

WISO

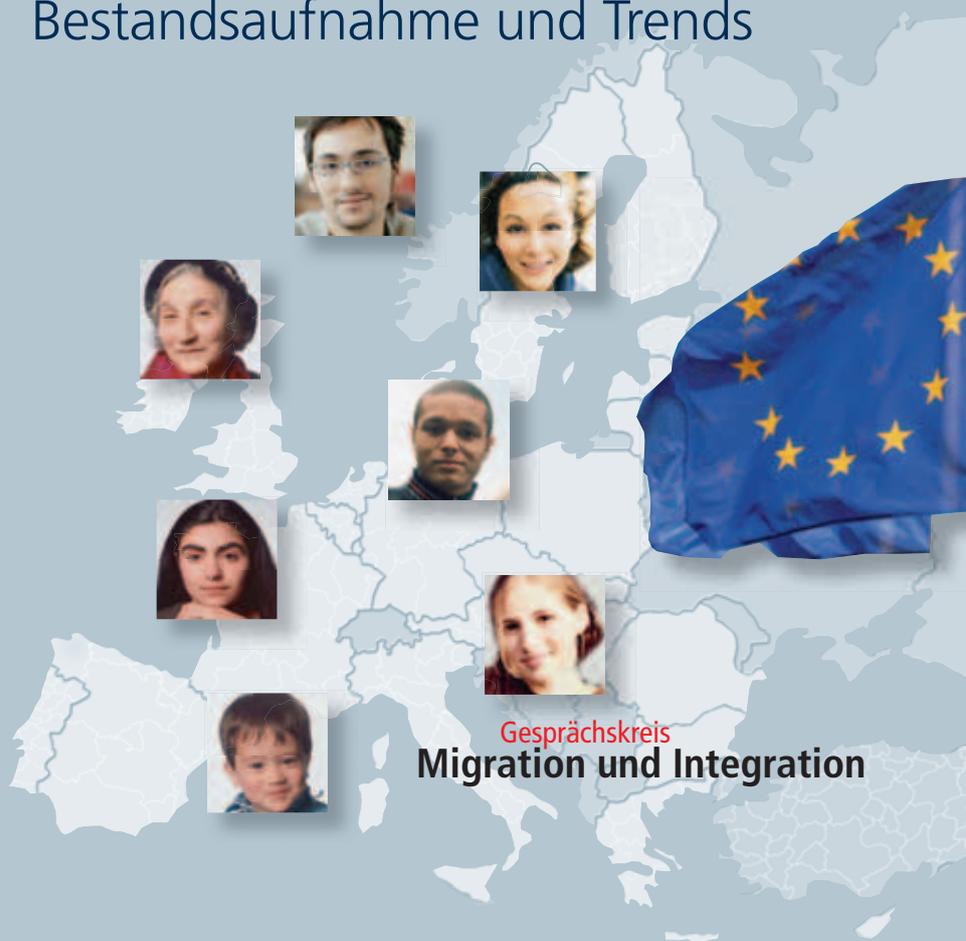
Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Diskurs

Mai 2009

Europäische Migrationspolitik

Bestandsaufnahme und Trends



Gesprächskreis
Migration und Integration

Zukunft
2020

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Europäische Migrationspolitik

Bestandsaufnahme und Trends

Petra Bendel

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
Einleitung	5
1. Weichenstellungen europäischer Migrationspolitik 1999 bis 2008	6
1.1 Flucht und Asyl	7
1.2 Irreguläre Migration und Sicherung der Außengrenzen	8
1.3 Externe Dimension der Migration	9
1.4 Legale Migration	10
1.5 Integration	11
2. „Pacte d’immigration“ „Zehn-Punkte-Plan“ und Ausblick auf das Stockholm-Programm	13
2.1 Flucht und Asyl	14
2.2 Irreguläre Migration und Sicherung der Außengrenzen	15
2.3 Rückführung	17
2.4 Externe Dimension der Migration	17
2.5 Legale Migration	19
2.6 Integration	19
3. Herausforderungen an eine europäische Migrationspolitik „2020“	21
3.1 Kohärenz zwischen den politischen Ebenen des Europäischen Mehrebenensystems schaffen	21
3.2 Transparenz innerhalb und zwischen den EU-Organen herstellen	21
3.3 Neue Institutionen schaffen, die dem Charakter der Migrationspolitik als Querschnittspolicy Rechnung tragen	24
3.4 Inhaltliche Kohärenz herstellen und neuen Tendenzen Rechnung tragen	24
Informationen zu der Autorin	27

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Die europäische Migrationspolitik hat in den letzten Jahrzehnten ständig an Bedeutung gewonnen. Es ist offensichtlich, dass Fragen der Zuwanderungssteuerung, der Asylgewährung und des Schutzes der EU-Außengrenzen unmittelbar die Interessen aller Mitgliedsländer berühren. Allerdings zeigt auch die Erfahrung, dass es den einzelnen Staaten schwer fällt, nationale Souveränitätsrechte aufzugeben und europäische Regelungskompetenzen zu akzeptieren. Am ehesten gelingt dies bei Fragen der Sicherung der Außengrenzen und der Bekämpfung illegaler Einreisen. Wesentlich schwieriger wird eine gemeinsame Strategie, wenn es um die Steuerung der Arbeitsmigration geht. Außerdem ist eine stärkere Verzahnung der unterschiedlichen Politikfelder bei der Gestaltung einer kohärenten Migrationspolitik nötig. In der zukünftigen europäischen Migrationspolitik sollten neben der inneren und äußeren Sicherheit verstärkt humanitäre, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Aspekte berücksichtigt werden.

Dieses Gutachten von Petra Bendel dient dazu, die wichtigsten Entwicklungslinien darzustellen und zu analysieren, aber auch mögliche Trends aufzuzeigen. Eine ihrer Forderungen ist, die Transparenz der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene zu erhöhen. Dazu gehört auch, Nicht-Regierungsorganisationen verstärkt in die politische Arbeit einzubinden. Diese Expertise stellt notwendiges Hintergrundwissen zur Verfügung, um eine sachkundige Diskussion über die Weiterentwicklung einer europäischen Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik führen zu können.

Günther Schultze

Leiter des Gesprächskreises
Migration und Integration
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung

Aus den Erfahrungen mit der Migrationspolitik der EU in der vergangenen Dekade und den neu vorgelegten Plänen für das Stockholmer Programm (2010-2014) lässt sich schließen, dass die Visapolitik, die Grenzkontrolle und -verwaltung, die Bekämpfung von Menschenhandel und die Rückkehrförderung auch künftig im Zentrum europäischer Einwanderungspolitik stehen. Zugleich sollen das Europäische Asylsystem bis 2012 in seinen Schutz- und Harmonisierungsstandards fortentwickelt und die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten ausgebaut werden.

Damit entstehen neue Schnittmengen zwischen der Innen- und Justizpolitik, wie sie traditionell für die Einwanderung zuständig ist, und der Außen-, Außenhandels- und Entwicklungspolitik, zum Teil auch der Arbeitsmarktpolitik. Hinzu kommen, infolge künftig wachsender Anteile an Klima- und Umweltflüchtlingen, womöglich weitere Politikfelder. Werden diese Schnittmengen zwischen den Ressorts institutionell gut ausgebaut, so mag es gelingen, dem Querschnittscharakter der Migration stärker als bisher Rechnung zu tragen. Allerdings dehnt sich die Logik der Innen- und Justizpolitik, die eher dem Sicherheitsaspekt der Einwanderung verpflichtet ist, tendenziell auch auf andere Politikfelder wie die Entwicklungspolitik aus. Inhaltlich ist daher da-

rauf zu achten, dass die EU nicht nur in jenen Aspekten zu gemeinsamen Maßnahmen gelangt, in denen sie rasch gemeinsame Interessen ausfindig macht, sondern dass sie auch den selbst gesteckten Zielen eines hohen Schutzniveaus gerecht wird. Hier liegt eine Chance für die Arbeit jener gesellschaftspolitischen Organisationen, die ihre Aufgaben bislang in den angrenzenden Politikfeldern gesehen hatten, sich nun auch für die Migrationspolitik zu engagieren.

Institutionell haben sich in der Vergangenheit die Kompetenzen der Europäischen Union in der Zuwanderung zwar hin zu den supranationalen Organen verschoben, doch sind mit wachsendem Mitspracherecht des Europäischen Parlaments auch rückläufige Tendenzen zu beobachten: Zum einen beharren wichtige Mitgliedsstaaten auf nationalen Kompetenzen, zum anderen versuchen nationale Regierungen, durch informelle Absprachen und Verhandlungsmechanismen die Kontrolle des Parlaments zu umgehen. Dies geht auf Kosten der demokratischen Transparenz und der eindeutigen Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen. Um die Einwanderungspolitik künftig transparenter zu gestalten, müssen die Europäische Kommission, das Parlament, aber auch die Nichtregierungs-Organisationen diese Transparenz einfordern.

Einleitung

In der Europäischen Union stehen wir unmittelbar vor der Verabschiedung eines neuen Programms, das ab 2010 die Weichen für die Justiz- und Innenpolitik in den Mitgliedsstaaten stellen und damit auch für die Bundesrepublik Deutschland von hoher Bedeutung sein wird. Die europäische Einwanderungspolitik, die sich in der vergangenen Dekade rasch vorwärts bewegt hat, erhält damit weitere Triebkraft. Insofern ist es für die Frage, wie sich die Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland in Zukunft entwickeln wird, unverzichtbar, die europäische Ebene fest im Blick zu halten. Gerade wegen ihrer hohen Dynamik lässt sich die europäische Migrationspolitik aus heutiger Sicht jedoch bestenfalls bis ins Jahr 2015 prognostizieren. Darüber hinausgehende Zukunftsszenarien sind Gleichungen mit vielen Unbekannten. Insbesondere lassen sich künftige Migrationsrouten nur unzureichend vorhersagen.

Dennoch können wir guten Gewissens einige Linien aufzeichnen, die sich zunächst einmal aus der Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts ableiten lassen, wie wir sie im ersten Kapitel dieses Beitrags zusammenfassen werden. Grundlegend sind dafür die jeweils für fünf Jahre geltenden Programme des Europäischen Rates sowie die daraus abgeleiteten Arbeitsprogramme und Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission. Für die folgende Darstellung sind die Programme von Tampere (1999–2004) und Den Haag (2005–2009) relevant, die galten, seit die EU mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages Kompetenzen in der Einwanderungspolitik erhielt.

Als Agendasetter tun sich neben dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission jeweils die Ratspräsidentschaften hervor. Für die aktuelle und die künftige Entwicklung der europäischen Migrationspolitik prüfen wir im zweiten Kapitel daher das aufeinander abgestimmte Programm der französischen (2. Hälfte 2008), tschechischen (1. Hälfte 2009) und kommenden schwedischen (2. Hälfte 2009) Präsidentschaft. Dessen Inhalte sollen gemeinsam mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission und beratender Gremien in das neue, unter schwedischer Ratspräsidentschaft zu verabschiedende Stockholm-Programm münden, das von 2010 bis 2014 die Leitlinien der Justiz- und Innenpolitik und damit auch großer Teile der Migrationspolitik festlegen wird.

Als Beurteilungsmaßstab für diese zusehends europäisch regulierte Einwanderungspolitik liegt in Kapitel 3 abschließend die Frage zugrunde, inwiefern die Europäische Union ihren selbst gesteckten Zielen inhaltlicher Stimmigkeit und organisatorischer Kohärenz gerecht wird und inwiefern sie unserer eigenen normativen Orientierung an den Erfordernissen demokratischer Transparenz und Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen entspricht. Daraus leiten sich abschließend Ideen für diejenigen Knotenpunkte politischen Handelns ab, die u.E. für Wissenschaft und Nichtregierungs-Organisationen in das Zentrum der Aufmerksamkeit rücken sollten.

