die Visapolitik muss legale Besuche ermöglichen und darf keine Festung schaffen; Auswanderungswillige müssen vor Menschenhandel, beruflicher und sexueller Ausbeutung geschützt werden. Auch die Möglichkeit von Rückführungsmaßnahmen muss bestehen, denn weder massenhafte Legalisierungen noch massenhafte Abschiebungen sind der legalen Immigration förderlich.

Die amtierende französische Ratspräsidentschaft hat der Entwicklung einer globalen europäischen Politik im Bereich der Migrationen Nachdruck verliehen. Das Arbeitsprogramm der Präsidentschaft strebt ein neues "Europäisches Einwanderungs- und Asylabkommen" an, durch das die Kommissionspläne Kontur gewinnen und in konkrete EU-Richtlinien münden sollen. Dazu gehören auch umstrittene Maßnahmen wie die über drei Jahre verhandelte Richtlinie über die Rückführung sich illegal aufhaltender Einwanderer ("Rückführungsrichtlinie")¹⁸. Im Juni 2008 angenommen, vereinheitlicht sie das Vorgehen zur Abschiebung von Menschen ohne Papiere in ihre Herkunftsländer (Abschiebehaft, Wiedereinreiseverbot...).

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

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:DE:PDF>

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080625FCS32672+0+DOC+XML+V0//DE>

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. Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX)¹⁹ 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 - wie eingangs bereits unterstrichen - Platz in unseren Gesellschaften bleiben. Die Kommission hat daher auch im Juni 2008 eine **Mitteilung zur künftigen Asylstrategie**²⁰ vorgestellt, die vorschlägt Schutzstandards auf EU-Ebene zu präzisieren, damit die Ziele des Haager Programms erreicht werden können. Rechtsinstrumente müssen geändert und die Konvergenz der Rechtsvorschriften durch eine angemessene praktische Kooperation beispielsweise in Form eines Austauschs von Informationen und bewährten Vorgehensweisen sowie durch gemeinsame Schulungsmaßnahmen ergänzt werden. Dadurch soll eine Annäherung bei Asylentscheidungen und somit EU-weit ein gleiches Schutzniveau erreicht werden. Die geplante europäische Unterstützungsagentur soll für die Koordinierung der praktischen Zusammenarbeit zuständig sein. Die Asylstrategie enthält eine Reihe von Instrumenten zur Förderung der Solidarität mit Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme stark belastet sind. Im Sinne der Solidarität sollen auch Drittstaaten, die großen Flüchtlingsgruppen Zuflucht gewähren, unterstützt werden können etwa durch die Einrichtung eines EU-weiten Wiederansiedlungsprogramms und die Ausweitung der regionalen Schutzprogramme.

Es wird auch immer straffällige Einwanderer, Flüchtlinge oder Ausländer geben – das ist statistisch unvermeidbar und leider menschlich. Da Wohlverhalten nicht das entscheidende Kriterium sein kann, scheinen mir automatische 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, da 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 oder ihren Kindern unbekannte „Heimat“ verwiesen werden. Zu große Härte ist ebenso fehl am Platz wie zu große Nachgiebigkeit, da diese wie ein Magnet wirken kann. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Leitlinie liegt auf der Hand.

Einwanderung und Außenpolitik

Eine neuere Erkenntnis ist die enge Beziehung von Migration und Entwicklung. Die Kommission hat sich verpflichtet, verstärkt mit Partnerländern zusammenzuarbeiten und

¹⁹ http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm

²⁰

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/948&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

dabei ihre ehrgeizige Entwicklungspolitik in die Tat umzusetzen, damit die eigentlichen Ursachen der Migration – Armut, schlechte Beschäftigungsaussichten, unzureichende Achtung der Menschenrechte, klimatische Unbilden, 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 gefördert²¹.

Die Migration birgt die Gefahr der Abwanderung der Fähigsten, der Fachleute aus ihren Heimatländern nach Europa mit sich, der so genannte „*Brain drain*“. 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.

Daher hat die Kommission im Oktober 2007 die erwähnte „**Blue Card**“²², inspiriert von der amerikanischen Green Card vorgestellt, eine 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. Der Vorschlag ist umstritten, die Entscheidung liegt bei den Mitgliedsstaaten.

Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration²³ sind gemäß einer Mitteilung der Kommission vom Mai 2007 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.

²¹ 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

²² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/423&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. 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://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1575&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>;

²³ 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://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.

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 Wirtschaft²⁴ und Privatpersonen im Einwanderungsland: Der "Pullfaktor" soll eingeschränkt werden: Einwanderländer sollen sich verpflichten, die Kontrollen der Betriebe zu erhöhen, Ziel sind die Kontrolle von 10% der Unternehmen statt 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 das ist wichtiger, werden sie oft unter menschenunwürdigen, manchmal sogar sklavenähnlichen Bedingungen gehalten, was es zu verhindern gilt, sodass der Schutzzweck ein doppelter ist. Jüngst (Juni 2008) wurden solche Partnerschaften beispielsweise mit der Republik Kap Verde²⁵ und der Republik Moldau²⁶ abgeschlossen.

„*No Brain waste*“ sondern "*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.

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.

²⁴ See also Collett/Sitek. *Making migration work: the role of employers in migrant integration*. CEPS, Policy Paper no. 30, May 2008.

http://www.epc.eu/TEWN/pdf/608394341_EPC%20Working%20Paper%2030%20Making%20migration%20work.pdf

²⁵

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/894&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>

²⁶

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/893&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=de>

Als Teil des Gesamtansatzes zur **Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU**²⁷ wurden 2007 Abkommen mit Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und der früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien und auch Serbien abgeschlossen²⁸. Im Gegenzug werden bessere Grenzsicherung im Osten, energischer Kampf gegen organisiertes Verbrechen und Menschenmuggel und Menschenhandel, Rückübernahmeverträge, eine erleichterte Visaerteilung, die Gewährung von Arbeitserlaubnissen und technische Hilfe angeboten. 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.

Die neu geschaffene **Union für das Mittelmeer** im Rahmen des Barcelona Prozesses verweist ebenfalls auf die Notwendigkeit die Zusammenarbeit unter den Partnern zu verstärken; Einwanderung firmiert zwar nicht unter den Schlüsselinitiativen, ist jedoch indirekt durch die Initiativen zur Förderung von höherer Erziehung und Forschung, der Schaffung einer Euro-mediterranen Universität sowie der Initiative zur Entwicklung von Unternehmen, insbesondere KMUs, betroffen.²⁹

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 Reaktionen 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.

²⁷ 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

²⁸

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

²⁹ Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, July 13, 2008.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/101847.pdf