1. Weichenstellungen europäischer Migrationspolitik 1999 bis 2008

Angesichts abgeschaffter Binnengrenzen und vor dem Bestreben, die Außengrenzen zu sichern, schälte sich das Politikfeld „Einwanderung“ seit den späten 1990er Jahren als eines der gesetzgeberisch aktivsten in der Europäischen Union heraus. Dies lässt sich an dem von der Kommission publizierten Scoreboard „A Common Policy of Asylum and Migration in the European Union“ sowie anhand der Jahresberichte der Europäischen Kommission nachvollziehen.¹ Die mit dem Amsterdamer Vertrag 1999 beschlossene und auf dem Europäischen Gipfel von Tampere im selben Jahr inhaltlich konkretisierte Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlings- sowie allmählich auch der Einwanderungspolitik zählt zweifellos zu den wichtigsten Kompetenzerweiterungen der Europäischen Union in der vergangenen Dekade.²

Standen inhaltlich noch 1999 nach den Beschlüssen des Europäischen Rats von Tampere liberalere Aspekte im Vordergrund, die „Zuwanderung“ als eine Notwendigkeit und als eine Bereicherung für die europäischen Gesellschaften darstellten, so lag insbesondere ab dem 11. September 2001 wieder ein hohes Gewicht auf den Sicherheits- und Kontrollaspekten, wie sie sich auch im Tampere-Nachfolgeprogramm von Den Haag 2004 manifestierten. Seit 2005 nun wird

die Europäische Kommission³ nicht müde zu betonen, dass sie einen „kohärenten Gesamtansatz“ der Migrationspolitik verfolge, bei dem die unterschiedlichen Elemente dieser Querschnittspolitik stärker aufeinander bezogen werden sollten. In Übereinstimmung mit der Einschätzung der Global Commission on International Migration (2005)⁴ unterstreicht die Kommission dabei nicht allein den Kampf gegen irreguläre Migration, sondern betont, dass die Kooperation mit den Herkunftsländern einen Beitrag zur Entwicklung leisten könne.

Sucht man jenseits dieser allgemeinen Feststellungen eine Tendenzaussage zur bisherigen Migrationspolitik der EU zu treffen, so kommt man allerdings nicht umhin, nach Teilbereichen zu unterscheiden: nach Flüchtlings- und Asylpolitik, irregulärer Migration und Sicherung der Außengrenzen, der „extraterritorialen“ Dimension von Einwanderung, nach Wirtschaftsmigration und Integration. Die jeweiligen policies unterscheiden sich ganz erheblich in ihren Ansatzpunkten und in ihrer Dynamik. Je nach dem, welche Funktionsanforderungen inhaltlich an die Politik herangetragen werden, welche Ressorts dabei berührt und wie diese miteinander koordiniert werden, je nach dem, welche Aspekte der Zuwanderung die Mitgliedsstaaten für gemein-

1 http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/scoreboard/asylum/default_en.htm#scoreboard (zuletzt: 23.03.2009) sowie Commission of the European Communities, SEC (2009) 320 final: Commission Staff Working Document, Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents, Brussels 9.3.2009.

2 Für einen ausführlichen Überblick vgl. Marcus ter Steeg, 2005: Das Einwanderungskonzept der EU. Zwischen politischem Anspruch, faktischen Regelungsbedürfnissen und den primärrechtlichen Grenzen in Titel IV des EG-Vertrages, Baden-Baden; Rinus Penninx/Maria Berger/Karen Kraal (Eds.) 2006: The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art, Amsterdam; Rainer Hofmann/Tillmann Löhr (Hrsg.), Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, Baden-Baden 2008; Petra Bendel 2009: Migrationspolitik der Europäischen Union: Inhalte und Institutionen, in: Christoph Butterwegge/ Gudrun Hentges (Hrsg.) 2009: Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 4. aktualisierte Auflage, 123–136.

3 Commission Communication Priority actions for responding to the challenges of migration – First follow-up to Hampton Court; Brussels European Council 15-16 December 2005, 15914/105/REVI. Siehe dazu Petra Bendel 2008: Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 35-36S. 14-19. In: <http://www.bpb.de/files/VZ5NWG.pdf>, zuletzt 23.03.2009.

4 Global Commission on International Migration (GCIM) 2005: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration, Berlin, Oktober.

sam regelungsbedürftig halten, beobachten wir in den einzelnen Teilbereichen der Einwanderung ganz unterschiedlich dichte gemeinsame Normsetzungen. Wie diese dann letztlich in nationales Recht überführt werden, ist eine zweite Frage, die für die meisten Bereiche noch der Untersuchung harret.

1.1 Flucht und Asyl

Flucht und Asyl sind diejenigen Bereiche der Einwanderung, die als erste „europäisch“ reguliert wurden. So hatte Deutschland als derjenige Staat, der Anfang der 1990er Jahre mit Abstand die meisten Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber aufnahm, auf ein „burden sharing“ mittels Zuständigkeitsregelungen und finanzieller Ausgleichsmechanismen gedrängt. Dabei sollte so genanntem „asylum hopping“ oder „-shopping“ vorgebaut werden, das aufgrund unterschiedlicher Asylverfahren und Anerkennungsquoten zwischen den Mitgliedsstaaten befürchtet wurde.⁵

In einer ersten Phase zur Errichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems zwischen 1999 und 2005 einigten sich die Mitgliedsstaaten auf die Frage, welcher Staat jeweils für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig sein sollte (Dublin- und spätere Dublin II-Verordnung), und errichteten finanzielle Ausgleichsfonds. Diese sollten diejenigen Staaten entlasten, welche das Gros an Asylbewerbern und Flüchtlingen aufnahmen. Außerdem schufen sie einen Rahmen von Aufnahmebedingungen für Asylbewerber (Mindestnormen-Richtlinie) und die Asylverfahren sowie gemeinsame Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling, die umstrittene Qualifikationsrichtlinie.⁶

Migrantenverbände und Menschenrechtsorganisationen werfen der EU vor, das Schutzniveau für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Anerkennung von Flüchtlingen fixiere lediglich den für die Mitgliedsstaaten kleinsten gemeinsamen Nenner. In der Tat setzten sich im Rat der Europäischen Union meist lediglich Mindestnormen mit jenen Positionen durch, welche die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten zur Regelung des Zugangs von Asylbewerbern zu den Arbeitsmärkten beibehalten und den Zugang zu den Sozialsystemen begrenzt wissen wollten. Die aufgrund des damals vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzips faktische Veto-Macht jedes einzelnen Mitgliedsstaates im Rat der Justiz- und Innenminister trug noch zusätzlich dazu bei, dass die Asylpolitik vornehmlich reaktiv, restriktiv und auf geringem Schutzniveau verblieb. Wenn in den Richtlinien aber lediglich gemeinsame Mindeststandards fixiert werden, so bleibt den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung erheblicher Ermessensspielraum mit dem Ergebnis, dass die erwünschte Rechtsangleichung nicht erfolgt. Selbst innerhalb dieser in Rechtsform gegossenen Asylpolitik ist die EU daher von einer gemeinsamen Linie noch weit entfernt: Nach einer Studie des VN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR)⁷ werden Asylbegehren in den einzelnen Mitgliedsstaaten weiterhin unterschiedlich behandelt. Das Resultat: Auch die Anerkennungsquoten unterscheiden sich erheblich voneinander. Die EU blieb damit weit hinter dem Auftrag des vom Europäischen Rat festgelegten Haager Programms zurück, bis 2010 ein effektives gemeinsames Asylsystem zu schaffen; dies haben Rat und Kommission selbst zugeben müssen.⁸

5 Vgl. aus rechtswissenschaftlicher Sicht etwa: Constança Dias Urbano de Sousa/Philippe de Bruycker 2004: The Emergence of a European Asylum Police, Bruxelles.

6 Richtlinie 2003/9/EG über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern – Änderungsvorschlag COM/2008/815 final; Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

7 UN High Commissioner for Refugees, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, November 2007, Refworld, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/> (zuletzt: 23.3.2009); ergänzend auch: Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), UNHCR Positionspapier zur Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der „Dublin-II-Verordnung“, 15. April 2008.

8 European Council 2008: European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08, adopted on 16 October; European Commission 2008: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of Regions, Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection Across the EU, COM/2008/360, 17 June.

1.2 Irreguläre Migration und Sicherung der Außengrenzen

Der zweite Bereich der europäischen Einwanderungspolitik, in dem die Mitgliedsstaaten traditionell hohe Regelungsbedürfnisse geltend machen, ist und bleibt die irreguläre Migration. Mit den unterschiedlichen Wanderungsbewegungen und Erweiterungswellen haben sich auch jene Akteure gewandelt, die jeweils auf gemeinsame Normsetzung drängen. Waren es anfangs Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland, die eine gemeinsame Politik oder zumindest eine Lastenteilung wünschten, so treten in jüngerer Zeit vor allem die Mittelmeerstaaten Zypern, Griechenland, Italien und Malta mit Forderungen nach einer stärkeren gemeinsamen Bekämpfung der irregulären Einwanderung und nach einer höheren europäischen Solidarität hervor.

Bereits das Schengener Abkommen (1985, in Kraft 1995) hatte der EG/EU den Beinamen „Festung Europa“ eingehandelt. Sein Ziel war es, die Außengrenzen stärker abzuschirmen, ein gemeinsames Informationssystem zu errichten, das Schengen Information System (SIS). Diese inzwischen als SIS II modernisierte Datenbank dient der Personenkontrolle an den Außengrenzen und enthält Daten über polizeilich gesuchte oder vermisste Personen, über gestohlene Fahrzeuge, Waffen und solche Personen, denen die Einreise in den Schengen-Raum verwehrt wurde.

Der Kontrollaspekt der Migrationspolitik verschärfte sich nach dem 11. September 2001, als die Kommission 2002 einen Vorschlag unter dem Titel „Towards integrated management of the external borders of the member states of the EU“ vorlegte.⁹ Auch das Fünfjahresprogramm von Den Haag betonte nach den Anschlägen von London

und Madrid sowie im Vorfeld der EU-Osterweiterung, dass die Gemeinschaft den Kampf gegen den Terrorismus, irreguläre Einwanderungsnetzwerke und den Menschenhandel zu den Hauptzielen der Innen- und Justizpolitik erhebe. Ein gemeinsames Visasystem (Visa Information System, VIS) wurde in direkter Folge auf den 11. September 2001 allmählich aufgebaut; dieses soll modernisiert, mit dem SIS zusammengeführt werden und Ende 2009 starten. Gemeinsame EU-Maßnahmen zur irregulären Migration werden dominiert von einer „restriktive(n) Agenda der Abwehr, Einschränkung und Kontrolle von Zuwanderung.“¹⁰ Dazu gehören neben der eng mit der irregulären Migration verknüpften Regelung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten Maßnahmen zur Kontrolle aller Bürger, speziell der Arbeitgeber und der Beförderungsunternehmen und schließlich die Grenzkontrollen.

2005 gründete die EU zu diesem Zweck die Grenzschutzagentur FRONTEX in Warschau, deren Mitarbeiterstab und Budget sich rasch ausdehnten.¹¹ Mit 50 Personen und einem eher schmalen Budget von sechs (2005) bis 12 (2006) Mio. Euro gestartet, war FRONTEX 2007 bereits bei 105 Mitarbeitern und einem Budget von 42 Mio. Euro, 2008 bei 70 Mio. und 2009 bereits bei 130 Mio. Euro angelangt; das ist derzeit mit Abstand der größte Finanzposten im Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“. Die Koordination der Grenz-sicherung durch Risikoanalyse, Planung, Forschung und Entwicklung sind ebenso Aufgaben von FRONTEX wie die Bereitstellung so genannter Rapid Border Intervention Teams (so genannte RABITs), mit denen FRONTEX technische und operative Unterstützung durch Gastoffiziere nationaler Grenzschutzagenturen innerhalb von fünf Arbeitstagen bereit stellen kann. Hierfür besteht

9 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, COM/2002/0233 final. Vgl. auch Petra Bendel 2007: Everything under Control? The European Union's Policies and Politics of Immigration, in: Faist, Thomas/Ette, Andreas (Hrsg.): The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration, Houndsmills/Basingstoke, 32–48.

10 Vogel, Dita/Cyrus, Norbert 2008: Focus Migration Kurzdossier No. 9, März: Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien, S. 4.

11 Hélène Jorry, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, in: CEPS Challenge Liberty & Security, Research Paper no. 6, 2007, (<http://www.ceps.be>, zuletzt abgefragt 17.11.2008); Bernd Kasperek, Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur, in: Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen 2008: Broschüre im Auftrag von Tobias Pflüger MdEP, Januar, 7–9, 2008; Neal, Andrew W. 2009: Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, in: JCMS Vol. 47, No. 2, S. 333–356.

ein „RABIT pool“ aus 500 bis 600 Grenzschutzbeamten. FRONTEX entwickelt für die Ausbildung von Grenzbeamten ein gemeinsames Curriculum und ergänzt den nicht-personenbezogenen Datenaustausch mit OLAF, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung, sowie mit Europol und Interpol. Neben diesem Hauptbaustein eines entstehenden europäischen Grenzregimes entwickelt die EU auch einen gemeinsamen Grenzschutzcode¹² und stellt Finanzierungsinstrumente bereit, um die am meisten von Zuwanderung betroffenen Staaten zu entlasten.

1.3 Externe Dimension der Migration

Ein weiterer Ausbau der Grenzkontrollen erhöht allerdings auch die Risiken für Migrationswillige, die all diesen Maßnahmen zum Trotz immer neue Versuche unternehmen, europäisches Land zu erreichen oder aber weitere und gefährlichere Routen in Kauf nehmen. Ereignisse wie die Krise von Ceuta und Melilla 2005, die Bootsunglücke vor den Kanaren sowie stetig wiederkehrende Bilder von überlasteten Aufnahmezentren auf Malta und Lampedusa brachten die externe Dimension der EU-Migrationspolitik (wieder) auf den Tisch. Die Kommission unterstrich in ihrem oben erwähnten „Global Approach to Migration“ von 2005 und den entsprechenden Follow-Ups¹³, dass sie die EU in der Pflicht sähe, ihre Politik stärker auf die Herkunftsländer hin zu orientieren. In diesem Zusammenhang fördert sie den Dialog mit afrikanischen Staaten etwa im Rahmen des Cotonou-Abkommens (Mauritanien, Senegal, Marokko, Algerien, Libyen) und den Nachbarstaaten, vor allem im Mittelmeerraum (EuroMed) und sie etabliert Netzwerke so genannter „Immigration

Liason Officers“ (ILO networks) entlang der Hauptmigrationsrouten. Ähnliche Kooperationsmöglichkeiten mit Staaten in Osteuropa, Lateinamerika und Asien werden anvisiert; so ist die aktuelle Ratspräsidentschaft der tschechischen Republik besonders an einem Ausbau so genannter Migrationspartnerschaften mit den EU-Nachbarn im Osten und Südosten interessiert.

Zum Teil geht es der Europäischen Union mit diesen Instrumenten selbstverständlich darum, zusätzliche Kontrollen bereits in den Herkunftsstaaten einzurichten oder diese auf die Nachbarstaaten abzuwälzen, mithin: die von ihr wahrgenommenen Bedrohungen der eigenen Sicherheit zu „externalisieren“ oder „extra-territorialisieren“.¹⁴ Solcherlei „Arbeitsabkommen“ mit Transitstaaten seien, so kritische Stimmen von NGO-Seite, nicht transparent und kontrollierbar. Human Rights Watch titelte sogar: „Getting the neighbours to do the dirty work.“¹⁵ Bestrebungen der Extraterritorialisierung existierten bereits mit der 2002 losgetretenen Diskussion über „regionale Schutzprogramme“ für Flüchtlinge und manifestieren sich in Programmen wie „AENEAS“, welche solchen Drittstaaten Unterstützung garantieren, die sich um eine bessere Migrationssteuerung bemühen. Regionale Schutzprogramme, wie sie bislang für Tansania, die Ukraine und Moldau existieren, sollen in mehrjährige Programme überführt und noch ausgebaut werden.

Wenngleich sich hinter humanitärer Rhetorik den Drittstaaten gegenüber selbstverständlich handfeste Eigeninteressen verbergen, geht es bei der externen Dimension von Migration doch auch um Präventivmaßnahmen im Bereich der Entwicklungspolitik: um die Bekämpfung von Armut, die Förderung von „good governance“ sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Her-

12 Regulation of the European Parliament and the Council, establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders, OJ L 105, Brussels, 13 April 2006), finanzielle Unterstützung durch den External Borders Fund zugunsten der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten (2002–2006: 950 Mio. Euro).

13 The Global Approach to migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, COM/2006/735 final, 30.11.2006, SEC 2007/1632, 5.12.2007, Strengthening the Global Approach to migration: increasing coordination, coherence and synergies, 8 October 2008.

14 Nicole Wichmann, The Intersection between Justice and Home Affairs and The European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives & Practices, CEPS Working Document No. 275/October 2007, Brussels.

15 Human Rights Watch, Getting the neighbours to do the dirty work, in: European Voice, 19 October 2006, <http://hrw.org/>, zuletzt 23.3.2009.

kunftsändern. Für Afrika, aus dem mit großem Abstand die meisten Migranten stammen, hat die Europäische Union eine eigene, ambitionierte Strategie („Joint Africa-EU Strategy“) samt eines Aktionsplans entwickelt, in dem es neuerdings („Africa-EU partnership on Migration, Mobility and Employment“) auch um Belange der Migration geht.¹⁶ Konkret besteht das Ziel, Direktinvestitionen in arbeitsintensiven Sektoren und Regionen mit starkem Migrationsaufkommen zu fördern. Die EU möchte Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften stärker zur Deckung bringen und „push“-Faktoren für Auswanderer und Flüchtlinge mindern, etwa durch die Erhöhung von Direktinvestitionen in arbeitsintensive Sektoren und Regionen mit starkem Migrationsaufkommen. Zwar ist diese Ausrichtung nicht ganz neu, hatte sie sich doch bereits 1999 in den Tampere-Direktiven niedergeschlagen, doch nimmt sie eine von NGOs und Wissenschaft vielfach geäußerte Kritik an der mangelnden Präventionsfunktion europäischer Einwanderungspolitik auf.

1.4 Legale Migration

Bereits seit fünf Jahren unternimmt die Europäische Kommission unter Verweis auf den demographischen Wandel der Mitgliedsstaaten und die Bedürfnisse der europäischen Arbeitsmärkte immer wieder Vorstöße, auch die legale Zuwanderung „europäisch“ zu regeln – freilich mit anfangs begrenzten Erfolgen.¹⁷ Da die Mitgliedsstaaten nicht über gemeinsame Traditionen der Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu ihren Arbeitsmärkten verfügen, besteht das Hauptargu-

ment der Kommission für eine gemeinsame Regelung der Wirtschaftsmigration im Rückgang der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter. Diese würde bis 2060 ohne Zuwanderung um 110 Millionen Menschen sinken, während sich die Zahl der Personen über 65 Jahre bis zu diesem Datum verdoppeln würde. Innerhalb der kommenden 20 Jahre werden somit, so die Prognose der Kommission, EU-weit 20 Millionen ausgebildete Arbeitskräfte fehlen. Die Vorschläge der Kommission, die sie mit ihrem „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ 2005 vorlegte, differenzieren nach Zielgruppen (hoch- oder niedrig qualifizierte Arbeitskräfte, Forscher, Studierende), reichen von einem gemeinsam akzeptierten Aufenthaltsstatus für die Zugewanderten bis hin zu einer europäischen „Blue Card“ zur Anwerbung von Arbeitskräften in die EU-Mitgliedsstaaten.¹⁸

Mit seinem „Blue-Card“-Entwurf wollte der frühere EU-Kommissar Franco Frattini 2007 bürokratische Barrieren niederreißen, die den alten Kontinent für qualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten so unattraktiv machen: Nur 5 % aller gut ausgebildeten Migranten weltweit kommen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis und eine allmähliche Harmonisierung der Zugangsbedingungen sollte die Europäische Union fit machen für den weltweiten Wettbewerb; Zugewanderte sollten nach zwei Jahren auch innerhalb der EU weiterwandern können, so dass sich für die Arbeitnehmer ein gesamteuropäischer Arbeitsmarkt eröffnen würde. Diese Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis wäre alle zwei Jahre erneuerbar, mündete aber nach fünf Jahren in eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung und würde

16 Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment, vgl. <http://www.africa-eu-partnership.org/thematic2.php?thematic=intro&PHPSESSID=02f6c92ae11ccd92d5fdbfbd84315ab>, zuletzt: 23.03.2009. Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 2008: One year after Lisbon: The Africa-EU partnership at work, COM/2008/617 final, 17.10.2008.

17 KOM (2005) 669 endg. vom 21.12.2005, KOM (2006) 571 vom 12.10.2006. Im September 2007 fand in Lissabon eine High Level Conference zur legalen Einwanderung statt. Zur Analyse des gescheiterten ersten Vorschlages für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit (KOM/2001/386 vom 11.07.2001), vgl. etwa Daniel Thym, Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen, in: Rainer Hofmann/Tillmann Lohr (Hrsg.): Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, S. 200ff.

18 KOM (2005) 669 vom 21.12.2005, KOM (2007) 637, KOM (2007) 638 vom 2.10.2007, MEMO/07/423 vom 23. Oktober 2008. Für einen Kommentar vgl. Petra Bendel, Ein Blues für die Blue Card, Tagebuch vom 5. November 2007, in: www.die-gesellschafter.de/, zuletzt: 23.03.2009; allgemein zur Arbeitsmigration auch Steffen Angenendt/Roderick Parkes, Steering Labour Migration to the EU – Perspectives, in: SWP Comments 12, May 2008; Petra Bendel, Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Von Tampere bis Den Haag, Baden-Baden, 2009 (i.E.).

es den Zugewanderten ermöglichen, auch ihre engeren Familienangehörigen mitzubringen.

Mit ähnlichen Vorstößen ist die Kommission in der Vergangenheit wiederholt am Widerstand der Mitgliedsstaaten, allen voran Deutschlands und Österreichs, gescheitert. Diese Staaten befanden die Kriterien für eine Einwanderung Hochqualifizierter für zu niedrig und (so zumindest die Rhetorik) zu wenig flexibel, um auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu reagieren. Daher betonte die Kommission auch in einem Kommentar zu ihren Vorschlägen explizit, dass die Entscheidung über die Zahl der Zuwanderer in die Arbeitsmärkte komplett in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten verbleiben solle. Um den für Entwicklungsländer problematischen „Brain Drain“ zu vermeiden, solle die Anwerbung von Fachkräften aus Bereichen wie Bildung und Gesundheit bzw. aus den für die jeweiligen Entsendeländer sensiblen Bereiche begrenzt werden.

1.5 Integration

Der Rat der Innen- und Justizminister unterstrich im Oktober 2002 in seinen Schlussfolgerungen (14702/02), die Haupt-Kompetenz für die Integrationspolitik liege bei den Mitgliedsstaaten. Diesen schlug er vor, Informationsprogramme und Sprachkurse für Neuzuwanderer zu entwickeln und empfahl ihnen, ein Netz nationaler Kontaktstellen in den Mitgliedsstaaten aufzubauen, das die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen für Integrationsfragen zuständigen Behörden erleichtern könnte. Der Europäische Rat von November 2004 forderte Mitgliedsstaaten, Rat und Kommission zu einem Erfahrungs- und Informationsaustausch im Integrationsbereich auf.

Währenddessen favorisiert die Kommission einen rechtebasierten Integrationsansatz. Personen aus Nicht-EU-Ländern, die sich über längere Zeit in den Mitgliedsstaaten aufhalten, sollten der Intention nach Zugang zu Beschäftigung, Bildung, sozialer Sicherheit, Versammlungs- und Bewe-

gungsfreiheit sowie zum Recht auf Familienzusammenführung erhalten. Die Kommission sprach sich bei der Gewährung der Rechte für Drittstaatsangehörige für einen abgestuften Ansatz aus. Die Rechte sind gestaffelt abhängig von der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts.

Fünf Schwerpunktbereiche der rechtlichen Harmonisierung lassen sich in der Integrationspolitik der Europäischen Union unterscheiden: Antidiskriminierung, Familienzusammenführung, Rechte langfristig Aufenthaltsberechtigter, Zugang zum Arbeitsmarkt, Zulassung und Status von Studierenden und Personen, die zu anderen Zwecken als zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die EU kommen.

Diese inhaltlichen Ergebnisse im Integrationsbereich sind jedoch durchaus unterschiedlich gelagert: Während die Antidiskriminierungsrichtlinien im Jahr 2001 vor dem Hintergrund der damaligen „Haider-Wahlen“ außergewöhnlich schnell durchgesetzt wurden und sich als ausgesprochen liberal ausnahmen, wurde die Richtlinie zur Familienzusammenführung¹⁹, die über drei Jahre hinweg verhandelt wurde, zu Recht als restriktiv bezeichnet. Sie stellt in der Tat eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Obwohl Fortschritte bei der Rechtsgleichheit erzielt wurden, kehrte sich im Laufe der langen Verhandlungen die ursprüngliche Absicht der Europäischen Kommission praktisch um: Weniger die Rechte der bereits Eingewanderten auf einen Nachzug von Ehegatten und Kindern garantiert die Richtlinie als eine Begrenzung und Kontrolle des Familiennachzugs. Sie wurde in mehreren Mitgliedsstaaten sehr zögerlich umgesetzt, und das Europäische Parlament brachte sie – letztlich erfolglos – vor den Europäischen Gerichtshof. Es argumentierte, der Respekt vor dem Familienleben und das Prinzip der Nicht-Diskriminierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) seien verletzt worden. Eine Studie der Europäischen Kommission zur Umsetzung dieser Richtlinie²⁰ kommt zu dem Schluss, dass nicht alle Regelungen in den Mitgliedsstaaten korrekt

19 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003.

20 Commission of the European Communities, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification COM (2008) 610/3.

angewandt werden und dass die Harmonisierung der Familienzusammenführung begrenzt blieb, weil viele „Kann-Klauseln“ enthalten sind.

Über diesen Rechtsrahmen hinaus verabschiedete der Rat für Justiz und Inneres 2004 „Common Basis Principles“ für die Migrations- und Integrationspolitik (CBPs). Diese stellten einen ersten Schritt hin zur Etablierung eines gemeinsamen EU-Rahmens für Integration dar. Ferner hat die Kommission ein europäisches Netzwerk zur Koordination der nationalen Kontaktstellen aufgebaut. Sie fördert über den Europäischen Sozialfonds (EFS) finanziell Integrationsprojekte, leitete die Initiative EQUAL an und verschiedene andere Aktionsprogramme, wie etwa das Pilotprojekt INTI zur Integrationsförderung, und unterstützt die Entwicklung von Integrationsindikatoren. Mit deren Hilfe lassen sich „best practices“ in den Mitgliedsstaaten identifizieren. Wichtig ist insbesondere der Action Plan der Kommission von Mai

2005, mit dem das Haager Programm implementiert wurde und in dem die Integration als eine der zehn Top-Prioritäten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU definiert wurde.

Selbst wenn also die Europäische Union für den Bereich der Integrationspolitik nominell über keine Kompetenzen verfügt, haben wir es hier doch mit einer schleichenden Harmonisierung und einer, wenn auch erst allmählich sich abzeichnenden Konvergenz nationaler Politiken zu tun. Umso bedeutender erscheint mir, dass national und transnational agierende Think Tanks und NGOs darauf achten, diese Politik transparent, demokratisch und nachvollziehbar im Sinne der Einwandernden und Eingewanderten zu gestalten, damit sie nicht in den Sog der vielfach als schwer durchschaubar und wenig transparent geltenden Justiz- und Innenpolitik gerät.

2. „Pacte d’immigration“ „Zehn-Punkte-Plan“ und Ausblick auf das Stockholm-Programm

Für eine Prognose der künftigen Migrationspolitik „2015“ zeichnen sich aus den aktuellen Plänen der Europäischen Kommission, der französischen (2008) und der tschechischen Präsidentschaft (1. Halbjahr 2009) weitere Ansatzpunkte ab.²¹ Ziel des Europäischen Rates ist es derzeit, einen neuen Kooperationsrahmen für die Zeit nach Ablauf des „Haager Programms“ (2005–2010) zu erstellen.

Die großen Linien, die nach dem Willen der Kommissions-Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ dieses Bild strukturieren sollen, betreffen „Migration und Wohlfahrt“ (legale Zuwanderung in die Arbeitsmärkte, Integration), „Solidarität“ (finanzielle und operative Lastenteilung unter den Mitgliedsstaaten, Partnerschaft mit den Herkunftsländern) und „Sicherheit“ (Visapolitik, Grenzkontrolle und -verwaltung, Bekämpfung von Menschenhandel, Rückkehrförderung). Die Ansätze zur Migration, die der Europäische Rat unter französischer Präsidentschaft im Oktober 2008 seinerseits als „Europäischen Pakt zu Asyl und Einwanderung“ verabschiedete, betreffen zwar auch die Bereiche „legale Migration“, „Kontrolle irregulärer Migration“, „Effizienz der Grenzkontrollen“, „Europäisches Asyl“ und „Partnerschaft mit den Herkunftsländern sowie Synergien zwischen Migration und Entwicklung“, bleiben aber in diesem juristisch nicht-bindenden Dokument recht vage. Insbesondere betont der Pakt, vor allem bei der Arbeitsmigration, weiterhin nicht das Ziel einer Harmonisierung, sondern

insistiert vielmehr auf einer intergouvernementalen Kooperation unter den Mitgliedsstaaten. Dieser nationale „Bias“ ist vor allem im Bereich der legalen Zuwanderung evident; aber auch bei der irregulären Migration liegt der Schwerpunkt auf der Kompetenz der Mitgliedsstaaten.²² Gerade deshalb aber ist es möglich, dass er sich tatsächlich umsetzen lässt – im Unterschied zu solchen Programmen, bei denen starke Gemeinschaftskompetenzen unterstrichen werden, die letztlich aber in der Umsetzung an nationalen Widerständen scheitern. Die tschechische Ratspräsidentschaft der ersten Hälfte 2009 jedenfalls schrieb sich ein „Europa ohne Hindernisse“ (Europe without Barriers) auf die Fahnen²³ und will die Implementation des unter der französischen Präsidentschaft verabschiedeten Pakts vorantreiben; es bleibt zu prüfen, wie sich diese Vorhaben nach dem Regierungswechsel in der Tschechischen Republik von März 2009 werden umsetzen lassen.

Inhaltlich birgt „der Pakt“ wenig Mehrwert für das entstehende europäische Migrationsregime und auch wenig Überraschungen. Er muss daher im Kontext der Kommissionsvorschläge und den bereits angegangenen Richtlinienvorschlägen gelesen werden, die gemeinsam den Weg für den Post-Den-Haag-Prozess ebnen. Die Vorschläge der Kommission und des Rates sprechen jedoch unterschiedliche Sprachen, sowohl, was ihre inhaltliche Ausrichtung als auch, was die supranationale bzw. intergouvernementale

21 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, MEMO/08/85, 13.2.2008; Pacte européen sur l’immigration et l’asile, Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, Brussels, 24 September 2008 (07.10), 13440/08.

22 Vgl. Roderick Parkes/Steffen Angenendt 2009: The re-nationalisation of migration policy-making? EU cooperation after the Immigration Pact, SWP Working Paper FG 1, 2009/02 und FG8, 2009/05, January, Berlin.

23 Programme of the Czech Presidency in the Council of the European Union in the Area of Justice and Home Affairs, 1 January-30 June 2009.

Kompetenzvermutung angeht.²⁴ Als dritte Quelle eignen sich die Vorschläge der so genannten Future Group für eine Prognose, in der sich die Innen- und Justizminister der letzten beiden Trios (Deutschland, Portugal, Slowenien und Frankreich, Tschechische Republik, Schweden) als „informelle Gruppe“ trafen, um das Stockholm-Programm vorzubereiten. Die Gruppe konstituierte sich zunächst auf einem informellen Treffen der Justiz- und Innenminister während der deutschen Ratspräsidentschaft in Dresden im Januar 2007 und erneut am Rande des Rates im Februar.²⁵

2.1 Flucht und Asyl

Mittels einer neuen Asylstrategie²⁶ versucht die Kommission nun zumindest bis voraussichtlich 2012 eine ganze Reihe neuer Maßnahmen zu verabschieden, die Asylbewerbern und Personen mit subsidiärem Schutz einen EU-weit einheitlichen Status verleihen, die Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten verbessern und die externe Dimension in die Asylpolitik einbeziehen. Dabei konstatiert sie, dass die Zahl der Asylbegehren in beinahe allen Mitgliedsstaaten stark gesunken sei²⁷ und bemängelt, dass viele Asylbewerber subsidiären Schutz unterhalb des Schutzniveaus des Flüchtlingsstatus' erhielten. Die nunmehr auf 2012 statt 2010 fixierte Deadline für die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erscheint insgesamt realistischer und erlaubt es, die bislang erreichten Ziele entsprechend zu evaluieren und die künftige Strategie entsprechend anzupassen.

Mit dieser neuen Strategie werden einige Pakete neu aufgeschnürt. Die Asylverfahrensrichtlinie soll im Sinne dieses gemeinsamen Asylverfahrens verändert und die Qualifikationsrichtlinie²⁸ in den strittigen Fragen verbessert werden. Dazu zählen die Kriterien für die Gewährung eines subsidiären Schutzstatus', die Definition Schutz bietender Akteure, und das Konzept der „inländischen Fluchtalternative“ sowie Fragen der Rechte und Leistungen für Personen mit subsidiärem Schutz. Damit will die Kommission vermeiden, dass die Mitgliedsstaaten unterschiedliche Kriterien anlegen, zugleich aber auch Drittstaaten stärker in die Pflicht nehmen, ihrerseits Asylbewerber aufzunehmen. Die Dublin-Reform steht auf dem Programm, und die Richtlinie für die Rechte langfristig aufhältiger Drittstaatsangehöriger soll auf die Schutzbedürftigen erweitert werden. Ebenfalls soll das Recht auf Familiennachzug verstärkt werden.

Entsprechend einer nationalen tschechischen Initiative will die Europäische Kommission gegen Ende der tschechischen Präsidentschaft einen Plan für ein Europäisches „Resettlement“- (Neuanstellungs-) Programm vorlegen. Dabei geht es in erster Linie um die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen aus Erstzufluchtstaaten, die mit der Versorgung großer Zahlen an Flüchtlingen überfordert sind wie derzeit etwa Syrien und Jordanien mit den Hunderttausenden von Flüchtlingen aus dem Irak.

Um das so entstehende Gemeinsame Europäische Asylsystem umzusetzen, soll anstelle der bisher ad hoc erfolgenden Zusammenarbeit nun auch eine gemeinsame Behörde errichtet werden.

24 Vgl. Sergio Carrera/Elspeth Guild, The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?, CEPS Policy Brief No. 170, September 2008, Collett, Elizabeth 2008: The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris, in: EPC Policy Brief, October 2008.

25 Vgl. Future Group 2008: Freedom, Security, Privacy- European Home Affairs in an open world. Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy ("The Future Group"), June, o.O.; kritisch dazu: Bunyan, Tony 2008: The Shape of the Things to Come. New report on EU security policy from Statewatch, Thursday, 11 September, o.O.

26 Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Künftige Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM/2008/360 endgültig, Brüssel, den 17.6.2008.

27 Allerdings vermeldet der UNHCR für die Jahre zwischen 2006 und 2007 für die EU-27 einen Anstieg der Asylbewerberzahlen um 11 % und für 2007 bis 2008 um 6%. UN High Commissioner for Refugees 2009: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008, 24 March 2009.

28 Vgl. dazu, bezogen auf die deutsche Umsetzung, etwa Reinhard Marx, Die Richtlinie 2004/83/EG (Qualifikationsrichtlinie) – Abschied vom asylrechtlichen deutschen Gewissen, in: Rainer Hofmann/Tillmann Löhr (Hrsg.): Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, Baden-Baden 2008, 115–147.

Diese Pläne stießen zunächst auf den reflexartigen Widerstand jener Mitgliedsstaaten, welche die Asylpolitik stärker national geregelt wissen möchten – ein Plan, der schon im Haager Programm entwickelt, 2007 in einem Grünbuch der Kommission zur Konsultation mit den Mitgliedsstaaten ausgeführt und Anfang 2009 dem Rat vorgelegt wurde. Tatsächlich gelang es unter der tschechischen Präsidentschaft im Februar 2009, die Unterstützung des (öffentlich tagenden) Rates der Justiz- und Innenminister für dieses „European Asylum Support Office“ (EASO) zu gewinnen.²⁹ Seine Aufgabe soll darin bestehen, die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern, „good practices“ ausfindig zu machen, Aus- und Fortbildungen zu organisieren, Expertenteams zusammenzustellen und die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten zu verbessern. UNHCR und die NGO European Council on Refugees and Exiles (ECRE) heißen diese Pläne willkommen. ECRE wünscht sich ein regelrechtes Monitoring-System, das dazu beitragen würde, ein effizienteres Europäisches Asylsystem zu verankern; unabhängige Asylexperten auch aus Nichtregierungsorganisationen sollten für Transparenz und demokratische Zurechenbarkeit von Entscheidungen in dessen Strukturen eingeflochten werden.³⁰

2.2 Irreguläre Migration und Sicherung der Außengrenzen

Die Grenzschutzagentur FRONTEX wurde Anfang 2008 von der EU-Kommission evaluiert.³¹ Die Kommission ist der Auffassung, dass die gemein-

samen Operationen den Mitgliedsstaaten bei der effektiven Bekämpfung irregulärer Zuwanderung helfen. Auch die von FRONTEX erstellten Risikoanalysen würden dazu beitragen, Migrationsdruck vorherzusagen und abzumildern.

Auch Nichtregierungs-Organisationen haben Gutachten erstellt.³² Ihr Grundtenor lautet, hier sei eine Agentur geschaffen worden, die vor allem der Rückweisung diene. Das fundamentale Flüchtlingsrecht des „non-refoulement“ der Genfer Flüchtlingskonvention werde damit unterlaufen und ebenso die Asylverfahrensrichtlinie, welche die Mitgliedsstaaten verpflichtet, den Zugang zu Asylverfahren für all diejenigen Personen zu eröffnen, welche die Grenzen ihres Territoriums erreichen. FRONTEX-Operationen gehen über diese Grenzen hinaus, müssen aber dennoch die rechtlichen Grundlagen ihrer Mitgliedsstaaten beachten. Dies gelte auch für Maßnahmen auf See. Meerespatrouillen drängten die Flüchtlinge auf immer gefährlichere Routen. Pro Asyl, amnesty international und das Forum Menschenrechte³³ sowie das Deutsche Institut für Menschenrechte³⁴ kritisierten, dass gerade der menschen- und flüchtlingsrechtliche Schutz des non-refoulement auf hoher See oft unterminiert werde. Die Studien fordern EU-weit klarstellende Rechtsakte ein. Schließlich lassen sich die vorwiegend afrikanischen Flüchtlinge durch zusätzliche Kontrollen nicht von ihrem Migrationsunternehmen abhalten, sondern nehmen andere, weitere und oft gefährlichere Wege, etwa von der Küste Senegals aus. Auch das Europäische Parlament³⁵ fordert vehement eine stärkere menschenrechtliche Bindung der Agentur ein.

29 Council of the European Union 2009: Press Release, 2927th Council meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 26 and 27 February 2009, 6877/09 (Presse 51), Brussels.

30 UNHCR 2009: „A Europe Without Barriers“: UNHCR's Recommendations to the Czech Republic for its European Union Presidency (January-June 2009); ECRE 2009: Comments on EU plans to establish a European Asylum Support Office (EASO), AD05/12/2008/exr/AP sowie ECRE 2008: Memorandum to the Czech Presidency. Redefining the building blocks of the Common European Asylum System, AD/16/2007/AB/AP/MDM.

31 Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM/2008/67 final, 13.2.2008.

32 European Commission, MEMO/08/84: The FRONTEX Agency: evaluation and future development, Brussels, 13 February 2008; Frontex-watch, Keepin' an eye on the Kerberos of the EU border regime, Gutachten zu Frontex, Samstag, der 29. September 2007, <http://frontex.antira.info> (zuletzt: 23.03.2009); IAS Response to: The Select Committee on the European Union Sub-Committee F (Home Affairs), FRONTEX-Inquiry: Call for Evidence, 6th September 2007, Author: Miss Kathryn Arner, European Liaison Officer (IAS), E 06-07/F141 FRO, Brüssel.

33 Thomas Fischer-Lescano /Tillmann Löhr, Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen auf hoher See, September, Berlin 2007.

34 Ruth Weinzierl/Urszula Lisson, Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie, Oktober, Berlin 2007.

35 Europäisches Parlament 2008: Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR), 2008/2157 (INI). Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatte: Javier Moreno Sánchez, Plenarsitzungsdokument Ag-0437/2008.

Weitere Bausteine für dieses Grenzsicherungssystem stellte die Europäische Kommission mit einem Maßnahmenpaket im Februar 2008 vor.³⁶ Die darin vorgesehenen elektronischen Mittel folgen US-amerikanischen Vorbildern: der biometrischen Datenerfassung in Niederlassungserlaubnissen, Pässen und elektronischen Reise genehmigungen. Das neue Überwachungssystem „European Border Surveillance System“ (EURO-SUR) soll unrechtmäßige Grenzübertritte an den Süd- und Ostgrenzen verhindern und grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen. Ein lückenloses Überwachungsnetz dient dazu aufzuspüren, wo sich irreguläre Einwanderer aufhalten und wohin sie unterwegs sind. Die EU-Kommission will ein Einreise- und Ausreiseregister anlegen, an das eine Datenbank mit biometrischen Daten wie Fingerabdrücken und elektronisch lesbaren Gesichtformen gekoppelt ist. Damit sollen ab 2015 so genannte „overstayers“ aufgespürt werden. Für Bona-Fide-Reisende hingegen soll es bevorzugte Grenzabfertigungen geben.³⁷ Den unterschiedlichen Datenbanken ist gemein, dass sie personenbezogene Daten von Drittstaatsangehörigen enthalten, technisch zusehends fortentwickelt werden und zur Kriminalitätsprävention sowie zur Vorbeugung von Sicherheitsbedrohungen taugen sollen. Allerdings haben der Europäische Datenschutzbeauftragte und das Europäische Parlament ebenso wie die Nichtregierungs-Organisation Statewatch Vorbehalte geltend gemacht. Sie kritisieren, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten die Registrierung von Personen im SIS recht unterschiedlich handhaben, dass ein polizeilicher Zugriff auf das Visa-Informationssystem, der einen unzulänglichen Eingriff in die Privatsphäre von

Reisenden bedeute, und dass die Vernetzung von SIS, VIS und der Asyl Datenbank Eurodac Missverständnissen und Missbrauch Tür und Tor öffnen könne.³⁸ Der Ausbau der Grenzschutzagentur FRONTEX steht weiterhin im Zentrum des Einwanderungspaktes und seiner Umsetzung durch die aktuelle Ratspräsidentschaft.

Die Kommissionsvorschläge wollen den Kampf gegen den Menschenhandel weiter entwickelt sehen. Neben der weiter unten erwähnten Rückführungsrichtlinie steht im Kampf gegen irreguläre Einwanderung eine Richtlinie zur Bestrafung solcher Arbeitgeber zur Abstimmung im Parlament und im Rat an, die irreguläre Migranten beschäftigen.³⁹ Die Beschäftigung von Personen ohne gültige Papiere soll unterbunden werden, weil sie einen aus Sicht der Kommission wichtigen „pull“-Faktor darstellt, aber auch zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Arbeitsmärkten führt. Außerdem gilt als zentrales Argument, dass illegal Beschäftigte soziale Absicherungen entbehren. Die Kommission will daher die Pflichten der Arbeitgeber erweitern und harmonisieren. Privatpersonen wie Unternehmen sollen den Aufenthaltsstatus ihrer Mitarbeiter überprüfen und gegebenenfalls Kontrollbehörden melden; Kontrollen sollen auf jährlich 10 % aller Unternehmen (bislang 2 %) ausgedehnt werden. Schließlich will die Kommission auch die Rechte von Arbeitnehmern sichergestellt wissen. Allerdings hat bereits das Europäische Parlament zu bedenken gegeben, dass den Arbeitgebern daraus erheblicher bürokratischer Aufwand mit ungewissem Ergebnis entstünde.

„Weichere“ Maßnahmen erstrecken sich auf die Identifikation von „best practices“ zur wei-

36 European Commission, MEMO/08/85: New tools for an integrated European Border Management Strategy, Brussels, 13 February 2008; Europäische Kommission IP/08/215: Eine umfassende Vision für ein integriertes europäisches Grenzverwaltungssystem im 21. Jahrhundert, Brüssel, 13. Februar 2008, EU-Aktuell: Integriertes Grenzschutzsystem in Europa, <http://www.ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl>; zuletzt 23.03.2009.

37 Vgl. die Kritik des Europäischen Datenschutzbeauftragten: European Data Protection Supervisor 2008: EDPS issues first comments on EU border management package, Press Release, Monday, 2 March. Vgl. auch Anneliese Baldaccini 2008: Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases, in: European Journal of Migration and Law, Vol. 10, No. 1, 31-49.

38 Ebda., 36 und 41.

39 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, KOM (2007) 249 endg. vom 16.5.1007.

teren Vorbeugung und Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenmuggel sowie auf Empfehlungen, wie Opfer solcher Praktiken unterstützt werden können.

2.3 Rückführung

Als wichtiges Element des „europäischen Einwanderungspaktes“ und der derzeit diskutierten Regelungen gilt die umstrittene, über fast drei Jahre hinweg verhandelte Richtlinie für die Rückführung illegal aufhältiger Einwanderer, der Mitte Juni 2008 überraschend auch das Europäische Parlament zustimmte⁴² und die am 13. Januar 2009 mit einer Umsetzungsfrist von zwei Jahren in Kraft trat. Die Richtlinie vereinheitlicht EU-weit das Vorgehen zur Abschiebung von Menschen ohne Papiere in ihre Herkunftsländer. Zu ihren Kritikern zählten die frühere UN-Menschenrechtshochkommissarin, Louise Arbour, sowie Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und International Federation for Human Rights. Sie wandten sich vor allem gegen die darin eröffnete Möglichkeit einer Abschiebehaft von bis zu 18 Monaten und eines Wiedereinreiseverbots von fünf Jahren, mit denen bestehende Schutzstandards in den Mitgliedsstaaten abgesenkt werden. Dieser tendenziell migrationskritische Tenor der EU wird auch von Drittstaaten sehr deutlich vernommen, wie Reaktionen aus Lateinamerika zeigen.⁴³

2.4 Externe Dimension der Migration

Anreize für Drittstaaten können dabei über negative oder positive Konditionalisierung erfolgen, aber auch über Einreise- bzw. Visae erleichterungen für Herkunfts- und Transitstaaten. Auch soziales Lernen, eine allmähliche Identifikation der Zielstaaten mit den Normen und Werten der EU, kann gezielt gefördert werden, etwa über „benchmarking“ oder „monitoring“ in den „European Neighbourhood Program Action Plans“ im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Dabei werden Rücknahmeübereinkommen⁴² gegen Visae erleichterungen „getauscht“. Solche Übereinkommen bestehen mit der Ukraine und Marokko, neuerdings aber auch mit Russland und der Republik Moldau; unter tschechischer Ratspräsidentschaft wird über ein Übereinkommen mit den Kapverdischen Inseln weiter verhandelt. Diese Verträge sind umstritten, beinhalten sie doch die Gefahr, dass irreguläre Migranten allzu rasch unter Hinweis auf bestehende Verträge zurückgewiesen und schlimmstenfalls von einem Staat in den anderen geschoben werden.⁴³

Ein weiterer Anreiz zur Kooperation mit Drittstaaten ist die Übertragung eigener Richtlinien bzw. Institutionen über so genannte „Twinning-Programme“ wie im Falle des Grenzmanagements für Marokko. Schließlich kooperiert die EU mit regionalen Programmen, die gemeinsame Trainingsprogramme für Grenzschutz- und Zoll-

40 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger KOM (2005) 0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167 (COD). Der Richtlinienentwurf der Kommission, in die das Parlament 73 Änderungsanträge erfolgreich einbrachte (darunter: Schutzklauseln, Beschränkung von Zwangsmaßnahmen), wurde gegen die Stimmen der Grünen, der linksgerichteten Fraktion KVEL/NGL und eines Teils der Sozialisten mit 369 gegen 197 Stimmen bei 106 Enthaltungen durchgesetzt; sie muss vom Rat der Europäischen Union angenommen und dann binnen zweier Jahre von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht überführt werden. Siehe dazu ausführlich: Petra Bendel, Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union: eine Schande für Europa oder das kleinere Übel?, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, 3-2008, S. 315-320; ECRE Information Note CO7/1/2009/Ext/MM, Brüssel.

41 Siehe etwa: Declaration of the Rio Group on the „Return Directive“ of the European Union with regard to immigration, Mexico City, June 25th, 2008; OAS approves Resolution from Peru related to European Union's Return Directive, Press Note 202-08, Lima, June 26, 2008; Evo Morales Ayma, President of the Republic of Bolivia 2008: CADTM. Regarding „The Return Directive“, Date de mise en ligne: Tuesday, 17 June 2008.

42 Die meisten Rücknahmeübereinkommen beinhalten die Rücknahme der eigenen Staatsbürger, die in einem anderen Signatarstaat als irregulär aufhältig aufgegriffen wurden. Einige Übereinkommen erstrecken sich aber sogar auf Drittstaatsangehörige weiterer Staaten und Staatenlose, die nicht Bürger des Signatarstaates sind, aber durch diesen gewandert sind. Neben den EU-Übereinkommen bestehen auch bilaterale Rücknahmeverträge zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten.

43 Vgl. ECRE 2008: Memorandum to the Czech Presidency. Redefining the building blocks of the Common European Asylum System, AD/16/2008/AB/AP/MDM.

beamte oder Polizeikräfte durchführen, Informationsnetzwerke schaffen und Migrationsgesetzgebung unterstützen können. Im Oktober 2008 wurde als Pilotprojekt das „Migration Information and Management Centre“ (CIGEM) in Bamako/Mali eröffnet, das im Rahmen der Entwicklungskooperation von der EU finanziert wird. Es soll potenzielle Auswanderer über die Risiken und Chancen von Wanderungsbewegungen informieren und Ausbildungsmöglichkeiten anbieten. Ein ähnliches Informationszentrum (ANAPEC) ist in Marokko geplant. Auch ein regelmäßiger Dialog mit den Diaspora-Organisationen soll etabliert werden, und 2009 will die EU in Kooperation mit der Weltbank zur Erleichterung der Rücküberweisungen das „African Remittances Institute“ unterstützen, das unter der Leitung der Kommission der Afrikanischen Union stehen soll.

Besonders heftig diskutiert wird derzeit der Kommissionsvorschlag, Potenziale „zirkulärer Migration“ auszuschöpfen. Das Konzept erscheint politisch sowohl in den Entsende- als auch in den Empfängerländern zunächst attraktiv und gut vermittelbar, zumal es eine „win-win“- bzw. sogar eine „triple-win“-Situation (Herkunftsland-Aufnahmeland-Migrant) suggeriert. Im Kern bezeichnet „zirkuläre Migration“ eine mehrfache Wanderung zwischen Entsende- und Aufnahmestaat, die es im Idealfall erlaubt, neu erworbene Kenntnisse zu übertragen, die Negativeffekte von „brain drain“ zu mindern, stattdessen also „brain circulation“ zu fördern und womöglich neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Die Europäische Kommission hat dazu Definitionen festgelegt, Formen bestehender zirkulärer Migration zu ermitteln gesucht und einen ersten Rechtsrahmen vorgeschlagen.⁴⁴ Zulassungsverfahren für Wandernde, etwa mittels Belohnung von Bona-Fide-

Migranten, sollen vereinfacht, eine mehrfache Einreise erleichtert und Rückkehrhilfen geboten werden. Eine Angleichung der unterschiedlichen Rechtsnormen könnte nach Auffassung der Kommission eine zirkuläre Migration erleichtern. Zugleich will die EU sicherstellen, dass die jeweiligen Partnerländer sich zur Bekämpfung der irregulären Migration verpflichten und dass sie garantieren, ihre Staatsangehörigen nach Beendigung der Verträge auch tatsächlich zurückkehren zu lassen. Auch die Migranten selbst könnten sich schriftlich verpflichten, nach Ablauf ihres Vertrages freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Eine faktische Rückkehr ist selbstverständlich nur begrenzt steuerbar, wie verschiedene Positionspapiere, zum Teil unter Verweis auf die Erfahrungen mit der „Gastarbeiterpolitik“ der Vergangenheit, hervorgehoben haben.⁴⁵ Selbstverständlich ist zirkuläre Migration kein nachhaltiger Ansatz zur Lösung demographischer und entwicklungs-politischer Probleme, aber diesen Anspruch erhebt das Konzept auch gar nicht.

Entwicklungsfähig erscheint der Abschluss konkreter „Mobilitätspartnerschaften“ zwischen Entsende- und Empfängerländern, für die mit Moldau und den Kapverden bereits Pilotprojekte ausgearbeitet wurden. Dabei geht es der Europäischen Union darum, die Drittstaaten auf die Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen und Transitmigranten zu verpflichten, Grenzkontrollen und -verwaltungen zu verbessern und Anreize für irreguläre Migration zu mindern. Umgekehrt will die EU Informationen zum Arbeitsmarktbedarf bereitstellen, die Mobilität von Hoch- und Höchstqualifizierten in den Entsendeländern fördern, legale Migrationsmöglichkeiten öffnen, Visaerleichterungen für bestimmte Berufsgruppen aushandeln und beim Handel mit Dienstleis-

44 Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM (2007) 248 endg., 16.5.2007. Die von der Kommission vorgelegten Konzepte kollidieren allerdings mit den Vorstellungen einer 2007 von Schäuble und Sarkozy vorgelegten Initiative unter demselben Label; vgl. dazu und zur Kritik am Ansatz Steffen Angenendt, Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell 27, April, Berlin.

45 Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM (2007) 248 endg., 16.5.2007. Die von der Kommission vorgelegten Konzepte kollidieren allerdings mit den Vorstellungen einer 2007 von Schäuble und Sarkozy vorgelegten Initiative unter demselben Label; vgl. dazu und zur Kritik am Ansatz Steffen Angenendt, Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell 27, April, Berlin.

tungen oder Investitionen den teilnehmenden Drittstaaten Präferenzbedingungen bieten. Außerdem plant sie, verstärkt Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Rückkehrern zu treffen und Geldüberweisungen von Migranten in ihre Heimatländer („remittances“) systematischer zu erleichtern. Diese Mobilitätspartnerschaften könnten im besten Fall geeignet sein, stärker „auf Augenhöhe“ herauszustellen, welche Aufgaben Herkunfts- und Aufnahmestaaten übernehmen sollten. Die Kommission schlägt vor, diese Konzepte in den bereits bestehenden Strategischen Plan zur legalen Einwanderung aufzunehmen.

Diese erweiterte Schnittmenge von Außen-, Innen- und Entwicklungspolitik birgt das Risiko, dass die in den ersten beiden Politiken dominierenden Sicherheitsdiskurse sich nun auch noch in die Entwicklungspolitik hineinverlagern. Eine weitere Herausforderung dieser Querschnittspolitik liegt in der Frage, wie die einzelnen Generaldirektionen der Kommission auf diese neuen Herausforderungen reagieren und welche Koordinationsmechanismen sich zwischen ihnen entwickeln.⁴⁶ Auch die Frage, wie sich das Europäische Parlament an dieser Schnittstelle verhält, wird von Bedeutung sein. Andererseits sehen wir im Sinne einer höheren demokratischen Transparenz eine Chance darin, dass mit dieser Erweiterung des Blickwinkels hin zur Entwicklungspolitik künftig auch solche Nichtregierungs-Organisationen Zugang zum Politikfeld „Migration“ finden, die bislang weitgehend auf die Entwicklungspolitik konzentriert waren.

Auch ergeben sich in diesem Feld neue Überschneidungen mit der sensiblen, weil souveränitätslastigen Arbeitsmarktpolitik, unterstreicht doch die Kommission, dass sie eine erhöhte Mobilität zwischen den Drittstaaten und der Europäischen Union anstrebt und eine Anpassung von Zuwanderung an die Bedürfnisse europäischer Arbeitsmärkte für notwendig hält.

2.5 Legale Migration

Der französischen Ratspräsidentschaft zufolge soll die legale Einwanderung entsprechend den Bedürfnissen und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedsstaaten gesteuert werden. Dazu soll die Gemeinschaft vor allem Hochqualifizierte und Studenten anwerben, denen positive Integrationsmöglichkeiten geboten werden. Die französische Präsidentschaft nahm auch den bereits Ende 2007 vorgelegten Entwurf einer europäischen „Blue Card“ wieder auf, mittels derer hoch qualifizierte Arbeitskräfte angeworben werden sollen, um mit den klassischen Einwanderungsländern im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ Schritt zu halten. Wie nicht anders zu erwarten, beharrten Mitgliedsstaaten jedoch darauf, die Kompetenz für die Zuwanderung in die Arbeitsmärkte zu behalten. Allenfalls ein zusätzliches europäisches System sei anzustreben, das aber die Politik der Mitgliedsstaaten zur Auswahl von Zuwanderern nicht unterminieren dürfe. Das Europäische Parlament stimmte mit großer Mehrheit am 20. November 2008 dem Vorschlag für eine Blue Card zu. Die tschechische Präsidentschaft 2009 hat die Bedingungen für die Beschäftigung von Saisonarbeitern, für Studierende, Schüler und Auszubildende sowie für die Mobilität in Unternehmen auf die Agenda gesetzt. Große Würfe sind zumindest unter dieser Präsidentschaft im Bereich der Arbeitsmigration somit vorerst nicht zu erwarten.

2.6 Integration

Anfängliche Pläne der französischen Ratspräsidentschaft, bereits Eingewanderten mit so genannten Integrationsverträgen die Verpflichtung abzunehmen, sich der jeweiligen „nationalen Identität, Sprache und Werten“ anzupassen sowie

⁴⁶ Vgl. Christina Boswell, *Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the ‚External Dimension of Immigration and Asylum‘*, in: *West European Politics*, Vol. 31, No. 3, May 2008, S. 491–512.

Sarkozys Intention, ein Verbot von Amnestien und Legalisierungskampagnen vorzuschreiben, wurden vor allem auf Drängen Spaniens fallen gelassen. Entsprechend setzt auch die Präsidentschaft

der tschechischen Republik eher auf Instrumente zur Förderung der Integration unterhalb der legalen Ebene wie Konferenzen, Websites und den interkulturellen Dialog.

3. Herausforderungen an eine europäische Migrationspolitik „2020“

Zu den wichtigen Aufgaben der europäischen Migrations- und Integrationspolitik zählt aus meiner Sicht für die kommenden Jahre die Herstellung von Kohärenz und Transparenz. Messen wir die Kommission an ihrem selbst gesteckten Ziel, die Einwanderungspolitik in ihren Teilbereichen stärker und harmonischer aufeinander abzustimmen, so stellen sich folgende Aufgaben:

3.1 Kohärenz zwischen den politischen Ebenen des Europäischen Mehrebenensystems schaffen

Einerseits ist Kohärenz zwischen den politischen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem herzustellen, andererseits Kohärenz zwischen den beteiligten EU-Organen zu schaffen. Fragen der Effizienz und der Transparenz sind dabei aus politikwissenschaftlicher und normativ-demokratietheoretischer Sicht fest im Blick zu halten.

Das Phänomen der Einwanderung berührt per se wichtige Kernbereiche staatlicher Souveränität: die Sicherung der Außengrenzen, die Frage, wer zu uns kommen darf und auf welche Weise die Eingewanderten an den gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Institutionen des Aufnahmelandes partizipieren sollen – Kompetenzen also, über welche die Mitgliedsstaaten eifersüchtig wachen und die damit die Kohärenz zwischen den politischen Ebenen betreffen. Die Vorschläge der französischen Ratspräsidentschaft und der verabschiedete Einwanderungspakt hat genau dieses erneut verdeutlicht: Indem er erneut die Interessen der Mitgliedsstaaten vor die der Gemeinschaft setzt, unterschätzt er den potenziellen europäischen Mehrwert, der in den gemeinsamen Regelungen für Einwanderung und Asyl steckt. Eine weitere Vergemeinschaftung auf „kaltem“ Wege scheint damit fraglich. Umgekehrt beachtet der Pakt nicht in ausreichendem

Maße, dass einige Entscheidungen auch unterhalb der nationalen Ebene liegen, nämlich bei den subnationalen, regionalen (wie etwa für Deutschland die Bildungsfragen im Bereich der Integration) oder gar den kommunalen Einheiten. Auch hier sind Blockaden einer weiteren Vergemeinschaftung möglich.

Selbst innerhalb der stärker vergemeinschafteten Teilbereiche der Einwanderungspolitik wie in der Asyl- und Flüchtlingspolitik besteht, wie weiter oben gezeigt, eine Tendenz zum „cherry-picking“ bei der Umsetzung der meist auf Mindestnormen beschränkten EU-Richtlinien. Geht es um die von EU-Institutionen selbst propagierte Kohärenz der Migrationspolitik, so müssen die einzelnen Teile noch sehr viel stärker aufeinander bezogen werden. So mag die EU zwar ein Schutzniveau für Flüchtlinge und Asylbewerber bieten – sie muss jedoch (nicht zuletzt im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention) auch die Möglichkeiten dieser Menschen gewährleisten, zu diesem Schutz Zugang zu erhalten und ihn in Anspruch zu nehmen. Dasselbe gilt für eine stärkere Abstimmung von regulärer und irregulärer Migration, für die mit der Vorstellung einer zirkulären Migration noch kein konsistentes Konzept vorliegt und wo Probleme wie „brain drain“ versus „brain gain“ noch der Lösung der Spannung zwischen internem Bedarf und externen Garantien harren.

3.2 Transparenz innerhalb und zwischen den EU-Organen herstellen

Innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union haben sich in den vergangenen Jahren die Zuständigkeiten bis zum „Pakt“ eigentlich allmählich hin zu den supranationalen Organen verschoben. Zuständig für die EU-Migrationspolitik sind a) der Europäische Rat, der über

die Fünf-Jahres-Programme als Leitliniengeber fungiert, b) die Europäische Kommission, welche als supranationales Organ die in den Fünfjahresprogrammen fixierten Leitlinien des Europäischen Rates in konkrete Gesetzesvorhaben gießt, c) der Rat der Europäischen Union in der Formation der Innen- und Justizminister (Ministerrat), in dem die nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten die Hauptrolle spielen und d) das Europäische Parlament, auf das sich erst seit 2005 über das Mitentscheidungsverfahren die Gesetzgebungskompetenzen über die engere Asyl- und Flüchtlingspolitik hinaus erstreckt haben und das nun gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union auch über die irreguläre Migration entscheidet. Hier sind weniger die nationalen Interessen als vielmehr die der im Parlament vertretenen Fraktionen maßgeblich.

a) Der „Immigration Pact“ lässt die traditionelle Rolle des Europäischen Rates als Agenda-Setter der Leitlinien für die Justiz- und Innenpolitik unangetastet, obschon es den Staats- und Regierungschefs durchaus möglich wäre, diese Rolle ohne Vertragsänderung zugunsten stärkerer supranationaler Elemente zu verändern. Damit erhalten die nationalen Interessen im politischen Geflecht der Europäischen Union ihre Machtposition.

b) Die Kommission hat erst seit 2004 de jure die alleinige Initiativfunktion für die vergemeinschafteten Bereiche der Migrationspolitik inne. Noch der Amsterdamer Vertrag hatte zwischen 1999 und 2004 einen Übergangszeitraum vorgesehen, innerhalb dessen sie diese Kompetenz mit den Mitgliedsstaaten teilen musste. De facto beauftragten die Mitgliedsstaaten in Tampere die Kommission aber schon fünf Jahre vor diesem Zeitpunkt damit, in Asylfragen das ausschließliche Initiativrecht zu übernehmen. Im Gegenzug dazu behielten sie sich das Recht vor, Initiativen zum Migrationsmanagement einzubringen.

c) Die Dominanz innerhalb der Migrationspolitik lag aber immer beim Ministerrat, wo auch weiterhin die Bereiche „Einwanderung von Arbeitskräften und Selbstständigen“ und „Integration“ koordiniert – und nach nationalen Interessen entschieden – werden. Ein gravierendes institutionelles Hindernis für die Beschlussfassung stellt die Regel der Einstimmigkeit im Rat für diese Teilbereiche dar. Der Annahme von Richtlinien ist ein komplizierter Abstimmungsprozess vorgeschaltet, da jedem einzelnen Mitgliedsstaat de facto eine Vetoposition zukommt. Der noch zur Ratifizierung ausstehende Vertrag von Lissabon sieht eine „passerelle“-Klausel vor. Sie erlaubt es, diejenigen Bereiche der Justiz- und Innenpolitik zu vergemeinschaften, die sich noch in der so genannten Dritten Säule befinden, die qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse⁴⁷ vor allem auf jene Bereiche auszudehnen, die in Zusammenhang mit Asyl, Einwanderung, polizeilicher Zusammenarbeit und justitieller Kooperation in Strafsachen, Kontrolle der Außengrenzen und diplomatischem und konsularischem Schutz stehen. Diese Regelung verbessert in jedem Fall die Handlungsfähigkeit der EU und vermeidet Blockaden im Ministerrat (Kriterium der Effizienz), erhöht aber die Gefahr von „package deals“ über Politikfelder hinweg, die sachlich nicht miteinander verbunden sind. Dies erschwert die Zurechenbarkeit und Transparenz politischer Entscheidungen.

Diese Vorherrschaft der Innen- und Justizminister im Rat wird derzeit erstens durch die Kompetenzen aufgeweicht, welche die supranationalen Institutionen Kommission und Parlament allmählich errungen haben, und zweitens durch die oben beschriebene Ausdehnung der Migrationspolitik auf andere Politikfelder wie die Außen-, Außenhandels- und Entwicklungspolitik.

47 Sollte der Lissabon-Vertrag in Kraft treten, so bliebe es bis 2014 bei der geltenden Regelung à la Niçoise. Danach ist die qualifizierte Mehrheit im Rat dann erreicht, wenn die Mehrheit der Mitgliedsstaaten (derzeit 14 von 27) zustimmt und diese über mindestens 255 von 345 Stimmen (=73,91%) verfügen. Außerdem gilt bis 2014 weiter das im Vertrag von Nizza festgelegte Stimmenverhältnis, bei dem die vier großen Staaten mit über 50 Mio. Einwohnern über gleich viele Stimmen (je 29) verfügen, die nächst größeren mit 27 Stimmen beinahe gleiches Stimmengewicht besitzen, und weiter degressiv von 13 bis hin zu drei Stimmen. Ab 2014 bis Ende März 2017 gälte die doppelte Mehrheit. Während dieses Zeitraums könnte jedes Ratsmitglied beantragen, dass weiterhin die Abstimmungsregeln nach Nizza angewandt werden müssten.

Trotzdem gelang es den Ministern, über die Entwicklung eigener Programme, durch „opt-outs“ und schließlich über die Gründung von „Kernstaaten“ zunächst außerhalb des EU-Rahmens Vereinbarungen über gemeinsame Politiken zu treffen, die sie dann fern der Kontrolle durch Parlament und Europäischen Gerichtshof „durch die Hintertür“ zum Bestandteil der gemeinsamen Verträge erhoben. Erwähnt sei hier insbesondere der Vertrag von Prüm⁴⁸, aber auch die informelle, am Rande der Treffen vereinbarte beratende Funktion der „Future Group“. Diese Verfahren mögen im Sinne einer erhöhten Effizienz sein, dienen aber nicht der Kohärenz, geschweige denn der Transparenz europäischer Politik. Sollten derlei Verträge oder das ebenfalls übliche Verhandeln am Rande von G-8-Gipfeln Schule machen, unterlaufen solche Procedere vielmehr systematisch die angestrebte Schlüssigkeit und Legitimität.

Zweitens dehnen die Minister auch über die externe Dimension der Einwanderung ihren Einfluss und ihre sicherheitspolitischen Ziele auf Drittstaaten aus⁴⁹, nicht zuletzt, indem sie über die Mobilitätspartnerschaften bi- oder multilaterale Vereinbarungen mit Drittstaaten treffen und damit nationale Ideen und Interessen in Nicht-EU-Staaten transferieren. Und drittens versuchen sie über die Einbeziehung der übrigen Organe in informelle Verhandlungen, ihre Interessen in das Europäische Parlament hineinzutragen.

d) Das Europäische Parlament, das bis 2005 in wichtigen migrationspolitischen Fragen lediglich konsultiert werden musste (um dann vom Rat oftmals geflissentlich ignoriert zu werden),

kann nun überall dort mitbestimmen, wo dieser mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Es nimmt diese Funktion selbstbewusst wahr und verweist in seinen Dokumenten wiederholt auf die Notwendigkeit einer „uneingeschränkten demokratischen Kontrolle und Transparenz“ jener policies, die der ersten Säule unterliegen und somit darauf verpflichtet seien, „die Grundwerte der Union zu bewahren und zu fördern“.⁵⁰

Die Empirie zeigt jedoch auch, dass der Rat das Parlament und die Kommission seither aber in verschiedene „Trialog“-Formen eingebunden hat. Den öffentlichen Ausschuss- und Plenarsitzungen wurden nicht-öffentliche Verhandlungen vorgeschaltet, was wohl im Sinne der Effizienz sein mag, da diese eine raschere Durchsetzung von Richtlinienvorschlägen in der Ersten Lesung erlaubt. Auch sie werfen aber insbesondere in ihrer informellen Variante gravierende Transparenz-, Zurechenbarkeits- und letztlich Legitimationsdefizite auf, denn die einmal vereinbarten „deals“ gelten weder im Ausschuss noch im Plenum als verhandelbar und halten die Zivilgesellschaft wie die öffentliche Meinung aus der Debatte außen vor.⁵¹ Mit Spannung wurde also erwartet, wie das Parlament diese neuen Kompetenzen nutzen würde, unterlag doch die Rückführungsrichtlinie als erste von Beginn an dem Mitentscheidungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament somit dem Rat als Gesetzgeber erstmals gleichgestellt war. Das Parlament, dessen Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten (LIBE) sich schon früh auf einen gemeinsamen Vorschlag geeinigt hatte, brachte während der slowenischen Präsidentschaft dennoch eine ganze

48 Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, 27. Mai 2005. Der Vertrag wurde von sieben Mitgliedsstaaten unterschrieben, um den Kampf gegen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Einwanderung zunächst außerhalb der EU-Institutionen voranzutreiben. Zur Kritik vgl. u.a.: Thierry Balzac/Didier Bigo/Sergio Carrera/Elspeth Guild, Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats, CEPS Working Document No. 234, Centre for European Policy Studies, Brussels, January 2006; Bonvici, Gianni, The Treaty of Prüm: A Replay of Schengen?, EU-Consent, Wider Europe, Deeper Integration? Constructing Europe Network. Network of Excellence, Priority 7 – Citizens and Governance in the Knowledge-based Society, Project-Nr. 513416, 2007; Daniela Kietz/Andreas Maurer, Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU, in: Integration 29 (3), 2006, S. 201–212.

49 Andreas Maurer, The Prospects for Policy-Change in EU-Asylum Policy: Venue and Image at the European Level, in: European Journal of Migration and Law, Heft 9, 2007, S. 173–205.

50 Andreas Maurer, The Prospects for Policy-Change in EU-Asylum Policy: Venue and Image at the European Level, in: European Journal of Migration and Law, Heft 9, 2007, S. 173–205.

51 Tony Bunyan, Statewatch Analysis: Secret trilogues and the democratic deficit, September 2007.

Reihe von Änderungsmaßnahmen ein, die insbesondere sein Selbstverständnis als Bewahrer der Menschenrechte und der Menschlichkeit verdeutlichen.⁵²

Auf dem Weg zum Stockholm-Programm muss, will die europäische Migrationspolitik an Transparenz und Legitimation gewinnen, das Europäische Parlament weitaus mehr einbezogen werden. Der Einwanderungspakt beschränkt es auf die Rolle, Entscheidungen zur Implementation des Paktes zu treffen. Tatsächlich aber ist es im Sinne einer höheren Transparenz und Legitimation, das Parlament zentral an den Diskussionen über das kommende Fünfjahresprogramm zu beteiligen.

Vertikale Kohärenz herzustellen scheint mir angesichts starker nationaler Interessen und mächtiger Veto-Spieler in den Bereichen Wirtschaftsmigration und Integration weiterhin ein schwieriges Unterfangen. Zwar hat die Entwicklung der vergangenen Dekade gezeigt, dass sich trotz aller Rückschläge eine starke Supranationalisierung des Politikfeldes hat durchsetzen lassen, die qua „spill over-Effekten“ von der Asyl- und Flüchtlingspolitik auch auf weitere Teilbereiche der Einwanderungspolitik mit Ausnahme der Wirtschaftsmigration und der Integration übergreifen hat. Aber in der Regel funktioniert dies in diesem souveränitätsgeladenen Feld nur dann, wenn der legale Rahmen der Migrations- und Integrationspolitik sehr flexibel gesteckt bleibt und den Mitgliedsstaaten bzw. ihren subnationalen Pendanten relativ große Spielräume für die Umsetzung lässt. Die Europäische Kommission als „agenda-setter“ hat längst erkannt, dass sie auf die nationalen Eigenheiten und Eifersüchte Rücksicht nehmen muss und fährt zwei Strategien: die Salami-Taktik in der Erwerbsmigration, mittels derer sie jeweils einzelne Teilbereiche zu harmonisieren sucht und die Strategie der „best practices“ bzw. des „monitorings“ im Bereich der Integration, über die eine allmähliche Angleichung von Standards erreicht werden kann.

3.3 Neue Institutionen schaffen, die dem Charakter der Migrationspolitik als Querschnittspolicy Rechnung tragen

Für die Arbeit der NGOs und auch für die Politische Wissenschaft besonders interessant dürfte sich in den kommenden Jahren die Kooperation zwischen der innen- und der außen- bzw. entwicklungspolitischen Dimension der Migrationspolitik gestalten. An dieser Schnittstelle müssen unterschiedliche Logiken, unterschiedliche Ideen von Politik miteinander in Einklang gebracht werden, und dies geschieht über die Einbeziehung ganz verschiedener Akteure. Um die institutionelle Kohärenz zwischen den noch immer nicht gänzlich aufgelösten Säulen herzustellen, bedarf es neuer Institutionen und Gremien sowie neuer Verhandlungsmethoden, auf welche die Wissenschaft von der Politik ihr Augenmerk gerade mit Blick nicht nur auf die Effizienz-, sondern auch auf die Transparenzfrage richten sollte.

Angesichts von Bestrebungen, demokratische Kontrollmechanismen innerhalb der EU zu unterlaufen, ist es nach unserer Auffassung Aufgabe auch der im Feld aktiven Nichtregierungsorganisationen, diese Transparenz immer wieder einzufordern. Es ist durchaus damit zu rechnen, dass sich neue Akteure an der Schnittstelle von Innen- und Außenpolitik berufen fühlen, sich für die Rechte von Flüchtlingen und Migranten zu engagieren.

3.4 Inhaltliche Kohärenz herstellen und neuen Tendenzen Rechnung tragen

Wie wir gesehen haben, konzentrieren sich in der EU-Migrationspolitik die erfolgreichen Maßnahmen und Instrumente auf die Kontroll- und Sicherheitsaspekte und verfolgen damit Ziele, bei denen die Interessen der Mitgliedsstaaten am schnellsten zur Übereinstimmung gelangen. Bei den Schutzstandards hinkt die EU hingegen oft

52 European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2005/0167 COD.

hinter ihren eigenen Zielsetzungen hinterher. Die jüngere Wendung hin zu Aufgaben von Migration und Entwicklung ist zu begrüßen, muss aber deutlich glaubwürdiger durch menschen- und flüchtlingsrechtliche Normen fixiert und belegt werden. Reaktionen von innen wie von außen, u.a. auf das Agieren von FRONTEX oder auf die Rückführungsrichtlinie zeigen, dass die Europäische Union sich an den selbst gesetzten und propagierten Zielen der Menschenrechte und Flüchtlingsrechte wird messen lassen müssen, dass sie dabei scharf beobachtet wird und unter Umständen auch schnell unter beachtlichen diplomatischen Druck geraten kann.

Blicken wir über die Jahre 2014 und 2015 hinaus, so werden neue und komplexe Anforderungen auf die internationale Migrationspolitik und damit auch auf die Migrationspolitik der Europäischen Union zukommen, die diese Querschnittsaufgabe noch zusätzlich verkomplizieren: Klimawandel, Umweltverschmutzung, Naturkatastrophen und Ressourcenkriege sind Fluchtursachen, denen der internationale Flüchtlingsschutz völkerrechtlich noch kaum Rechnung trägt und auf die auch die Einwanderungspolitik der EU noch nicht eingestellt ist. Wir wissen noch wenig über die wechselseitige Beeinflussung wirtschaftlicher, politischer und ökologischer Faktoren auf Migrationsmotive. Jene Kluft zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern, die schon oft beschworen wurde, wird einen weiteren push-Faktor für Millionen Menschen abgeben, die ihre Zukunft außerhalb ihrer Heimatländer suchen werden. Beide Variablen zeigen nicht notwendigerweise an, dass sich die Zahl der Migranten in Europa zwangsläufig erhöhen wird, wohl aber, dass sich deren Ziele in die reicheren und sichereren Regionen der Welt verändern werden.

Auf diese Kohärenz- und Verfahrensprobleme, aber auch auf die anstehenden inhaltlichen Probleme aufmerksam zu machen, sehe ich als künftige Aufgabe der politischen Stiftungen

– und im Übrigen auch der Politischen Wissenschaft. Accountability, d.h. die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen, und Transparenz sind gerade im Bereich der Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union seit langem defizitär, und sie verbessern sich durch eine weitere Verschlingung mit anderen Politikfeldern durchaus nicht automatisch, bergen sie doch ebenso wie die interinstitutionellen Vereinbarungen vor den Ersten Lesungen in den Mitentscheidungsverfahren ein weiteres Risiko von „package deals“.

Dennoch liegt in der Überlappung der Migrations- mit der Entwicklungspolitik auch eine Chance, da sich Akteure in diesem Feld bewegen, welche die Migrationspolitik bislang nicht als ihre Hauptaufgabe definiert hatten. Den zivilgesellschaftlichen Organisationen an dieser Schnittstelle kommt die Aufgabe zu, sich aktiv in den Prozess um das nächste Fünfjahresprogramm einzubringen und die Möglichkeiten zu nutzen, die sich aus dem steigenden Einfluss des Europäischen Parlaments in diesem Politikfeld ergeben. Gelänge es, die Rolle von NGOs in der Beratung und im Monitoring der neuen Europäischen Asylbehörde zu verankern, so wäre ein weiterer wichtiger Schritt dafür getan, dass NGOs ihre Kontrollfunktion wahrnehmen. Reformen der Kommission und des Rates, die im Rahmen des Lissabon-Vertrages (aber nicht notwendigerweise ausschließlich durch diesen) an ihren Öffentlichkeitsfunktionen (Zugang zu Dokumenten, Informationsfreiheit, Öffentlichkeit der Sitzungen des Rates, Komitologie-Sitzungen) ansetzen, könnten und sollten die Transparenz auch dieser Organe weiter erhöhen. Damit könnte sich auch das Interesse der Bürger an diesem komplexen Feld erhöhen: Dem Eurobarometer zufolge⁵³ interessieren sich mit durchschnittlich 60,8% für die Migrationspolitik insgesamt und 54,1% für die Asylpolitik weniger Bürger für diese policies als für andere Teilbereiche der Justiz- und Innenpolitik. Die geringe Beteiligung von 770 Bürgern an einer

53 European Commission 2009: Flash Eurobarometer 252, Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice. Analytical report, January, o.O.

über das Internet veröffentlichten Umfrage zur Zukunft der Justiz- und Innenpolitik unterstreicht dieses mangelnde Interesse, das sicherlich nicht zuletzt auf eine schlechte Informationslage zurückzuführen ist.⁵⁴ Die Förderung von Grund- und Menschenrechten hingegen liegt 78% der

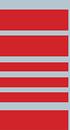
EU-Bürger am Herzen. Wie eng für sie Einwanderung und Menschenrechte zusammenhängen, müsste die Europäische Union wohl nach innen wie auch nach außen als Erstes unter Beweis stellen.

54 http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm, zuletzt: 23.3.2009.

Informationen zur der Autorin

PD Dr. Petra Bendel

ist Politikwissenschaftlerin und Akademische Oberrätin und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Szenarioanalyse zur Zukunft des sozialen Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine Wachstumsstrategie für Deutschland

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Exporteuropameister Deutschland und die Krise

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Weltwirtschaftskrise 2009: Notwendige wirtschaftspolitische Schritte zur Überwindung einer Bilanzrezession

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Geld- oder Finanzsektorpolitik: Wer trägt die Hauptschuld an der Finanzkrise?

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand – Erfolgskriterien gesucht

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Ethik – ein neuer Luxusartikel? Verantwortlicher Konsum in Politik und Gesellschaft

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Renaissance der Stadt – Durch eine veränderte Mobilität zu mehr Lebensqualität im städtischen Raum

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gerechtigkeit für Generationen – Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung – Deutschland im internationalen Vergleich

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Mit einem europäischen Produktionsmodell und dem Ausbau der Mitbestimmung aus der Krise – das Beispiel Opel

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess – Akteure und Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Bedingungen erfolgreicher Integration – Integrationsmonitoring und Evaluation

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Gender in der Pflege
Herausforderungen für die Politik**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso