

BAND 4

# Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik

Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten

Ein Policy Paper im Rahmen des Projekts «**Governance of Migration**»  
Erstellt von **Steffen Angenendt**





# **DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOLITIK**

Dr. **Steffen Angenendt** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Seine aktuellen Schwerpunkte liegen in der europäischen Migrationspolitik und den außen- und sicherheitspolitischen Aspekten demographischer Entwicklungen. Kontakt: [steffen.angenendt@swp-berlin.org](mailto:steffen.angenendt@swp-berlin.org).

Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik – Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten

Band 4 der Reihe Europa

Ein Policy Paper im Rahmen des Projekts «Governance of Migration».

Erstellt von von Steffen Angenendt

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

© Heinrich-Böll-Stiftung 2008

Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)

Foto: dpa (M) (Titel)

Druck: agit-druck

ISBN 978-3-927760-88-2

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 285340 **F** +49 30 28534109 **E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU EUROPA  
BAND 4**

# **Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik**

Triebkräfte, Hemmnisse und  
Handlungsmöglichkeiten

**Ein Policy Paper von Steffen Angenendt**

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



# INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9
<b>1 Wanderungstrends und Zuwanderungspotenziale</b>	<b>11</b>
1.1 Divergente Wanderungstrends	11
1.2 Konvergente Wanderungstrends	16
1.3 Die Zuwanderungspotenziale in den EU-Nachbarregionen	19
<b>2 Politische Herausforderungen</b>	<b>24</b>
2.1 Bevölkerungsentwicklung	24
2.2 Konkurrenzfähigkeit und Arbeitsmärkte	27
2.3 Integration	29
2.4 Innere Sicherheit	32
2.5 Äußere Sicherheit	35
2.6 Migration und Entwicklung	36
<b>3 Entwicklung und Stand der EU-Migrationspolitik</b>	<b>39</b>
3.1 Der Beginn der migrationspolitischen Zusammenarbeit	39
3.2 Die Grundlagen: Maastricht und Amsterdam	40
3.3 Die Konkretisierung durch Tampere	41
3.4 Von Tampere zum Haager Programm	42
3.5 Gesamtansatz Migration	44
<b>4 Die aktuellen Handlungsfelder der EU-Migrationspolitik</b>	<b>47</b>
4.1 Migrationspolitik	47
4.2 Asylpolitik	49
4.3 Irreguläre Zuwanderung	51
4.4 Integration	53
4.5 Entwicklungspolitik	55
<b>5 Fazit: Perspektiven einer umfassenden Migrationspolitik</b>	<b>58</b>
5.1 Handlungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen	58
5.2 Eckpunkte einer umfassenden Migrationspolitik	60
Literatur	64





# VORWORT

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind in der Europäischen Union die Schranken für den grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Kapital weitgehend beseitigt, und für die Bürgerinnen und Bürger gilt Freizügigkeit. Auch weit über die europäischen Grenzen hinaus ist die Mobilität der Menschen mit der zunehmenden Globalisierung des Kapitals, der Kommunikation und der Dienstleistungen enorm gewachsen. Es sind vor allem die Hochqualifizierten dieser Welt, die eine relativ hohe Zirkulationsfreiheit genießen.

Dieser globale Trend zur Mobilität und Freizügigkeit geht allerdings mit schärferen Kontrollen an den EU-Außengrenzen und einer zwiespältigen Migrationspolitik der europäischen Gemeinschaft einher. Einerseits ist der Bedarf an einer kontinuierlichen Zuwanderung vor allem qualifizierter, leistungsbereiter Fachkräfte angesichts der demographischen Veränderungen in Europa weitgehend unbestritten. Andererseits überwiegt in den meisten Staaten immer noch eine Politik der Abschottung der nationalen Arbeitsmärkte. Zuwanderung wird in der öffentlichen Diskussion nach wie vor unter dem Vorzeichen der «Gefahrenabwehr» verhandelt. Die paradoxe Konsequenz ist, dass viele EU-Staaten Schwierigkeiten haben, ihren Zuwanderungsbedarf zu decken. Gleichzeitig steht die EU immer weniger als sicherer Hafen den Flüchtlingen offen, die ihre Heimat aus Gründen der politischen oder religiösen Verfolgung oder wegen akuter Bürgerkriege verlassen müssen. Dazu kommt das ungelöste Problem des Umgangs mit illegaler Migration, das sich inzwischen zu einer ernststen humanitären und politischen Krise entwickelt hat.

Die Migrationspolitik der EU ist deshalb unter verschiedenen Aspekten dringend reformbedürftig. Aufgrund der politischen, sozialen und ökonomischen Komplexität der transnationalen Migration sind die europäischen Nationalstaaten heute zunehmend überfordert, die damit verbundenen Herausforderungen eigenständig zu bewältigen. Eine zeitgemäße Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik muss daher im europäischen Maßstab entworfen und koordiniert werden – und zwar nicht nur auf ihrer restriktiven Seite der Grenzkontrollen. Dabei müssen alle europäischen Institutionen zusammenwirken: der europäische Rat ebenso wie die Kommission und das Europaparlament. In der Vergangenheit hat sich die europäische Kommission in Asyl- und Einwanderungsfragen als Integrationsmotor erwiesen, während eine Reihe von Mitgliedstaaten eher auf der Bremse stand, darunter auch die Bundesrepublik.

Von einer gemeinsamen, kohärenten Asyl- und Migrationspolitik ist die Europäische Union derzeit noch weit entfernt. Eine widersprüchliche, kurzatmige und reaktive Vorgehensweise kennzeichnet die Politik der Mitgliedstaaten. Insbesondere bei der Regelung der Arbeitsmigration können sich die europäischen Regierungen nicht auf eine gemeinsame Linie verständigen. Lediglich bei den Restriktionen in der Asylpolitik und bei der gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen ist eine stärkere supranationale Abstimmung zu beobachten. Das ist zu wenig für eine Migrationspolitik, die sowohl den rechtsstaatlichen und humanitären Prinzipien wie auch

den ökonomischen Notwendigkeiten der EU gerecht werden muss. Diese Haltung kann sich Europa nicht mehr leisten. Die Erweiterung der Europäischen Union verstärkt noch einmal die Dringlichkeit einer konstruktiven europäischen Migrationspolitik. Vorhandene Gesetze und Verordnungen müssen auf ihre Zukunfts- und Europatauglichkeit hin überprüft und die Kooperation mit den Herkunftsnationen der (potenziellen) Zuwanderer ausgebaut werden. Das betrifft sowohl Vereinbarungen über Kontingente und Kriterien legaler Arbeitsmigration wie auch Investitionen in Bildung und Wirtschaft der Nachbarstaaten der EU.

Eine zukunftsorientierte europäische Migrationspolitik sollte sich vor allem an folgenden Leitlinien orientieren: Sie muss auf einer an den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten orientierten Bedarfsanalyse aufbauen, entwicklungspolitische Ziele und Konsequenzen beachten, den Flüchtlingsschutz stärken und alles daran setzen, aus Einwanderern möglichst schnell europäische Bürger zu machen, die sich die politischen Werte der Europäischen Union zu eigen machen.

Im Rahmen des langfristig angelegten Schwerpunktprojekts «Governance of Migration» bietet die Heinrich-Böll-Stiftung ein Forum für Expertinnen und Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, um Handlungsspielräume zur Gestaltung einer kohärenten Migrationspolitik in der Europäischen Union zu erörtern, Perspektiven auszutauschen und Kooperationen zu vereinbaren. In diesen Austausch werden wichtige Akteure aus den Mitgliedsstaaten sowie Verantwortliche der Europäischen Kommission, der Vereinten Nationen und anderer internationaler Institutionen einbezogen.

Das vorliegende Policy Paper wurde im Vorfeld der internationalen Konferenz «European Governance of Migration» (Berlin, 17. – 19. September 2008) erstellt. Wir wollen mit der Publikation wie auch mit der Konferenz einen Beitrag zur zweiten UN-Konferenz «Global Forum on Migration and Development (GFMD)» leisten, die im Oktober 2008 in Manila stattfindet. Darüber hinaus soll das Projekt «Governance of Migration» den transatlantischen Erfahrungsaustausch vertiefen und die Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Abwanderungs- und Einwanderungsländern fördern.

Vor allem aber geht es uns mit dem vorliegenden Papier um einen Anstoß für die Entwicklung einer kohärenten, zukunftsgerichteten europäischen Migrationspolitik. Unser Dank gebührt dem Autor, unserem langjährigen Kooperationspartner Dr. Steffen Angenendt, der im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung dieses Papier erarbeitet hat.

Berlin, im August 2008

Ralf Fücks  
*Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*

Mekonnen Mesghena  
*Referent Migrationspolitik,  
Heinrich-Böll-Stiftung*

# EINLEITUNG

Die Europäische Union (EU) ist eine wichtige Einwanderungsregion. In den vergangenen Jahrzehnten sind Millionen Migranten und Flüchtlinge zugewandert. Ein Teil von ihnen ist wieder in die Herkunftsländer zurückgekehrt oder weitergewandert, ein anderer ist in der EU geblieben. Von diesen Menschen wiederum haben viele hier eine neue Heimat gefunden und sich erfolgreich integriert, während dies anderen bislang nicht gelungen ist.

Alle Indikatoren deuten darauf, dass die Zuwanderung in die EU weiter zunehmen wird. In vielen wirtschaftlich weniger entwickelten Weltgebieten wächst der Abwanderungsdruck, gleichzeitig nimmt der Zuwanderungsbedarf der alternden und schrumpfenden europäischen Gesellschaften zu. Die Deckung dieses Bedarfs, die Integration der Zuwanderer und der Umgang von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft mit der zunehmenden ethnischen und kulturellen Heterogenität stellen für die Aufnahmestaaten zentrale gesellschaftspolitische Aufgaben dar. Diese werden künftig noch weniger als bisher im nationalen Alleingang bewältigt werden können. Insbesondere die entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Aspekte der Migration erfordern gemeinsame Ansätze. Migrationspolitik wird immer mehr zu einer ressortübergreifenden Querschnittsaufgabe, die zwischenstaatliche Abstimmung und gemeinsame Strategien und Instrumente verlangt.

Die EU-Mitgliedstaaten haben dies erkannt und mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 grundsätzlich eine Vergemeinschaftung der Visa-, Einwanderungs- und Asylpolitik beschlossen. In der Asylpolitik und bei der gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen wurden inzwischen Fortschritte in Richtung auf eine gemeinsame Politik erzielt. Bei der Zuwanderungssteuerung hingegen, insbesondere bei der Arbeitsmigration, konnten sich die Regierungen bislang nicht auf eine gemeinschaftliche Politik einigen. Offensichtlich sind hier die Befürchtungen vor einem Verlust an nationaler Souveränität besonders ausgeprägt: Für viele Regierungen gehört die Entscheidung, wem unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck die Zuwanderung gestattet wird, zum Kernbereich nationaler Souveränität und staatlichen Regierens.

Es ist zu erwarten, dass die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik auch in Zukunft ein Balanceakt bleiben wird: Einerseits müssen nationale Kompetenzen gewahrt werden, weil die Politik nur auf diese Weise den großen nationalen, regionalen und lokalen Unterschieden in der EU gerecht werden kann; andererseits müssen sich die EU-Staaten schon allein wegen des gemeinsamen Binnenmarktes auf einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Zuwanderung und auf gemeinsame Konzepte und Instrumente einigen. Anders wird keine kohärente, effiziente und legitime Asyl- und Migrationspolitik erreicht werden können.

Die vorliegende Studie zieht eine Bilanz der bisherigen europäischen Asyl- und Migrationspolitik und diskutiert vor dem Hintergrund der aktuellen Migrationstrends die Perspektiven einer künftigen gemeinsamen Politik. Dabei stehen die Bedin-

gungen, Erfordernisse und Möglichkeiten der «governance», des «Regierens», in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik im Mittelpunkt. Die Studie befasst sich vor allem mit drei Fragen: Welche Ziele werden mit der derzeitigen Politik verfolgt, und welche Instrumente kommen dabei zum Einsatz? Wie ist die bisherige Politik zu bewerten, wo liegen Erfolge und Misserfolge? Und schließlich: Welche Elemente, welche Grundsätze müsste eine gemeinsame und kohärente Asyl- und Migrationspolitik enthalten?

Die Studie beginnt mit einer Darstellung der aktuellen Wanderungssituation in den Mitgliedstaaten und einer Beschreibung der entsprechenden Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den einzelnen Ländern. Dies ist notwendig, weil die migrationspolitischen Herausforderungen in den EU-Mitgliedstaaten trotz gleichgerichteter Entwicklungstendenzen immer noch höchst unterschiedlich sind und die Regierungen darauf mit jeweils eigenen Strategien und Instrumenten reagieren. Dies erschwert die Entwicklung einer gemeinsamen Politik. Dieser Überblick wird durch eine Analyse der Wanderungspotenziale in den südlichen und östlichen Nachbargebieten der EU ergänzt, weil diese für eine längerfristige europäische Migrationsstrategie von Bedeutung sind. Das zweite Kapitel untersucht die mit den Wanderungsbewegungen verbundenen Herausforderungen und Chancen. Hierbei stehen die Bevölkerungsentwicklung, die Arbeitsmärkte, die Integration der Zuwanderer, die innere und äußere Sicherheit sowie entwicklungspolitische Aspekte im Vordergrund. Im dritten Kapitel werden die bisherige Entwicklung und der aktuelle Stand der europäischen Migrationspolitik analysiert, im vierten Kapitel wird die EU-Politik nach einzelnen Handlungsfeldern – Migration, Asyl, irreguläre Migration, Integration – differenziert. Im Fazit werden grundsätzliche Fragen der Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Migration aufgeworfen, und es werden Folgerungen für eine künftige europäische Politik gezogen.

# 1 Wanderungstrends und Zuwanderungspotenziale

Das aktuelle Wanderungsgeschehen in den EU-Mitgliedstaaten ist von zwei gegenläufigen Entwicklungen geprägt: Einerseits gibt es erhebliche, oftmals historisch bedingte Unterschiede zwischen den Staaten. Diese betreffen nahezu alle Aspekte der Migration, vom Umfang und der Struktur der Wanderungen bis zur Gestaltung der Migrationspolitik. Diese nationalen Muster zeigen auch unter dem Druck der wirtschaftlichen Globalisierung und des erweiterten Binnenmarktes eine erstaunliche Beharrungskraft. Andererseits gleicht sich das Wanderungsgeschehen in den Mitgliedstaaten in mancherlei Hinsicht an, und langfristig ist eine Konvergenz des Wanderungsgeschehens und der damit verbundenen Herausforderungen zu erwarten. Beide Tendenzen treten gleichzeitig auf und verstärken damit die Dynamik der europäischen Asyl- und Migrationspolitik.

## 1.1 Divergente Wanderungstrends

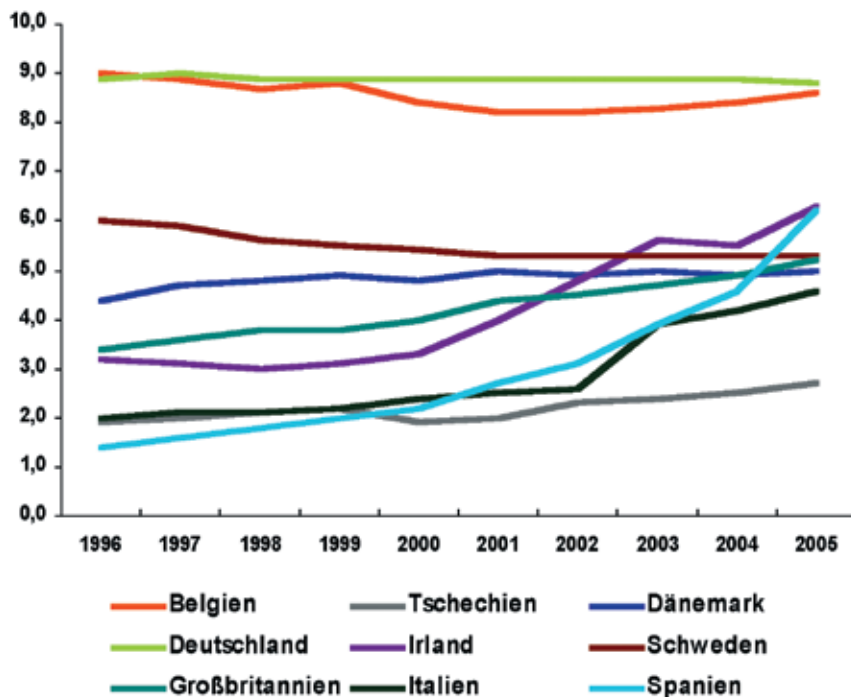
Eine wesentliche Ursache des unterschiedlichen Wanderungsgeschehens in den EU-Mitgliedstaaten liegt in ihrer Migrationsgeschichte. Einige EU-Staaten, wie Belgien und Frankreich, haben eine lange Einwanderungstradition, die weit vor die beiden Weltkriege zurückreicht; in anderen Ländern wurde die Grundlage für die heutigen Zuwanderung nach dem Zweiten Weltkrieg gelegt, beispielsweise in Deutschland, Österreich und den Niederlanden. Wiederum andere Staaten waren bis vor einigen Jahrzehnten noch Auswanderungsländer, wie Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und Irland; sie haben zum Teil kaum mehr als ein Jahrzehnt Erfahrung mit Einwanderung.<sup>1</sup> Schließlich haben auch noch die jüngst der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten eine spezifische Migrationsgeschichte. Die meisten von ihnen durchlaufen den Wandel von Auswanderungsländern zu Transit- und Einwanderungsländern in Rekordzeit. Insgesamt ist die Wanderungsgeschichte aller EU-Staaten eng mit der Europäischen Integration verbunden; im Zuge der bisherigen Erweiterungen und Vertiefungen der EU hat sich das Wanderungsgeschehen grundlegend gewandelt.<sup>2</sup>

### Ausländeranteil

Die EU-Staaten unterscheiden sich zunächst deutlich hinsichtlich des Umfangs der zugewanderten Bevölkerung. Ein Indikator hierfür ist der Ausländeranteil. So betrug

- 1 Vgl. Rinus Penninx: Integration Policies for Europe's Immigrants: Performance, Conditions and Challenges, Gutachten für den Sachverständigenrat Zuwanderung und Integration, Berlin 2004, [http://www.bamf.de/template/zuwanderungsrat/expertisen/expertise\\_penninx.pdf](http://www.bamf.de/template/zuwanderungsrat/expertisen/expertise_penninx.pdf).
- 2 Vgl. zur Übersicht über die Entwicklung der Ost-West-Wanderungen Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.): Ost-West-Wanderung in Europa, Wien 2000.

beispielsweise der Ausländeranteil in der Slowakischen Republik offiziellen Angaben zufolge im Jahre 2005 nur 0,5 Prozent der Bevölkerung, in Luxemburg hingegen 39,6 Prozent.<sup>3</sup> Ähnlich vielfältig ist nach Angaben von Eurostat auch der Anteil der EU-Bürger an der ausländischen Bevölkerung. Er machte im Jahr 2006 in Lettland 1,2 Prozent, in Estland 2,01 Prozent, in Belgien und Irland jeweils 68 Prozent aus.



**Abb. 1: Ausländeranteil in ausgewählten EU-Staaten, 1996-2005, in Prozent**

Quelle: *International Migration Outlook 2007*

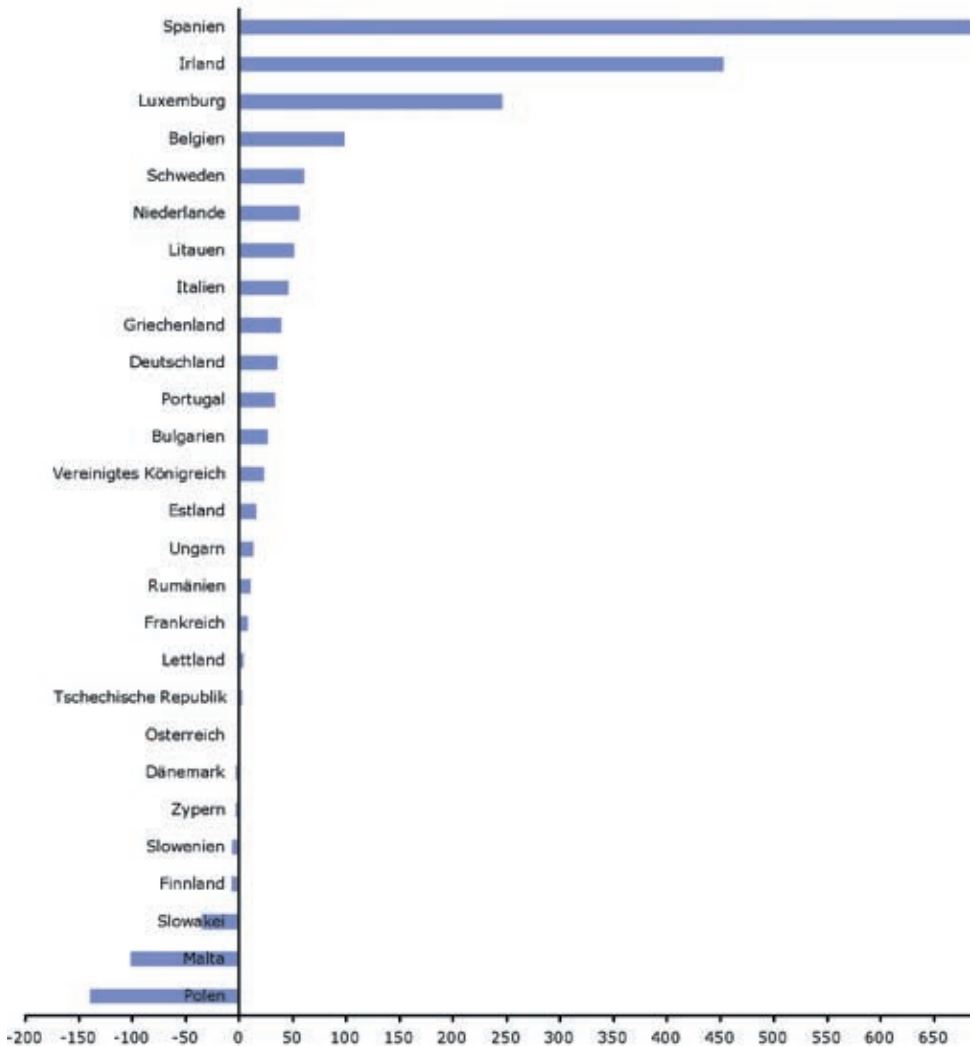
Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten würden noch deutlicher ausfallen, wenn man statt des Ausländeranteils den Anteil der Bevölkerung mit Migrationserfahrung betrachten würde, also nicht nur die Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, sondern auch die Eingebürgerten und die Kinder oder Enkel von Einwanderern. Da aber noch längst nicht alle EU-Staaten solche Statistiken zum Anteil der «Bevölkerung mit Migrationshintergrund» erstellen (Deutschland auch erst seit dem Mikrozensus 2005), ist ein europäischer Vergleich im Zeitverlauf noch nicht möglich.

### Wanderungssalden

Ein Grund für den unterschiedlichen Anteil von Zuwanderern sind die ebenfalls höchst verschiedenen Wanderungssalden, also die Differenz zwischen Zuzügen und Fortzügen. So zeigen die Daten von Eurostat, dem Europäischen Statistischen Amt, dass insbesondere einige der neuen Mitgliedstaaten wie Malta, Polen und Slowakei

<sup>3</sup> OECD: Internationaler Migrationsausblick, Paris 2007.

im Jahr 2007 (wie in den vorangegangenen Jahren) deutlich negative Wanderungssalden aufwiesen, während andere Staaten einen Wanderungsgewinn erzielen konnten. Hierzu gehörten vor allem Spanien, Irland, Luxemburg und Belgien.



**Abb. 2: Wanderungssalden in ausgewählten EU-Staaten, 2007**

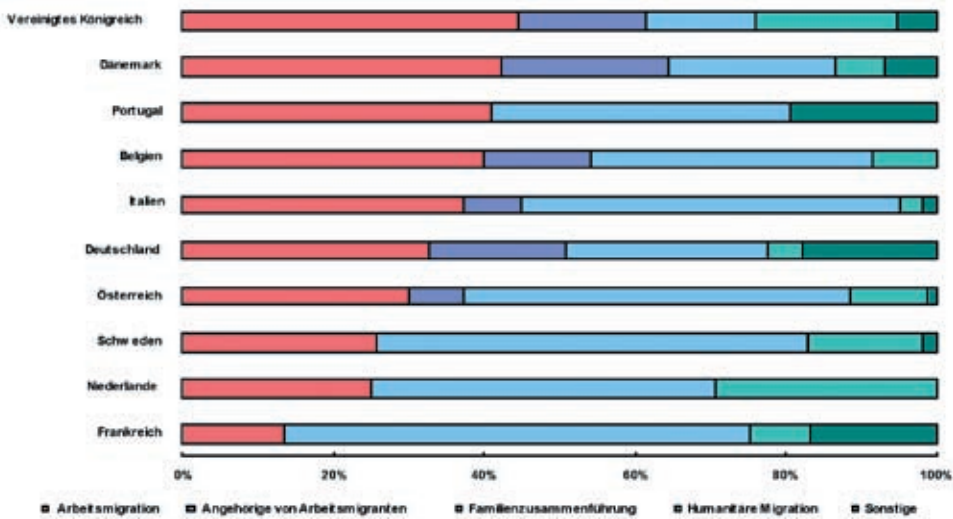
Quelle: Eurostat, erste demografische Schätzwerte für 2007, März 2008

### Struktur der Zuwanderung

Die Zuwanderung in die Mitgliedstaaten unterscheidet sich auch hinsichtlich ihrer Struktur. So weisen den offiziellen Angaben zufolge beispielsweise das Vereinigte Königreich Großbritannien, Dänemark und Portugal einen im europäischen Vergleich relativ großen Anteil an Arbeitsmigranten auf, die Niederlande und Frank-

reich hingegen einen deutlich geringeren (Abb. 3). Spiegelbildlich dazu verhält sich der jeweilige Anteil des Familiennachzugs. Frankreich verzeichnet demnach einen erheblich größeren Anteil an nachziehenden Familienangehörigen als das Vereinigte Königreich. In der politischen Debatte Frankreichs und anderer betroffener Länder wird der vergleichsweise hohe Anteil nachziehender Familienangehöriger oft mit dem Hinweis auf deren geringeren Beitrag zur wirtschaftlichen Wertschöpfung beklagt. Deutschland liegt in Hinblick auf die Zusammensetzung der Zuwanderung im Mittelfeld der EU-Staaten, mit einem geringeren Anteil von Arbeitsmigranten, einem mittleren Anteil von nachziehenden Familienangehörigen und einem relativ großen Anteil an sonstigen Zuwanderern, zu der vor allem Spätaussiedler zählen.

Anzumerken ist zu diesen Vergleichsdaten allerdings, dass ihre Aussagekraft begrenzt ist, weil sie auf nationalen Statistiken beruhen, die unterschiedliche Kriterien für die Unterscheidung der Zuwanderer nach Einreisezweck verwenden.



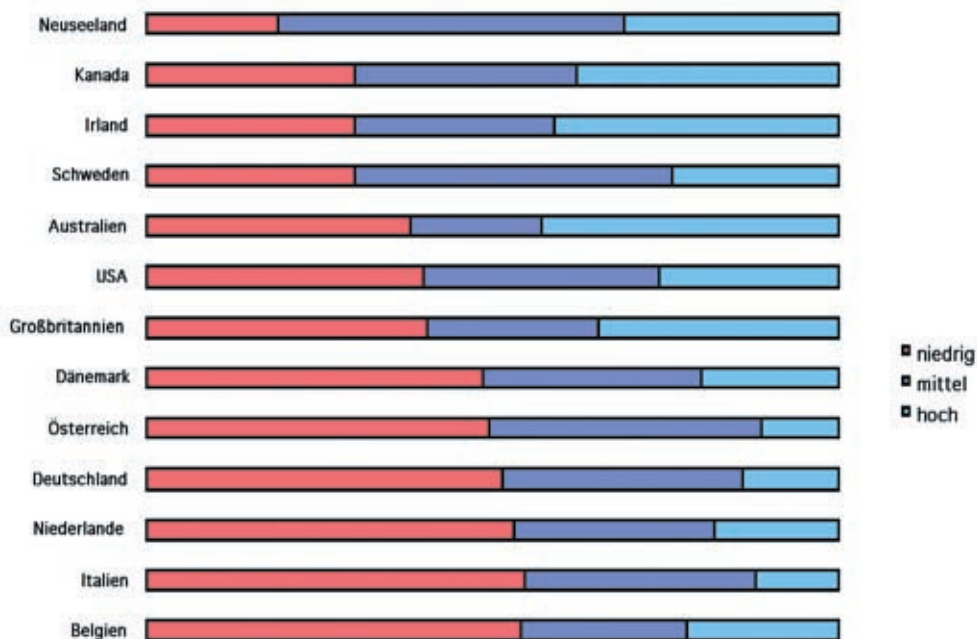
**Abb. 3: Migration nach Einreisezweck, ausgewählte OECD-Länder, 2005**

Quelle: *International Migration Outlook 2007*

### Qualifikation der Zuwanderer

Eine ähnliche Debatte wie über die Struktur der Zuwanderung gibt es in den Aufnahmeländern über die erwünschte und tatsächliche Qualifikation der Zuwanderer. In vielen EU-Staaten wird über eine zu geringe Qualifizierung der Zuwanderer geklagt. Alle Regierungen versuchen, den Anteil an hoch Qualifizierten zu erhöhen, weil weitgehender Konsens besteht, dass diese Zuwanderer die Wirtschaftskraft des Landes erhöhen und benötigt werden. Tatsächlich scheinen hierbei einige EU-Staaten erfolgreicher zu sein als andere. So zeigen die Statistiken deutliche Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedern: Das Vereinigte Königreich weist zum Beispiel einen geringen Anteil niedrig qualifizierter Zuwanderer und einen großen Anteil hoch Qualifizierter auf, während die französischen Statistiken das Gegenbild dazu liefern (Abb. 4).



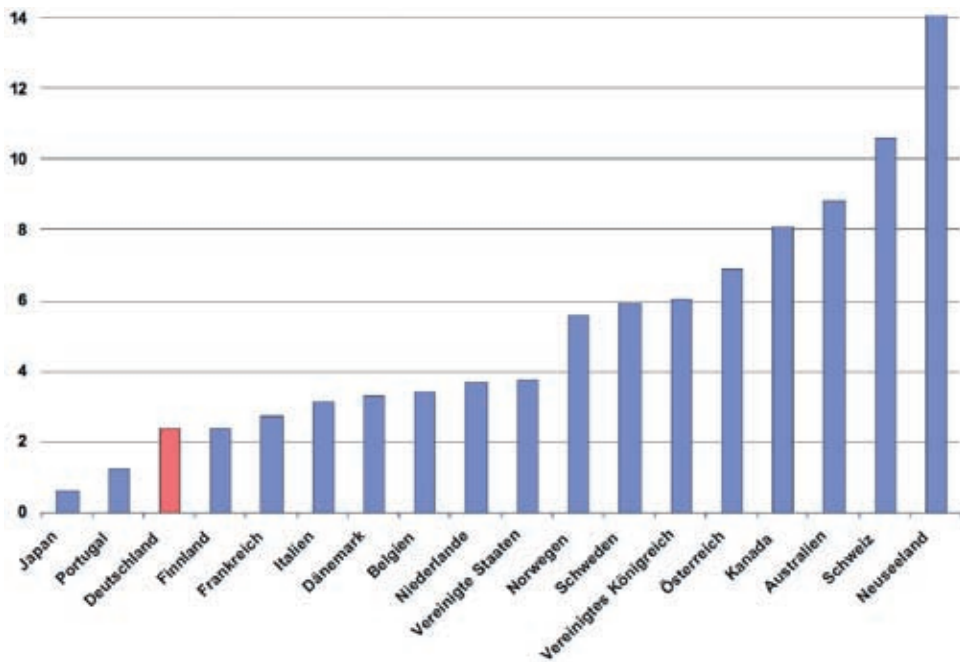


**Abb. 4: Qualifikation von Zuwanderern in ausgewählten OECD-Ländern, 2005**

Quelle: *International Migration Outlook 2007*

### Dauerhafte Zuwanderung

Schließlich unterscheiden sich die EU-Staaten auch noch in Hinblick auf ihren Anteil an dauerhaften Zuwanderern. Der Vergleich zwischen OECD-Ländern bestätigt die naheliegende Vermutung, dass die meisten EU-Staaten auf die Gesamtbevölkerung bezogen immer noch deutlich weniger dauerhafte Zuwanderer zulassen als die «klassischen» Einwanderungsländer Australien, Kanada und USA (Abb. 5). Allerdings gilt dies nicht für alle EU-Staaten: Die österreichischen und schwedischen Statistiken weisen einen relativ großen Anteil dauerhafter Zuwanderer aus. Auch hier müssen die offiziellen Statistiken allerdings mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden, weil nicht immer klar ersichtlich ist, welche Personengruppen zu den dauerhaften Zuwanderern gezählt werden.



**Abb. 5: Dauerhafte Zuwanderer pro Kopf in ausgewählten OECD-Ländern, 2005, in Promille der Bevölkerung**

Quelle: *International Migration Outlook 2007*

## 1.2 Konvergente Wanderungstrends

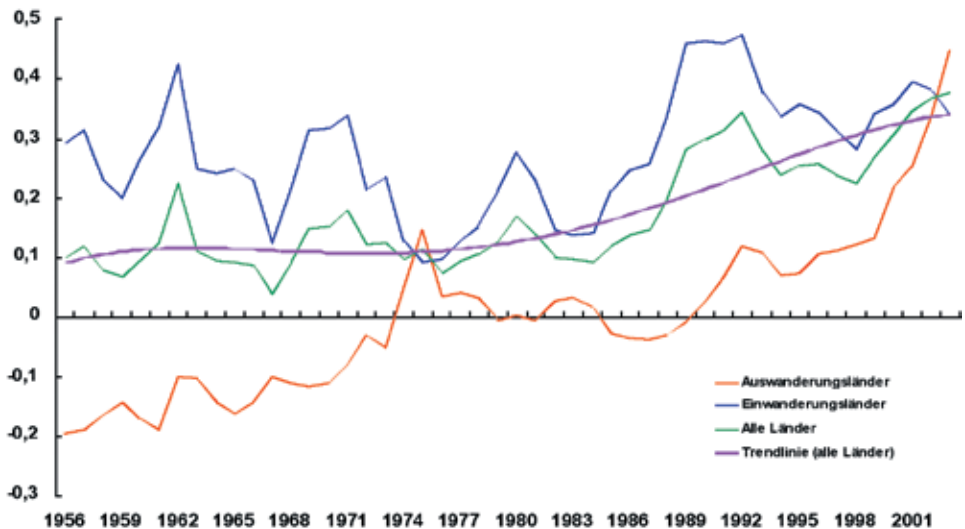
Trotz aller Unterschiede sind aber in den EU-Staaten auch gleichgerichtete Entwicklungstendenzen zu erkennen, die sich längerfristig möglicherweise positiv auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer gemeinschaftlichen Asyl- und Migrationspolitik auswirken könnten.<sup>4</sup>

Die Zuwanderung nimmt zu

Langfristig betrachtet haben die Wanderungssalden in den OECD-Ländern – und damit auch in der EU – stetig zugenommen (Abb. 6). Zu Beginn der 1990er Jahre waren die Salden kurzfristig eingebrochen, sind seitdem aber wieder kontinuierlich gestiegen. So sind von 1998 bis 2005 nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Zuzüge in die EU-25 von 1,6 Millionen auf 2,5 Millionen Menschen gewachsen, was einer Zunahme um 36 Prozent

<sup>4</sup> Vgl. hierzu die seit 2004 jährlich veröffentlichten Migrationsberichte der Europäischen Kommission, aktuell: Dritter Jahresbericht über Migration und Integration, Brüssel, 11.9.2007, KOM(2007) 512, sowie Eurostat: Europe in figures – Eurostat yearbook 2008, Luxemburg 2007.

entspricht.<sup>5</sup> Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Wanderungssalden. Für die OECD-Staaten insgesamt ist eine deutliche Zunahme zu erkennen; seit Mitte der 1990er Jahre haben die Wanderungssalden stetig zugenommen (Abb. 6).



**Abb. 6: Wanderungssalden in der OECD, 1956-2003, in Prozent der Bevölkerung**

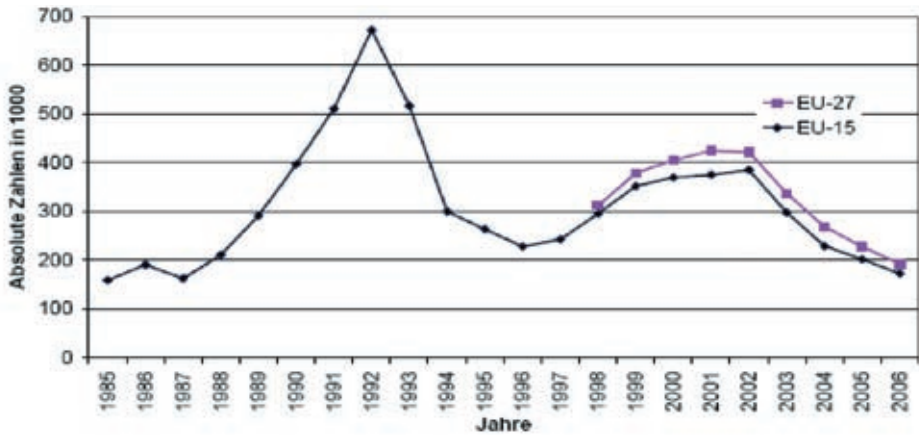
Quelle: *International Migration Outlook 2007*

### Weniger Asylbewerber

Entgegen des allgemeinen Zuwanderungstrends hat seit Mitte der 1990er Jahre der Zuzug neuer Asylbewerber in die EU abgenommen. Ursächlich dafür ist die restriktive Asylpolitik, welche die Mitgliedstaaten seit Anfang der 1990er Jahre als Reaktion auf die damals große Zahl von Asylbewerbern verfolgen. Im Zuge dieser Politik wurden die asylrechtlichen Regelungen (Drittstaatenregelung, sichere Herkunftsländer, Flughafenregelung etc.) so verstärkt, dass die Zahl der Flüchtlinge trotz des anhaltenden Vertreibungsdrucks im Nahen und Mittleren Osten und in Afrika abnahm. Insgesamt ist der Zuzug von Flüchtlingen in die EU-25 im Zeitraum von 1999 bis 2003 um etwa ein Viertel zurückgegangen (Abb. 7). Allerdings gab es auch hierbei deutliche Unterschiede zwischen den Aufnahmestaaten: Einige Staaten verzeichneten kaum Veränderungen (Finnland, Polen), einige einen starken Rückgang (Belgien, Dänemark,

5 Die Erhebungsverfahren in den Mitgliedstaaten unterscheiden sich trotz aller Bemühungen um Vereinheitlichung immer noch erheblich. Sie müssen daher mit Vorsicht interpretiert werden. Im Folgenden wird – wenn nicht anders angegeben – auf Daten des Internationalen Migrations-Ausblicks (International Migration Outlook, früher: SOPEMI-Report) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zurückgegriffen, der wegen des aufwändigen Erhebungsverfahrens zwar mit einer gewissen Verzögerung erscheint, aber hinsichtlich der Vergleichbarkeit am weitesten entwickelt ist. Die genannten Daten stammen – sofern nicht anders angegeben – aus dem Internationalen Migrations-Ausblick 2007, Paris 2007.

Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Ungarn, Frankreich, Tschechische Republik), andere hingegen eine Zunahme (Griechenland).



Quelle: Eurostat

**Abb. 7: Neu gestellte Asylanträge (EU-27, EU-15), 1985-2006**

### Mehr temporäre Arbeitsmigration

Die meisten EU-Staaten sehen keine dauerhaften Einwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten vor, verfügen aber über Regelungen für den befristeten Aufenthalt von Arbeitskräften. In den 1990er Jahren hat der Bedarf an diesen Zuwanderern in vielen Ländern so stark zugenommen, dass neue und zusätzliche Zuwanderungsmöglichkeiten geschaffen wurden, etwa in Deutschland, Frankreich, Irland und Großbritannien. Das gilt sowohl für qualifizierte Arbeitskräfte (etwa für den Gesundheitsbereich oder die Informationstechnologie) als auch für nicht qualifizierte Arbeitskräfte in der Landwirtschaft oder in privaten Haushalten. Nach Angaben der OECD stieg allein von 2001 bis 2002 die Zuwanderung von befristeten Arbeitskräften nach Deutschland um 5 Prozent, nach Großbritannien um 10 Prozent und nach Frankreich um 14 Prozent an. Für den Zeitraum von 2003 bis 2004 vermutet die OECD eine Zunahme um zusätzliche 7 Prozent. Eine weitere Steigerung hat sich wahrscheinlich auch für 2004-2005 ergeben, vor allem aufgrund der starken Wanderungsbewegungen im Zuge der jüngsten EU-Erweiterung und wegen des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU und der Schweiz.<sup>6</sup>

### Anhaltend starker Familiennachzug

Der Umfang des Familiennachzugs in den EU-Staaten ist wegen fehlender Statistiken schwierig zu beziffern, eine vergleichende Analyse der Entwicklung im Zeitverlauf

<sup>6</sup> Vgl. OECD: International Migration Outlook 2007, S. 49.

fällt dementsprechend schwer. Es ist aber offensichtlich, dass der seit vielen Jahren zu beobachtende Trend zur Ausweitung des Familiennachzugs ungebrochen ist. Immer noch machen nachziehende Familienangehörige von legal in den EU-Staaten lebenden Migranten oder Flüchtlingen in den meisten Ländern den größten Teil der Wanderungsbewegungen aus. Generell steigt mit einem größeren Ausländeranteil auch die Zahl der potenziellen Familienangehörigen, die für einen Nachzug in Frage kommen. Ob diese Zuwanderung dann stattfindet, hängt in erster Linie von den Zuwanderungsregelungen des betreffenden Landes ab. In den EU-Staaten ist der Familiennachzug auf Ehegatten und Kinder beschränkt, und der Nachzug zu Ausländern mit einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung ist in der Regel nicht möglich.

In der Praxis legen einige Länder den Familienbegriff großzügiger aus als andere und erlauben auch den Zuzug von Verwandten, die nicht zur Kernfamilie gehören. Die Begründung hierfür ist, dass der Nachzug der Familie die Integration in das Aufnahmeland beträchtlich erleichtern kann. Grundsätzlich gilt, dass der Familiennachzug der wichtigste Baustein und Multiplikator internationaler Wanderungsbewegungen ist.

### Alte Wanderungsmuster, neue Netzwerke

Bezüglich der Herkunft der Zuwanderer sind zwei unterschiedliche, sich zum Teil überlagernde Trends festzustellen: Zum einen bestehen in fast allen Mitgliedstaaten Wanderungstraditionen, zum Teil seit Jahrzehnten gültige Muster der Zuwanderung aus bestimmten Staaten. Diese Muster werden durch eine gemeinsame Sprache, historische Bindungen oder geografische Nähe bestimmt. Solche Wanderungstraditionen gibt es beispielsweise zwischen Frankreich, Algerien, Tunesien und Marokko, zwischen Deutschland, Polen und der Türkei, zwischen Italien, Albanien, Rumänien und Marokko, zwischen Portugal und Angola, zwischen Ungarn, Rumänien und der Ukraine. Diese Wanderungsmuster sind gut zu erkennen, wenn man die regionalen Zuwanderungsanteile nach Herkunftsländern aufschlüsselt.

Zum anderen fördern Netzwerke die Zuwanderung aus bestimmten Herkunftsländern und Regionen. So hat in den letzten Jahren in Belgien die Zuwanderung von Polen stark zugenommen, in Dänemark von Afghanen, in Ungarn von Slowaken, Ukrainern und Rumänen, in Finnland von Thailändern und Chinesen, in Deutschland von Polen und Russen, in Italien von Polen, in Schweden von Irakern. Zuwanderer, so eine immer wieder empirisch bestätigte Beobachtung der Migrationsforschung, lassen sich vor allem dort nieder, wo Einwanderer früherer Perioden Hilfe bei der Aufnahme bieten können.

### 1.3 Die Zuwanderungspotenziale in den EU-Nachbarregionen

Die Bestimmung von Zuwanderungspotenzialen ist methodisch wie empirisch schwierig. Vor allem langfristige Prognosen müssen mit so vielen Prämissen versehen werden, dass ihre Aussagekraft stark eingeschränkt ist. Während Vorhersagen zur Bevölkerungsentwicklung mittelfristig in der Regel recht zuverlässig sind, weil die Einflussfaktoren bekannt und relativ stabil sind, bleiben viele andere Annahmen über die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklung der betreffenden Länder spekulativ. Dies gilt insbesondere für Länder, die tiefgreifende Transformati-

onsprozesse erleben, wie die Länder des ehemaligen Ostblocks, und für Länder mit latenten oder manifesten politischen Krisen, wie einige nordafrikanische Länder.

Die migrationspolitischen Debatten der vergangenen Jahre haben zudem gezeigt, dass Voraussagen von Wanderungsbewegungen politisch prekär sein können. Dramatisierende Prognosen haben oft genug einen sachlichen Umgang mit der Zuwanderung erschwert; verharmlosende Vorhersagen haben verhindert, dass Konzepte entwickelt und angemessene Instrumente und Ressourcen zum Umgang mit Wanderungsbewegungen bereitgestellt wurden.

Im Kontext der EU-Erweiterung von 2004 um zehn ost- und südeuropäische Mitgliedsländer (EU-10-Länder) wurde in den vergangenen Jahren in allen «alten» EU-Staaten (EU-15-Länder) intensiv über die zu erwartenden migrationspolitischen Folgen diskutiert. Ähnliches galt auch vor den Beitritten Bulgariens und Rumäniens, und migrationspolitische Erwägungen spielen auch in der Debatte über einen künftigen EU-Beitritt der Türkei eine wichtige Rolle.

### Potenziale in den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen

Im Vorfeld der jüngsten Erweiterungsrunde wurden Schätzungen und Szenarien zu möglichen Zuwanderungspotenzialen in den östlichen und südöstlichen EU-Nachbarregionen erarbeitet. Einen Konsens über die Potenziale gab es allerdings nicht: Die Schätzungen für die in den ersten zehn Jahren zu erwartenden Wanderungen aus den neuen in die alten EU-Länder reichten von 0,5 Millionen bis 6,3 Millionen Menschen.<sup>7</sup> Die tatsächliche Zuwanderung fiel bislang allerdings in den meisten EU-15-Staaten (mit Ausnahme von Irland und Großbritannien) moderat aus, vor allem wegen der Übergangsfristen, die die meisten EU-Staaten beschlossen hatten.<sup>8</sup> Viele Experten führten die geringe Zuwanderung auch auf fehlende Sprachkenntnisse und eine geringe Migrationsneigung der Menschen in den Beitrittsländern zurück. Eine 2004 erschienene Studie der «European Foundation for the Impro-

7 Vgl. zum Beispiel Europäische Kommission: *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Brüssel 2001, zur Übersicht vgl. auch Anzelika Zaiceva: *Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union*, IZA Discussion Paper, Bonn, Dezember 2006.

8 Die Beitrittsverträge mit der so genannten «2+3+2»-Regelung erlauben den «alten» EU-Staaten die Einführung von Übergangsregelungen. Nur Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich hatten von Beginn an darauf verzichtet. Die anderen Staaten haben sich verpflichtet, in den Jahren 2006, 2009 und 2011 zu entscheiden, ob sie ihre Arbeitsmärkte öffnen oder ob die Übergangsregelungen für Arbeitnehmer aus den acht mittel- und osteuropäischen Staaten weiterhin in Kraft bleiben sollen. 2006 haben sich Deutschland, Italien und Österreich entschieden, die Übergangsregelungen für mindestens weitere drei Jahre aufrecht zu erhalten, Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg und die Niederlande haben für diese Zeit eine schrittweise Aufhebung der Übergangsregelungen angekündigt, Finnland, Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, Schweden und Großbritannien halten ihre Arbeitsmärkte weiterhin offen oder öffnen sie vollständig. Die «2+3+2»-Regelung wird auch auf Rumänien und Bulgarien angewendet. Im November 2006 haben die Tschechische Republik und Frankreich beschlossen, keine bzw. nur branchenspezifische Beschränkungen für die Arbeitnehmer aus diesen beiden Ländern einzuführen.

vement of Living and Working Conditions»<sup>9</sup> stellte fest, dass Bulgarien und Rumänien im Vergleich zu den zehn neuen Mitgliedstaaten ein besonders hohes Zuwanderungspotenzial aufweisen würden und dass im Vergleich dazu der Prozentsatz potenzieller türkischer Einwanderer mit konkreten Zuwanderungsplänen gering sei: Er liege bei weniger als 0,5 Prozent der über 15-jährigen türkischen Bevölkerung.

Eine Studie des HWWA Hamburg<sup>10</sup> hatte bereits zuvor darauf hingewiesen, dass etwa 90 Prozent der potenziellen Zuwanderer aus den neuen Mitgliedstaaten und aus Bulgarien und Rumänien jünger als 40 Jahre alt seien und dass vor allem die 25- bis 34-Jährigen konkrete Zuwanderungsabsichten hätten. Fast alle potenziellen Zuwanderer mit konkreten Auswanderungsplänen aus den neuen Mitgliedstaaten hatten mindestens einen Hauptschulabschluss, ein Drittel sogar einen Universitätsabschluss. Dies bedeute, so die Studie, dass die neuen Mitgliedstaaten möglicherweise einen beträchtlichen Anteil der hochqualifizierten Bevölkerung verlieren könnten («Braindrain»): Etwa drei bis fünf Prozent der Bevölkerung mit Universitätsabschluss würden erwägen, in eines der EU-15-Länder auszuwandern. Im Vergleich zu den EU-10-Staaten hätten potenzielle Zuwanderer aus der Türkei, Bulgarien und Rumänien ein geringeres Bildungsniveau, wobei es sich aber dennoch um im internationalen Vergleich relativ gut ausgebildete Migranten handele.

Die Weltbank weist in einer kürzlich erschienenen Studie darauf hin, dass das Potenzial für umfangreiche Zuwanderungen aus den westlichen Staaten des ehemaligen Ostblocks in die EU begrenzt sei, weil sich die Einkommensunterschiede angleichen würden.<sup>11</sup> Die reicheren Staaten in der Region würden inzwischen schon selbst eine positive Wanderungsbilanz aufweisen.

Die Wanderungspotenziale dieser Länder sind aber noch aus einem anderen Grund begrenzt: Nahezu alle östlichen und südöstlichen Nachbarstaaten der erweiterten EU verzeichnen einen dramatischen demographischen Wandel: Mit Ausnahme von Albanien wird bis zum Jahr 2050 die Bevölkerung in allen Staaten deutlich abnehmen, nach mittleren Szenarien im Durchschnitt um 19 Prozent. Dies wäre ein noch stärkerer Rückgang als in den EU-15-Staaten. Noch gravierender ist allerdings die Alterung der ost- und südosteuropäischen Gesellschaften, und ihr Bedarf an Arbeitskräften wird dementsprechend zunehmen. Die reicheren dieser Staaten werden ihren zusätzlichen Bedarf möglicherweise zum Teil aus den ärmeren Gebieten Osteuropas decken können. Deren Potenziale werden aber sicherlich nicht ausreichen, und ein Teil der Arbeitskräfte wird möglicherweise aus Afrika und Asien importiert werden müssen.

Von entscheidender Bedeutung für das Wanderungsgeschehen in Europa wird die Entwicklung in der Türkei sein. Das starke Bevölkerungswachstum der vergangenen Jahrzehnte (1960: 27 Millionen Einwohner, 2007: 74 Millionen)<sup>12</sup> wird sich noch einige Jahrzehnte fortsetzen, wenn auch in abgeschwächter Form. Im Jahr 2050

<sup>9</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Migration Trends in an Enlarged Europe, Luxemburg 2004.

<sup>10</sup> Thomas Straubhaar: Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? HWWA Discussion Paper, Hamburg 2001.

<sup>11</sup> World Bank: Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington 2006.

<sup>12</sup> Vgl. Eurostat und Population Reference Bureau, World, <http://www.prb.org> (deutsche Ausgabe: Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, <http://www.weltbevoelkerung.de>).

wird das Land geschätzte 88,7 Millionen Einwohner haben,<sup>13</sup> und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird bis dahin wahrscheinlich um 16 Millionen Menschen zunehmen – was zumindest theoretisch ausreichend würde, um den demographisch bedingten Bevölkerungsrückgang in der EU-25 um 12 Millionen Menschen kompensieren zu können.

## Potenziale in den südlichen EU-Nachbarregionen

Die Bevölkerungsentwicklung in den nordafrikanischen Ländern wird ebenfalls eine wichtige Rolle im künftigen Wanderungsgeschehen der EU spielen. In diesen Staaten ist der demographische Übergang im Vergleich zu anderen afrikanischen Regionen schon relativ weit fortgeschritten, die Geburtenraten betragen aber immer noch das Doppelte der EU-Staaten.<sup>14</sup> Die langfristigen Folgen zeigen sich in den Bevölkerungsprojektionen: Nach Schätzungen des Population Reference Bureau werden sich die Bevölkerungen Libyens, Sudans und der Westsahara bis zum Jahr 2050 nahezu verdoppeln, und die Bevölkerungen der anderen nordafrikanischen Staaten werden trotz eines tendenziellen Rückgangs der Geburtenzahlen ebenfalls weiter zunehmen: in Ägypten um 67 Prozent, in Algerien um 48 Prozent, in Marokko um 43 Prozent und in Tunesien um 21 Prozent.<sup>15</sup> Entsprechend wird auch die Erwerbsbevölkerung wachsen, und ob die Staaten in der Lage sein werden, für die auf den Arbeitsmarkt drängenden Jugendlichen eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen anbieten zu können, ist fraglich. Die Perspektivlosigkeit vieler Jugendlicher wird daher ein wichtiger Faktor künftiger Wanderungsbewegungen aus Nordafrika sein.

Ob sich die Wanderungswünsche dieser Jugendlichen tatsächlich in Wanderungen umsetzen werden, wird entscheidend von den Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU abhängen. Darüber hinaus werden auch die künftigen Zuwanderungen stark von den bisherigen Niederlassungsmustern nordafrikanischer Zuwanderer in der EU beeinflusst werden. In einigen EU-Staaten gibt es inzwischen umfangreiche nordafrikanische *communities*, vor allem in Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Italien und Spanien, die zum Teil starke Wachstumstendenzen aufweisen. So hat beispielsweise die Zahl der Marokkaner in Belgien von 2000 bis 2003 um 25 Prozent, in Italien um 64 Prozent und in Spanien um 94 Prozent zugenommen.<sup>16</sup> Diese Gemeinschaften können – wie alle Netzwerke – Hilfe und Orientierung bei der Niederlassung bieten.

Generell ist zu vermuten, dass für die nordafrikanischen Migranten politische und kulturelle Wanderungsfaktoren ein noch größeres Gewicht haben werden als demographische und ökonomische Entwicklungen. Ein wichtiger Aspekt, der die Wanderungsentscheidungen beeinflussen wird, ist die innenpolitische Entwicklung

13 Vgl. Population Reference Bureau, World, <http://www.prb.org> (deutsche Ausgabe: Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, <http://www.weltbevoelkerung.de>, Datenreport 2007).

14 Zum Vergleich: Die Gesamtfruchtbarkeitsrate lag 2006 in Nordafrika bei 3,1 Kindern pro Frau. Dabei wiesen Algerien und Marokko mit 2,4 Kindern pro Frau die niedrigsten Werte, Libyen und Sudan mit 3,0 bzw. 4,5 die höchsten Werte auf. In Ostafrika lagen die Durchschnittswerte bei 5,5, in Westafrika bei 5,7, in Zentralafrika bei 6,3 und im südlichen Afrika bei 2,8 Kindern pro Frau. Vgl. DSW-Datenreport 2007, op. cit.

15 Vgl. Population Reference Bureau, op. cit.

16 Vgl. OECD: International Migration Outlook 2006, Paris 2006 (Statistical Annex), <http://www.oecd.org/dataoecd/44/33/36859673.pdf>.



der Staaten, unter anderem auch die Frage, welchen Einfluss radikale islamistische Gruppierungen gewinnen und wie repressiv die Regierungen mit innenpolitischen Gegnern umgehen werden. Diese Zusammenhänge wurden bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten an Hand der Zahl der Asylbewerber aus Nordafrika deutlich, die als Folge politischer Krisen jeweils deutlich angestiegen war.

Weitere Faktoren, die Auswanderungen aus Nordafrika forcieren könnten, sind ökologische Probleme, vor allem nachlassende Bodenerträge und eine Verschlechterung bei der Wasserversorgung, die in vielen Maghreb-Gebieten schon ein kritisches Stadium erreicht hat. Hinzu kommen möglicherweise noch Belastungen der Arbeitsmärkte und der ohnehin schwachen Infrastrukturen durch Zuwanderer aus anderen afrikanischen Gebieten, die wiederum vor der noch katastrophaleren Verschlechterung der Lebensbedingungen in ihren Heimatgebieten fliehen.

Es ist also zu erwarten, dass die künftigen Zuwanderungen aus Nordafrika in weit größerem Ausmaß als Zuwanderungen aus Ost- und Südosteuropa von demographischen und politisch-kulturellen Druckfaktoren beeinflusst werden. Wandern wird aber auch hier nicht in erster Linie die arme Landbevölkerung, sondern diejenigen, die über das nötige Kapital, die Kontakte und die Fähigkeiten verfügen, um sich in der EU ein Leben aufbauen zu können.

Insgesamt kann zu der Bestimmung der Zuwanderungspotenziale in den EU-Nachbargebieten festgestellt werden, dass die Aussagekraft der vorliegenden Studien zum Teil sehr begrenzt ist. Die Befunde beispielsweise zu Wanderungsabsichten hängen stark davon ab, wie und wonach gefragt wird. Als Richtschnur für politisches Handeln sind vor allem punktuelle Untersuchungen nur von begrenztem Nutzen. Hilfreich wären wiederholte Befragungen über einen längeren Zeitraum, die Aufschluss über Veränderungen im Zeitverlauf und über den Einfluss einzelner Faktoren wie wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen im Herkunftsland geben können.

Gleichwohl wird angesichts der demographischen Entwicklung in der EU systematischer als bisher darüber nachgedacht werden müssen, woher die in der EU benötigten Zuwanderer künftig stammen sollen. Bislang wurde über Potenziale ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung weiterer Zuwanderung diskutiert, aber für eine längerfristig und strategisch ausgerichtete Migrationspolitik ist die Beschäftigung mit den Vor- und Nachteilen und der Realisierbarkeit von Zuwanderungen aus bestimmten Herkunftsgebieten von zentraler Bedeutung.

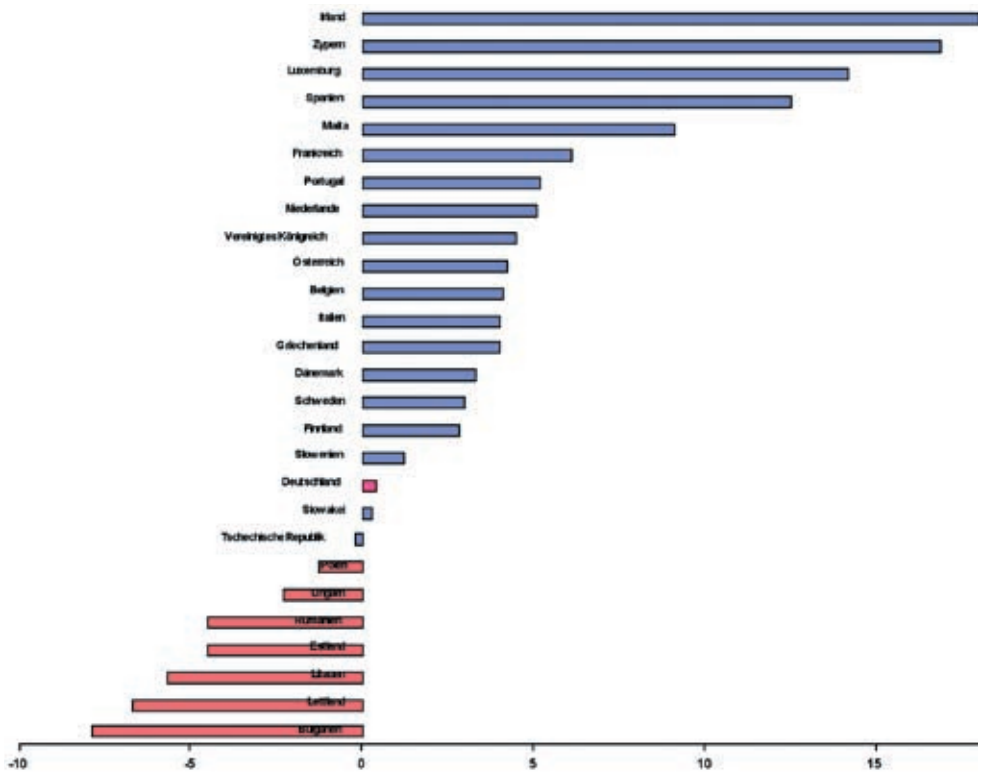
# 2 Politische Herausforderungen

Mit dem aktuellen Wanderungsgeschehen in der EU und seinen künftigen Entwicklungen sind zahlreiche Herausforderungen verbunden. Im Folgenden werden die für die EU besonders relevanten Aspekte (demographische Entwicklung, Arbeitsmärkte, Integration, innere und äußere Sicherheit, Entwicklung) analysiert.

## 2.1 Bevölkerungsentwicklung

Die meisten EU-Staaten haben eine niedrige Geburtenrate und eine geringe Sterblichkeit. In vielen Ländern liegt die Geburtenrate seit langem weit unterhalb der für die Bestanderhaltung notwendigen Höhe, und die durchschnittliche Lebenserwartung steigt weiterhin an. Beides zusammen wird die Altersstruktur der Bevölkerung in der EU mittel- und langfristig dramatisch verändern: Der Anteil jüngerer Menschen wird abnehmen, der Anteil älterer Menschen hingegen zunehmen.

Im Rückblick auf die vergangenen zehn Jahre wird deutlich, dass die EU-Staaten von diesem demographischen Wandel in unterschiedlicher Weise betroffen sind. Während einige der neuen Mitgliedstaaten einen deutlichen Bevölkerungsrückgang erlebten, konnten einige EU15-Staaten (insbesondere Irland, Luxemburg und Spanien) einen Bevölkerungsgewinn verzeichnen. Dieser beruhte allerdings in den meisten Fällen nicht auf natürlichem Bevölkerungswachstum, sondern auf Zuwanderung (Abb. 8).

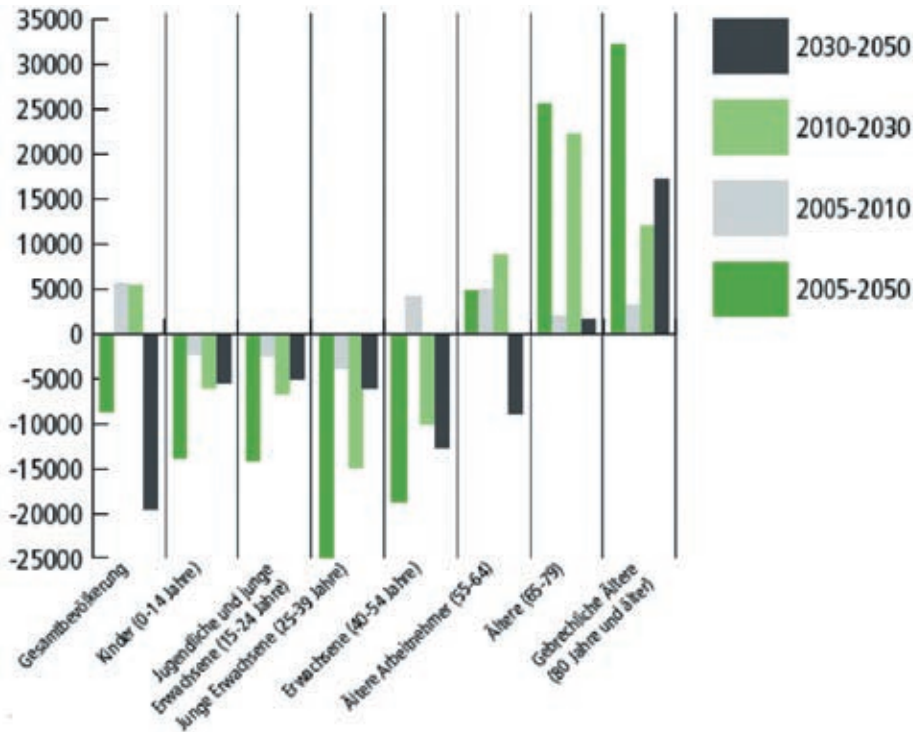


**Abb. 8: Bevölkerungswachstum, EU-27, 1997-2007, in Prozent**

Quelle: Eurostat

Gleichwohl ist auch in den Staaten, die jetzt noch eine relativ günstige demographische Entwicklung aufweisen, langfristig eine Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung zu erwarten, wie aus Abb. 9 zu erkennen ist. Der demographische Wandel wird in verschiedenen Stufen stattfinden: So ist ab 2010 zunächst eine leichte Zunahme der Über-55-Jährigen und eine sehr starke Zunahme der 65- bis 79-Jährigen zu erwarten. Ab 2030 wird die Zahl der 55- bis 64-Jährigen dann entsprechend der Verschiebung der Alterspyramide abnehmen, stattdessen wird die Zahl der Über-65-Jährigen stark zunehmen. Spiegelbildlich wird es bereits ab 2010 eine allmähliche Abnahme der Unter-65-Jährigen geben, die sich ab 2030 noch verstärken wird.

Im Ergebnis wird die Zahl der Menschen im Erwerbsalter bis 2050 deutlich abnehmen, während die Zahl der Über-65-Jährigen deutlich zunehmen wird. Im Vergleich zu heute werden im Jahr 2050 etwa 55 Millionen mehr Über-65-Jährige in Europa leben, während die Zahl der Unter-65-Jährigen um etwa 70 Millionen Menschen abnehmen wird.



**Abb. 9: Künftige Bevölkerungsentwicklung in der EU-25, 2005-2050, in Tsd.**

Quelle: EU-Kommission: *Demographische Zukunft Europas*, Brüssel 2006, S. 13

Diese Alterung der Bevölkerung wird vielerorts die seit langem bekannten Probleme für die sozialen Sicherungssysteme aufwerfen und möglicherweise die Innovationsfähigkeit der betreffenden Gesellschaft reduzieren, weil ein statisches, auf Besitzstandswahrung und Abwehr von Veränderungen zielendes Denken zunehmen könnte.

Dieser demographische Wandel wird durch Zuwanderung nicht verhindert werden können.<sup>17</sup> Modellberechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen haben gezeigt, dass bis zum Jahr 2050 zur Bestandserhaltung der Bevölkerung in der EU eine Nettozuwanderung von 47 Millionen Menschen erforderlich wäre.<sup>18</sup> Auch damit würde sich aber der Anteil der über 65-Jährigen im Verhältnis zu den 15- bis 64-Jährigen immer noch verdoppeln. Die Zuwanderer würden dann ein Viertel der Gesamtbevölkerung ausmachen. Um das Verhältnis der Älteren zu den Erwerbstätigen auf dem gegenwärtigen Stand zu halten, wäre bis 2050 sogar eine Zuwanderung von 700 Millionen Ausländern nötig, was einer durchschnittlichen jährlichen Nettozuwanderung von 12,7 Millionen Ausländern entspräche. In der EU würden dann im Jahr 2050 1,2 Milliarden Menschen leben, von denen 80 Prozent Zuwanderer oder deren Nachkommen wären (Abb. 10).

<sup>17</sup> Vgl. dazu Europäische Kommission: *Zuwanderung kann die Probleme der Bevölkerungsüberalterung in Europa nicht lösen*, Brüssel, 29.5.2002.

<sup>18</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden United Nations Population Division: *Replacement Migration*, New York 2002, <http://www.un.org/esa/population>.

Scenario	I	II	III	IV	V	VI
	Medium variant	Medium variant with zero migration	Constant total population	Constant age group 15-64	Ratio 15-64/65+ not less than 3.0	Constant ratio 15-64/65 years or older
<i>A. Average annual net migration (thousands)</i>						
1995-2000	574	0	0	46	0	5 302
2000-2005	470	0	263	396	0	6 171
2005-2010	346	0	521	545	0	5 095
2010-2015	308	0	663	1 596	0	9 012
2015-2020	274	0	742	1 938	417	9 557
2020-2025	250	0	869	2 424	8 550	12 947
2025-2030	210	0	1 032	2 814	10 210	18 312
2030-2035	210	0	1 216	2 407	8 176	20 346
2035-2040	210	0	1 351	1 593	3 376	18 724
2040-2045	210	0	1 416	1 063	0	16 483
2045-2050	210	0	1 418	1 097	0	18 153
Grand total 1995-2050	16 361	0	47 456	79 605	153 646	700 506

**Abb. 10: Ersatzmigration, Schätzung bis 2050, in Tausend**

Quelle: United Nations Population Division: Replacement Migration, S. 151

Es ist offensichtlich, dass die demographische Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung durch Zuwanderung, wenn sie im politisch verträglichen Rahmen bleiben soll, nicht verhindert werden kann. Eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, kann aber dazu beitragen, die Folgen dieses demographischen Wandels zu mildern.

## 2.2 Konkurrenzfähigkeit und Arbeitsmärkte

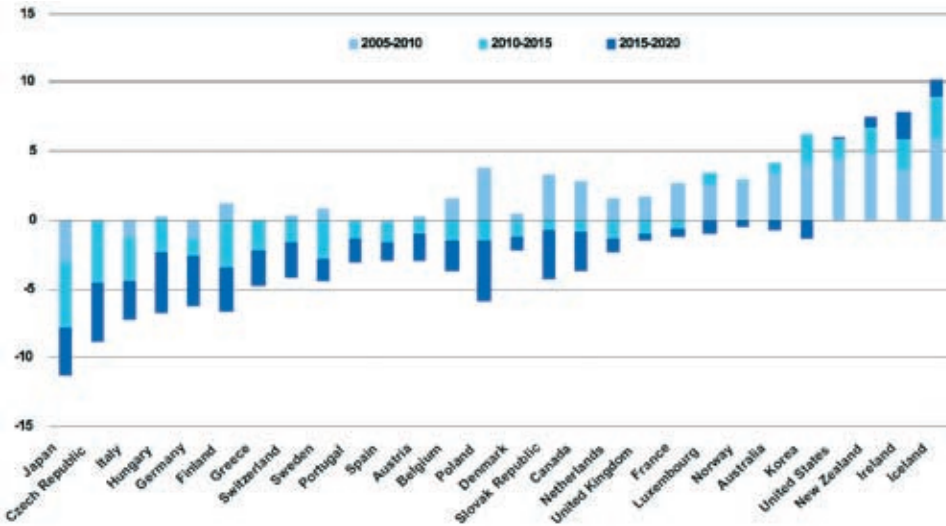
Die rohstoffarmen EU-Staaten werden künftig nur dann international konkurrenzfähig sein, wenn sie ihre Innovationsfähigkeit stärken. Dazu werden sie die Investitionen in das Bildungs- und Ausbildungswesen erhöhen müssen; generell wird Lernen und Weiterbildung einen höheren gesellschaftlichen und politischen Stellenwert als bisher erhalten müssen. Die für moderne Wissensgesellschaften notwendigen Kenntnisse können aber schon lange nicht mehr im nationalen Rahmen geschaffen werden, dafür sind internationaler Austausch und grundsätzliche Offenheit notwendig.<sup>19</sup>

Die EU-Staaten werden sich noch viel stärker als bisher um den internationalen Austausch von Wissen und die Zuwanderung qualifizierter Menschen bemühen müssen. Dazu müssen die im internationalen Vergleich immer noch hohen Zuwanderungshindernisse reduziert werden, und es muss eine Aufnahmekultur entwickelt werden, die den Zuwanderern signalisiert, dass sie willkommen sind – sonst werden diejenigen, um die es bereits heute eine zunehmende internationale Konkurrenz gibt, auch weiterhin andere Weltregionen für einen befristeten oder dauerhaften Aufenthalt bevorzugen. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, sich stärker um ausländische Studenten zu bemühen und die Studienangebote entsprechend attraktiv zu gestalten. Einige EU-Staaten, wie Frankreich und Großbritannien, sind auf diesem auch wirtschaftlich zunehmend bedeutenden internationalen Bildungsmarkt bereits durchaus erfolgreich.

<sup>19</sup> Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23. und 24. März 2000, zum aktuellen Stand vgl. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Strategiebericht zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008-2010). Das Tempo der Reformen beibehalten, Brüssel, 11.12.2007, KOM(2007) 803.

Es ist abzusehen, dass die Arbeitsmärkte der meisten Mitgliedstaaten aus demographischen und wirtschaftsstrukturellen Gründen von zwei Entwicklungen geprägt sein werden: Zum einen wird es in vielen Staaten aufgrund der generell ungünstigen demographischen Entwicklung einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften geben; zum anderen wird wegen des wirtschaftlichen Strukturwandels die Arbeitsmarktsituation von gering qualifizierten Arbeitskräften unsicherer. Letzteres wird aber wahrscheinlich (wie bisher auch) mit offenen Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor einhergehen. Die Gründe für solche «mismatches» sind vielfältig und liegen unter anderem darin, dass viele Arbeitslose aufgrund fehlender Mobilität nicht am Arbeitsmarkt vermittelbar sind, dass die Beschäftigung unattraktiv ist, weil die Entlohnung nahe dem Standard der sozialen Transferleistungen liegt oder dass es sich um saisonale Beschäftigungen handelt.

Die demographische Entwicklung wird sich aber nicht nur langfristig, sondern bereits mittelfristig auf das Arbeitskräftepotenzial auswirken, wie Analysen der OECD nahelegen. Schon gegenwärtig nimmt in Deutschland, Japan und Italien der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung ab. Die gleiche Entwicklung wird zeitversetzt auch in den meisten anderen EU-Staaten stattfinden (vgl. Abb. 11).



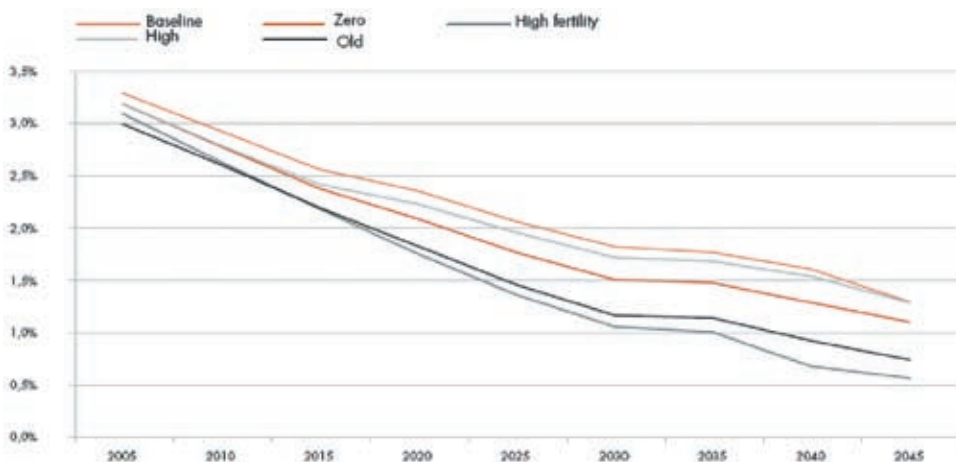
**Abb. 11: Mittelfristige Veränderung der Erwerbsbevölkerung in der OECD, 2005-2025, in Prozent**

Quelle: OECD: *International Migration Outlook, 2007*

Die Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials wiederum wird das Wirtschaftswachstum verringern. Die EU-Kommission hat in Form mehrerer Szenarien berechnet, wie sich Alterung und Schrumpfung auf das Wirtschaftswachstum auswirken könnte (vgl. Abb. 12).

Würde man die derzeit bestehenden Einflussfaktoren fortschreiben, würden die Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von heute 3,5 Prozent auf 1,5 Prozent im Jahr 2050 sinken (Baseline-Szenario). Gäbe es keine Zuwanderung, wäre das Wachstum nochmals um 0,2 Prozentpunkte niedriger (Zero-Szenario). Dieser Befund zeigt, wie stark der Effekt der nun schon jahrzehntelangen niedrigen Fertilität

und geringen Mortalität ist. Gleichzeitig wird offensichtlich, wie gering der Einfluss von Zuwanderung gegenüber der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ist und dass die geringe Fertilität nicht durch Zuwanderung aufgefangen werden kann.



**Abb. 12: Wachstumsraten des BIP in der EU-25, nach Fertilitätsszenarios, 2005-2050**

Quelle: EU Commission: *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities*, Brussels 2007

Es ist zu erwarten, dass der Umgang mit den Folgen der demographischen Alterung und Schrumpfung eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben in den EU-Staaten werden wird. Ein Ansatz wird darin bestehen, dem drohenden Mangel an Arbeitskräften durch eine bessere Ausschöpfung der einheimischen Potenziale entgegenzuwirken. Dafür müssen – insbesondere mit Hilfe von Qualifizierungsmaßnahmen – möglichst viele Menschen in Beschäftigungsverhältnisse gebracht werden. Flankierend müssen aber auch Verfahren entwickelt werden, die eine Identifizierung von Arbeitsmarktlücken ermöglichen, und es müssen Instrumente geschaffen und getestet werden, mit denen man diejenigen ausländischen Arbeitskräfte anwerben kann, die im inländischen Arbeitskräftepotenzial nicht vorhanden sind. Aber eine bessere Ausschöpfung der inländischen Potenziale wird nicht ausreichen, um die Beschäftigungslücken zu schließen. Es müssen alle denkbaren Instrumente eingesetzt werden, und dazu wird auch die Zuwanderung gehören. Die Mitgliedstaaten werden also auf geregelte Zuwanderung nicht verzichten können, auch wenn sie zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels nur einen kleinen Beitrag leisten kann.

### 2.3 Integration

Die Integration von Zuwanderern ist inzwischen in allen EU-Staaten ein drängendes politisches Thema, weil bei bestimmten Zuwanderergruppen Integrationsdefizite zu erkennen sind. Dies betrifft vor allem die hohe Arbeitslosigkeit von niedrig qualifizierten Zuwanderern, den zunehmenden Anteil von Jugendlichen ohne Berufsabschluss und die steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern.

Auch auf europäischer Ebene wird darüber nachgedacht, was Integration bedeutet. Dabei scheint Konsens zu bestehen, dass der Staat eine wichtige Rolle bei der Setzung der Rahmenbedingungen für Integration und Integrationsförderung spielen soll. Unstrittig ist offensichtlich auch, dass es nicht ausreicht, Integrationsmaßnahmen für neue Zuwanderer zu entwickeln, sondern dass Erfolge bei der «nachholenden» Integration von früher Zugewanderten eine entscheidende Voraussetzung für die Akzeptanz künftiger Zuwanderungen durch die einheimische Bevölkerung darstellen.

Zur Anregung dieser Debatte und im Bewusstsein, dass schon die Definition von Integrationszielen im nationalen Rahmen schwierig ist, hat der Ministerrat die Bildung eines Netzwerkes aus «nationalen Kontaktpunkten» angeregt. Dabei sollen sich die Delegierten der nationalen Verwaltungen gegenseitig informieren und unter anderem «best practices» in der integrationspolitischen Praxis der Mitgliedstaaten identifizieren. Die Europäische Kommission hat begleitend dazu mit Unterstützung durch die nationalen Kontaktpunkte ein «Handbook on Integration» erstellt, das Anregungen für die Gestaltung der nationalen Integrationspolitik enthält.<sup>20</sup> Die erste Ausgabe wurde im November 2004 veröffentlicht, eine zweite Ausgabe 2007.

Im dort entwickelten Verständnis von Integration geht es bei der Integrationsförderung darum, rechtliche, institutionelle und individuelle Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilhabe der Zuwanderer am ökonomischen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben zu schaffen und Toleranz, Akzeptanz und wechselseitigen Respekt zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern. Dazu sollen Integrationsangebote gemacht, aber auch Pflichten für die Zuwanderer festgelegt werden. Die Integrationsangebote sollen so sein, dass sie der Vielfalt der Zuwanderer und ihrem unterschiedlichen Integrationsbedarf gerecht werden. In diesem Zusammenhang soll angesichts knapper Mittel auch darauf geachtet werden, dass die Angebote vor allem denen zugute kommen, die sie wirklich brauchen.<sup>21</sup>

Es besteht aber noch keine Einigkeit, welche Form und welchen Umfang Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer und schon länger in den Mitgliedstaaten Lebende haben sollen und welche Rolle dabei die EU spielen soll. Ähnlich wie die Steuerung der Arbeitsmigration wird die Integrationspolitik als «*domaine réservée*» der Mitgliedstaaten verstanden, obwohl auch hier eine deutliche Konvergenz der Problemlagen festzustellen ist: Die Integrationsprobleme in den Mitgliedstaaten

<sup>20</sup> European Commission: Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners, Second edition, Brüssel 2007.

<sup>21</sup> "Integration policies seek to achieve positive outcomes for immigrants within the domains of employment, housing, education, health etc. Newcomers and resident immigrants will be better able to achieve these outcomes if they develop certain skills, such as language proficiency and knowledge of the host society. [...] A focus on individual adaptation and human capital issues must be complemented with an emphasis on social cohesion and equality in diverse societies. Demand for skills must be matched with strong mechanisms for the acquisition for these skills and possibilities for using them. Society and its institutions must be active in opening themselves to immigrants. It is not only up to the immigrant to achieve skills, but also to governments and societal actors to ensure that ample opportunity is available for participation on the basis of equality and non-discrimination. Getting the balance of responsibility right is crucial for devising fair and effective integration policies." Vgl. Handbook, op. cit., S.11.



werden sich immer ähnlicher und verlangen daher auch nach ähnlichen politischen Antworten.

Viele EU-Regierungen sehen in der Integration muslimischer Zuwanderer eine besondere Herausforderung. Es gibt allerdings weder theoretische Begründungen noch empirische Belege, dass die Integrationsfähigkeit und Integrationsbereitschaft von der Religionszugehörigkeit der Zuwanderer abhängen. Vielmehr gibt es zahlreiche Beispiele, dass Angehörige unterschiedlicher Religionsgruppen ähnliche schlechte Integrationserfolge aufweisen. Entscheidend für Integrationserfolge sind die schulische und berufliche Qualifikation und die Sprachkenntnisse der Zuwanderer. Zudem hängen die Integrationserfolge ganz entscheidend vom Zugang zum Arbeitsmarkt ab. Wenn bestimmte Zuwanderergruppen diesen Zugang nicht erhalten, weil sie ethnisch oder religiös diskriminiert werden, helfen ihnen auch bessere Qualifikationen nicht. Sie finden oft keinen Eintritt in den Arbeitsmarkt, und fehlende Berufserfahrung wird – und das gilt generell, für Menschen mit oder ohne Migrationshintergrund – immer mehr zu einem entscheidenden Einstellungshindernis.<sup>22</sup>

Das gilt für muslimische Zuwanderer ebenso wie für nicht-muslimische. Gleichwohl zeigen viele Meinungsumfragen, dass in den EU-Staaten der Eindruck wächst, vor allem muslimische Zuwanderer seien schlecht integriert und integrationsunwillig.<sup>23</sup> Eine Erklärung ist, dass zu den vorhandenen kulturellen Vorbehalten gegenüber Muslimen seit den Anschlägen auf die USA vom September 2001 und den zahlreichen weiteren terroristischen Gewalttaten die Aufmerksamkeit für die Integration der muslimischen Zuwanderer zugenommen hat. Es gibt in den EU-Staaten eine weitverbreitete Angst vor einer Radikalisierung und Fundamentalisierung der muslimischen Zuwanderer. Verstärkt durch vornehmlich US-amerikanische Vorwürfe, die mangelhafte Integration von Muslimen hier würde zu einem neuen «home-grown terrorism» beitragen,<sup>24</sup> wird die muslimische Zuwanderung in den EU-Staaten nun mit größerer Skepsis als zuvor betrachtet.

Es ist zu erwarten, dass mit weiter wachsendem Problemdruck die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zunimmt, in der Integrationspolitik zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Dazu muss diskutiert werden, wer gemeinsame Integrationsmaßnahmen durchführt, wie sie finanziert und welche Rolle dabei die EU, die Regierungen der Mitgliedstaaten, die Kommunen und die zivilgesellschaftlichen Akteure spielen und wie diese Akteure vernetzt werden sollen. Es bleibt eine zentrale und drängende Herausforderung der europäischen Migrationspolitik, hierfür Konzepte zu entwickeln und den Mitgliedstaaten vorzuschlagen.

---

22 Vgl. Eva Schweigard: Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende, IAB-Forschungsbericht, Nr. 2008.

23 International Helsinki Federation for Human Rights: Intolerance and Discrimination Against Muslims in the EU. Developments since September 11, Helsinki, März 2005; European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia, Wien 2006; Steffen Angenendt: Muslims, Integration, and Security in Europe, in: ders. et al. (Hg.): Muslim Integration: Challenging Conventional Wisdom in Europe and the United States, Washington 2007, S. 45-52.

24 Vgl. u.a. Robert Leiken: Europe's Angry Muslims, in: *Foreign Affairs*, Nr. 4, 2005, S. 120-135.

## 2.4 Innere Sicherheit

Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Eurobarometer-Meinungsumfragen zeigen regelmäßig, dass die Sorge um die innere Sicherheit in allen EU-Staaten sehr ausgeprägt ist, sie wird regelmäßig als wichtigstes Politikfeld bezeichnet.<sup>25</sup> Auf Migration bezogen werden Gefährdungen der inneren Sicherheit vor allem in einer Zunahme der Gewalt von und gegen Zuwanderer, im politischen Extremismus von Zuwanderern und in terroristischen Anschlägen gesehen.

### Kriminalität von Zuwanderern

In allen Mitgliedstaaten zeigen die Kriminalstatistiken regelmäßig eine überproportional große Beteiligung von Ausländern an kriminellen Delikten. Obwohl diese Statistiken in den vergangenen Jahren sehr viel differenzierter geworden sind, ist zu vermuten, dass Ausländer zumindest in bestimmten Deliktgruppen immer noch häufiger ungerechtfertigt zu Tatverdächtigen werden als Einheimische. Außerdem enthalten einige Statistiken immer noch Straftaten, die nur von Zuwanderern begangen werden können, etwa Verstöße gegen Aufenthaltsvorschriften. Diese machen in manchen Ländern bis zu einem Drittel der Straftaten aus. Häufig ist zudem die Sozialstruktur ausländischer und einheimischer Tatverdächtiger nicht vergleichbar, weil Ausländer häufiger in Risikogruppen vertreten sind. Ein weiterer Grund für die hohen Zahlen ist, dass irreguläre Zuwanderer und ausländische Touristen nicht in der Bevölkerungsstatistik, wohl aber in den Kriminalitätsstatistiken erfasst werden.

In Deutschland beispielsweise sind regelmäßig ein Viertel der nicht-deutschen Tatverdächtigen Irreguläre oder Touristen. Ein erheblicher Teil der Kriminalität von Zuwanderern ist offensichtlich dem Wegfall der Grenzkontrollen im Schengenraum geschuldet. Dies gilt vor allem für die beiden Kriminalitätsbereiche, die in allen Mitgliedstaaten einen besonders hohen Anteil ausländischer Tatverdächtiger aufweisen, nämlich die organisierte Kriminalität und das Schlepperwesen. Beide Bereiche sind nach Ansicht von Sicherheitsbehörden eng miteinander verflochten. Es handele sich häufig um die gleichen Organisationen, um Geldwäscheinrichtungen, konspirative Objekte und das gleiche Personal, aber um andere Ware, nämlich nicht um Waffen oder Rauschgift, sondern um Menschen. Die Zahl der irregulären Zuwanderer in die EU wird seit Mitte der 1990er Jahre auf rund 500.000 pro Jahr geschätzt.<sup>26</sup> Problematisch ist vor allem die Folgekriminalität im Anschluss an die Einschleusung, wenn die Zuwanderer ihre Schulden bei den Schleppern begleichen müssen.

### Gewalt gegen Zuwanderer

Das zweite wichtige Thema in Bezug auf innere Sicherheit ist die Kriminalität gegen Zuwanderer. Hier ist die Datenlage ebenfalls problematisch. Die Agentur der Europä-

<sup>25</sup> Vgl. bspw. für Deutschland zuletzt: Europäische Kommission: Eurobarometer 68, Nationaler Bericht Deutschland, Brüssel 2007.

<sup>26</sup> Vgl. Steffen Angenendt: Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen, SWP-Studie S 33, Dezember 2007, S. 14.

ischen Union für Grundrechte weist in ihrem Rassismus-Bericht für 2006 darauf hin, dass nur 11 der 27 Mitgliedstaaten Statistiken über rassistische Gewalttaten zur Verfügung gestellt hätten und dass die Vergleichbarkeit der Daten aus diesem Grund und wegen sehr unterschiedlicher Definitionen von Gewalt nicht gegeben sei.<sup>27</sup> Gleichwohl habe es in acht der elf Mitgliedstaaten von 2000-2006 eine Zunahme von rassistischer Gewalt gegen Zuwanderer gegeben, nämlich in Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Polen und Slowakei, während Tschechien, Österreich und Schweden einen Rückgang gemeldet hätten. Allerdings müssten diese Daten auch deshalb mit größter Vorsicht interpretiert werden, weil die Fallzahlen zum Teil so gering seien, dass daraus keine Tendaussagen abgeleitet werden könnten.

Die Untersuchungen in den Mitgliedstaaten zeigen regelmäßig, dass es sich bei den Tätern überwiegend um männliche Jugendliche und Heranwachsende mit niedrigem Schulabschluss handelt. Ein kleinerer Teil gehört rechtsextremistischen Gruppen an. Die Gewalttäter haben oft kein ideologisch geschlossenes rechtsextremes Weltbild, die Grenzen zum politischen Rechtsradikalismus sind aber fließend. Verfolgt wird dort häufig eine Mischung an nationalistischen, traditionell-konservativen, autoritären und reaktionären, aber auch radikal-liberalen und plebiszitären Positionen. Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus dienen in der Regel als Bindeglied zwischen rechtsextremen und rechtsradikalen Positionen, sie sind neben antieuropäischen und antiwestlichen Einstellungen der wichtigste Mobilisierungsfaktor. So wie für rechtsextremistische Gruppierungen Fremdenhass der wichtigste Rekrutierungsfaktor ist, benutzen die rechtsradikalen Parteien die «Überfremdung» als Ansatzpunkt für politische Kampagnen und Agitation, zunehmend auch in den mittel- und osteuropäischen Ländern.<sup>28</sup> Bedenklich ist neben der Bedrohung und Verunsicherung der zugewanderten Bevölkerung und den Wirkungen nach außen vor allem der Einfluss auf die Themensetzung anderer politischer Parteien.

## Politischer Extremismus von Zuwanderern

Der dritte Aspekt von innerer Sicherheit ist der politische Extremismus von Zuwanderern. Hierunter wird in den meisten Mitgliedstaaten die Mitgliedschaft in Organisationen verstanden, deren Bestrebungen sich gegen die Grundordnung oder die Sicherheit des Landes richten oder die durch Gewalttaten dessen auswärtige Belange gefährden.

---

27 European Union Agency for Fundamental Rights: Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU, Wien 2007. Die Agentur, die zum 1.3.2007 aus dem European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) hervorgegangen ist, bezeichnet diesen Bericht für 2006 selbst als Übergangsbericht. Der erste reguläre Bericht ist für 2008 angekündigt.

28 Zum Phänomen des Rechtsextremismus in der EU vgl. unter anderem Tore Björge und Rob Witte (Hg.): *Racist Violence in Europe*, Houndsmill 1993; Erik Bleich: *Hate Crime Policy in Western Europe: Responding to Racist Violence in Britain, Germany, and France*, in: *American Behavioral Scientist*, Nr. 2, 2007, S. 149-165; zum Problem der Erfassung der Gewalttaten vgl. Jo Goodey: *Racist violence in Europe: Challenges for official data collection*, in: *Ethnic and Racial Studies*, Nr. 4, Juli 2007, S. 570-589.

In Deutschland beispielsweise gab es in den 1990er Jahren Befürchtungen, dass kurdischen Organisationen, vor allem Mitglieder der «Arbeiterpartei Kurdistans» (PKK), Gewalttaten begehen könnten. Seit 1993 wurden mehrere kurdische Vereine verboten, weil sie als Unterstützungsorganisationen für die PKK betrachtet wurden. Den deutschen Sicherheitsbehörden bereitet nach wie vor die Agitation von islamistischen und nationalistischen türkischen Gruppen Sorge, wozu nach Auffassung der Behörden auch die rund 26000 Mitglieder zählende «Islamische Gemeinschaft Milli Görüs e.V.» gehört. In den 1990er Jahren gab es zudem in Deutschland, wie auch in anderen EU-Staaten, gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen regimetreuen und regimefeindlichen Iranern und zwischen Kroaten, Serben und bosnischen Muslimen. Im Januar 1995 leitete der Generalbundesanwalt ein Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder der algerischen «Islamischen Heilsfront» (FIS) wegen des Verdachts auf Bildung einer kriminellen Vereinigung ein, nachdem sich Verdachtsmomente erhärtet hatten, dass sie an einem Waffenschmuggel aus Osteuropa über Deutschland nach Algerien beteiligt sein könnten.

Generell kann jede künftige Zuwanderung aus Spannungsgebieten die Problematik des politischen Extremismus unter Zuwanderern verstärken. Es ist nicht auszuschließen, dass Extremisten einen Aufenthalt als Tourist, Asylbewerber oder einen legalen Aufenthalt nutzen, um gewaltsame Aktionen vorzubereiten. Auch ist es möglich, dass in der EU lebende Landsleute oder Institutionen mit konträren politischen Auffassungen zum Ziel solcher Aktionen werden, ebenso wie es denkbar ist, dass Einrichtungen des Aufnahmelandes zum Ziel werden könnten, falls dieses in den Augen der Extremisten politische Stellung für das Gegenlager bezieht. Insgesamt ist aber festzustellen, dass es in den vergangenen Jahrzehnten erheblich weniger Gewalttätigkeiten extremistischer Zuwandererorganisationen in der EU gegeben hat, als von den Sicherheitsbehörden befürchtet wurde. So haben weder die Beziehungen zwischen den EU-Staaten und den Herkunftsstaaten extremistischer Zuwanderer zu größeren Gewalttaten geführt, noch hat es einen Import von Konflikten beispielsweise aus dem ehemaligen Jugoslawien oder anderen Konfliktgebieten gegeben. Offensichtlich haben die vorhandenen sicherheitspolitischen Einrichtungen und strafrechtlichen Instrumente verhindern können, dass in der EU politische Auseinandersetzungen in größerem Ausmaß mit Gewalt ausgetragen werden. Ein ernsthaftes Sicherheitsrisiko ist den EU-Staaten aus diesen Auseinandersetzungen bislang nicht erwachsen.

Ein anderes Problem stellt der internationale Terrorismus dar. Die Anschläge unter anderem in London und Madrid haben gezeigt, dass solche Gefährdungen immer bestehen und dass es erheblicher sicherheitspolitischer Anstrengungen bedarf, um dieses Risiko zu reduzieren. Die Mitgliedstaaten werden künftig noch sehr viel sorgfältiger auf die Entwicklung von Unterstützungsstrukturen für terroristisches Gedankengut achten müssen als bisher. Das kann nur mit Mitteln der Aufklärung geschehen und wird auch nur dann wirksam sein, wenn es den Mitgliedstaaten gelingt, der Entwicklung solcher Strukturen in der Zuwandererbevölkerung entgegen zu wirken. Auch aus diesem Grund können sich die EU-Staaten eine dauerhafte Marginalisierung und wirtschaftliche, soziale und politische Randständigkeit von Zuwanderern nicht leisten. Tatsächliche und vermeintliche Chancenlosigkeit kann einen dauerhaften Rückzug von Zuwanderern in ethnische «Kolonien» forcieren und damit unter Umständen eben jene Strukturen stärken, die verhindert werden

sollen. Integrationspolitik ist sicherlich kein Mittel gegen Terrorismus, aber sie ist unabdingbar, um eine Ausbreitung und Abschottung solcher Milieus zu erschweren.

## 2.5 Äußere Sicherheit

Unter bestimmten Umständen können unerwünschte massenhafte und unkontrollierte Zuwanderungen auch die äußere Sicherheit von Staaten gefährden. Eine solche Situation ist allerdings nur im Fall einer krisenhaften Massenfluchtbewegung vorstellbar. Beispiele hierfür hat es in den vergangenen Jahrzehnten durchaus gegeben, etwa im östlichen Afrika. Viele andere Fälle zeigen aber auch, dass selbst in Fällen von Bürgerkriegssituationen mit extrem hohem Abwanderungsdruck – wie beispielsweise während der Kriege im ehemaligen Jugoslawien – Massenfluchtbewegungen nur selten einen solch destabilisierenden Umfang erreichen.

Aus Sicht der EU-Staaten ist es eher vorstellbar, dass Zuwanderungen mittelbare Wirkungen auf ihre Sicherheit haben können. Hier sind fünf Fallkonstellationen denkbar:

*Erstens* könnten Zuwanderungen die innenpolitische Stabilität und den sozialen Frieden eines Mitgliedstaates so beeinträchtigen, dass dessen allgemeine Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird. Dies könnte geschehen, falls die Fähigkeit oder Bereitschaft der betroffenen Gesellschaft überschritten wird, Neuankömmlinge aufzunehmen und zu integrieren. Hierzu gehören auch Fälle, in denen die Zuwanderung als Bedrohung kultureller Identität aufgefasst wird und sich bei der Mehrheitsbevölkerung Abwehrreaktionen gegen die Zuwanderer bilden.

Ein *zweites* Bündel von indirekten Auswirkungen betrifft die bilateralen Beziehungen zwischen den Herkunfts- und den EU-Staaten. Grundsätzlich können Flüchtlinge und Migranten sowohl von Seiten der Herkunfts- wie der Zielländer für außenpolitische oder außenwirtschaftliche Zielsetzungen instrumentalisiert werden. Die Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen und deren Anerkennung als politisch Verfolgte beispielsweise belastet grundsätzlich die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland, und es gibt zahlreiche Beispiele, in denen Herkunftsländer in der Vergangenheit versucht haben, entsprechende Asylentscheidungen auch von EU-Staaten zu beeinflussen.

*Drittens* können sich EU-Staaten als Aufnahmeländer gezwungen sehen, sich in die inneren Belange der Herkunftsländer einzumischen, um unerwünschte Einwanderungsbewegungen zu reduzieren. Auf Migrationsprobleme zurückzuführende Konflikte können darüber hinaus bereits gespannte bilaterale Beziehungen weiter verschlechtern, sie sogar bis an die Grenze der militärischen Konfrontation belasten. Außerdem kann sich eine Diaspora aufgerufen fühlen, sich in der EU um eine Unterstützung «ihrer» Seite in einem innenpolitischen Konflikt im Herkunftsland zu bemühen oder gar gegen die Politik des Aufnahmelandes vorzugehen, sofern dieses Land in dem Konflikt eine Gegenposition einnimmt.

Eine *vierte* Dimension der Auswirkungen von Flüchtlings- und Migrationsbewegungen auf die äußere Sicherheit betrifft die Rückwirkungen von Flüchtlings- und Migrationsbewegungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik der EU-Staaten. So könnten krisenartige Bevölkerungsbewegungen über nationale Grenzen hinweg – oder auch innerhalb nationaler Grenzen – zur politischen Destabilisierung von für die EU wichtigen Regionen führen und damit deren Sicherheitsinteressen gefährden.

Im Hinblick auf die europäischen Staaten wäre hierbei insbesondere an die politische und wirtschaftliche Stabilität der südlichen EU-Nachbarstaaten zu denken.

*Fünftens* schließlich können sich aus ungelösten Migrationsproblemen Rückwirkungen auf die europäische Integration ergeben. Diese können positiv oder negativ sein. Auf der einen Seite birgt die Thematik zentrifugale Kräfte: Die EU-Staaten haben unterschiedliche migrationspolitische Interessen und streben in ihren politischen Strategien zum Teil auseinander. Auf der anderen Seite birgt die Notwendigkeit gemeinsamer europäischer Regelungen positive Impulse für eine Vertiefung der europäischen Integration. So hat es beispielsweise die Vielzahl bilateraler Migrationsabkommen und -regelungen schon aus Effizienzgründen nötig gemacht, multilaterale Regelungen zu entwickeln, außerdem stellt der Ausgleich der jeweiligen Migrationsbelastung erhebliche Anforderungen an die Solidarität der EU-Staaten.

## 2.6 Migration und Entwicklung

Derzeit ist in allen Industriestaaten ein zunehmendes Interesse an den Zusammenhängen von Migration und Entwicklung festzustellen. Unter anderem haben dazu die Weltbank und die Global Commission on International Migration<sup>29</sup> Untersuchungen vorlegt, die beträchtliche Aufmerksamkeit gefunden haben. Im September 2006 fand im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen ein «Hochrangiger Dialog über Internationale Migration und Entwicklung» statt, und auch das Europäische Parlament hat sich in einer Anhörung im März 2005 mit dieser Thematik befasst. Die EU-Kommission hat das Thema bereits in ihren Mitteilungen vom Dezember 2002<sup>30</sup> und Dezember 2005<sup>31</sup> aufgegriffen.

Seither nimmt das Thema einen wichtigen Platz auf der politischen Agenda der EU ein. Regierungen und internationale Organisationen sehen gesteuerte Migration als ein Phänomen an, das unter bestimmten Umständen positive entwicklungspolitische Wirkungen haben kann. Die Motive dafür sind unterschiedlich: *Erstens* erhoffen die Industriestaaten, die mit irregulärer Zuwanderung konfrontiert sind, dass wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsstaaten den Anreiz für Abwanderungen reduzieren kann. *Zweitens* ist – auch durch die Studien der Weltbank – inzwischen offensichtlich, dass Rücküberweisungen von Migranten in ihren Herkunftsländern einen erheblichen Teil der Mittelzuflüsse ausmachen und in vielen Fällen bereits die Summe aus Entwicklungshilfe und ausländischen Direktinvestitionen übersteigen. *Drittens* gibt es eine neue Debatte über Migration und «Braindrain»: Während die Migration von qualifizierten Arbeitskräften lange Zeit vornehmlich als Braindrain für die Herkunftsländer betrachtet wurde, werden nun die positiven Wirkungen solcher Wanderungen erkannt. Hierzu haben unter anderem Untersuchungen über die Rückwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften aus den USA nach Indien beigetragen. Es wird wahrgenommen, dass Migration heute immer weniger dem klassischen Wanderungsmuster definitiver Aus- und Einwanderung entspricht, sondern eine Form von Mobilität darstellt und für die im Herkunftsl-

29 Vgl. Weltkommission für internationale Migration: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Berlin 2006.

30 KOM(2002) 703.

31 KOM(2005) 390.

land verbliebenen Familien, die lokalen Gemeinschaften und die Herkunftsländer auch positive Folgen haben kann. In der Folge wird in der entwicklungspolitischen Debatte bereits von «Win-Win-Situationen» oder sogar von «Triple-Win-Situationen» gesprochen: Die Entwicklungsländer erhoffen Einnahmen aus Rücküberweisungen, eine Entlastung ihrer Arbeitsmärkte und Entwicklungsimpulse durch Rückkehrer.<sup>32</sup> Die Aufnahmeländer erwarten, ihre konjunkturellen und strukturellen Arbeitskräftelücken decken zu können und durch die Zuwanderung die Nebenkosten, die mit Wanderungen üblicherweise verbunden sind, vor allem die Kosten für die Integration der Zuwanderer, reduzieren zu können. Die Zuwanderer schließlich versprechen sich eine Verbesserung ihrer Lebenssituation, ohne die Risiken einer irregulären Migration eingehen zu müssen.

Das Beispiel der Rücküberweisungen zeigt allerdings, dass die entwicklungspolitischen Folgen von Migration ambivalent sind: Bei genauerer Betrachtung sind zum Teil keine oder sogar negative Wirkungen zu erkennen. Diese werden sichtbar, wenn man die verschiedenen Wirkungsebenen unterscheidet.<sup>33</sup>

So haben Rücküberweisungen für *Haushalte* in der Regel einen positiven Entwicklungseffekt: Sie können die Bildungschancen der Kinder erhöhen, die Wohnbedingungen verbessern und den Familien einen höheren Lebensstandard ermöglichen. Rücküberweisungen können einen Schutz gegen Verarmung bedeuten und den lebensnotwendigen Konsum sicherstellen. Für *Betriebe*, insbesondere Kleinbetriebe, können sie eine Risikoversicherung darstellen, sie können eine Absicherung von Investitionen in die Selbstständigkeit bieten und Unterstützung bei der Gründung solcher Betriebe leisten. In den *Kommunen* können Rücküberweisungen die Infrastruktur verbessern, wenn die Mittel z.B. in die Wasserversorgung investiert werden und sie die Kommunen damit attraktiver machen und gegen weitere Abwanderung vorbeugen. Während die Wirkungen also für Haushalte, Betriebe und Kommunen in der Regel eher positiv sind, gibt es bezüglich der *volkswirtschaftlichen Wirkungen* kein einheitliches Bild: Es besteht offensichtlich keine generelle Korrelation zwischen Rücküberweisungen und Wirtschaftswachstum: Einige Länder haben sich trotz hoher Rücküberweisungen nur schwach entwickelt (Philippinen, Ecuador, Jemen), andere hingegen gut (China, Indien, Thailand). Diese Unterschiede sind eher mit dem Zustand der Märkte und der Qualität des Regierens zu erklären.

Ähnliche Vorbehalte sind hinsichtlich der entwicklungspolitischen Wirkungen bei der Rückkehr von Migranten in ihre Herkunftsländer angebracht. Die Folgen unterscheiden sich – wenn man die vorgenommenen Direktinvestitionen und den Humankapitaltransfer betrachtet – je nach Art der Rückkehr, insbesondere danach, ob es sich um eine dauerhafte oder vorübergehende Rückkehr handelt.<sup>34</sup>

Offensichtlich beeinflussen mindestens vier Faktoren den Erfolg oder Misserfolg solcher Wanderungen: erstens die sozioökonomischen Bedingungen im Aufnahmeland; zweitens die politischen Verhältnisse im Heimatland, die Möglichkeiten für politische Beteiligung und das Vertrauen in die Regierung, die Rahmenbedin-

32 Vgl. UN General Assembly: International Migration and Development. Report of the Secretary-General, New York, 18.5.2006, A/60/871, S. 12f.

33 Vgl. Bimal Ghosh: Migrants' Remittances and Development. Myths, Rhetoric and Realities, Genf 2006.

34 Vgl. Dovelyn R. Agunias: From a Zero-sum to a Win-Win Scenario? Literature Review on Circular Migration, Washington 2006.

gungen für ein menschenwürdiges Leben dort zu schaffen; drittens die Umstände der Rückkehr, insbesondere die Frage, ob die Rückkehr freiwillig oder unter Zwang, ob sie geplant oder spontan erfolgt; und viertens die Möglichkeiten des Migranten selbst, vor allem der Bildungsgrad, die fachlichen Erfahrungen und die finanzielle Ausstattung. Hieraus wiederum lassen sich generelle Hypothesen für die entwicklungspolitischen Wirkungen von zirkulärer Migration ableiten:<sup>35</sup>

Die Wirkungen sind wahrscheinlich positiv,

- wenn sich die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen in den Herkunftsländern verbessert haben oder wenn die Migranten überzeugt sind, dass sich die Verhältnisse in absehbarer Zeit deutlich bessern werden;
- wenn die Rückkehr unabhängig davon, ob sie befristet oder dauerhaft erfolgt, freiwillig und geplant stattfindet; und
- wenn die Rückkehrer Qualifikationen, Kenntnisse und Kapital sammeln konnten.

Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, ist die Wahrscheinlichkeit negativer entwicklungspolitischer Folgen der Rückkehr größer. Daraus ergibt sich, dass bei der Gestaltung von entwicklungspolitisch orientierten Migrationsprogrammen diese Rahmenbedingungen beachtet und gestaltet werden müssen.

Die Zusammenarbeit der EU-Staaten ist angesichts der nationalen Unterschiede im Wanderungsgeschehen und der Problemlagen sowie der großen Relevanz der Asyl- und Migrationspolitik für die nationale Souveränität nicht selbstverständlich. Im Folgenden wird nachgezeichnet, wie sich diese Zusammenarbeit entwickelt hat und in welchen Bereichen sie stattfindet.

---

35 Vgl. Dovelyn R. Agunias und Kathleen Newland: Circular Migration and Development. Trends, Policy Routes, and Ways Forward, MPI Policy Brief, Washington: Migration Policy Institute, April 2007, S. 7.



# 3 Entwicklung und Stand der EU-Migrationspolitik

Die Grundlage der heutigen asyl- und migrationspolitischen Zusammenarbeit wurde bereits mit dem Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 gelegt. Damals bezog sich die Zusammenarbeit allerdings noch ausschließlich auf erwerbstätige Bürger der Mitgliedstaaten. Ihnen sollte eine Gleichbehandlung mit einheimischen Arbeitskräften in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen garantiert werden. Seit den 1970er Jahren wurden die Freizügigkeitsregeln allmählich über den Kreis der Arbeitnehmer hinaus auf nicht erwerbstätige EG-Bürger ausgedehnt, um die Vorteile der Europäischen Gemeinschaft (EG) für alle Bürger unmittelbar erfahrbar zu machen und damit die öffentliche Unterstützung für den europäischen Integrationsprozess zu fördern.

In der Rückschau ist deutlich zu erkennen, dass die Freizügigkeit in allen Erweiterungsrounds der EG politisch umstritten war: In den 1960er Jahren wurde die «Überschwemmung» der Arbeitsmärkte durch süditalienische Arbeitskräfte befürchtet, in den 1970er Jahren löste der Beitritt Großbritanniens Befürchtungen vor umfangreichen Zuwanderungen aus dem britischen Commonwealth aus. In den 1980er Jahren beugte die EG ähnlichen Sorgen anlässlich der Beitritte Griechenlands, Portugals und Spaniens durch die Vereinbarung von mehrjährigen Übergangsfristen bis zur Gültigkeit der Freizügigkeitsregelungen vor. In allen Fällen zeigte sich, dass die Befürchtungen grundlos waren, da die erwarteten Massenzuwanderungen ausblieben.

## 3.1 Der Beginn der migrationspolitischen Zusammenarbeit

Nachdem in den Jahren 1973/74 viele Mitgliedstaaten ihre bisherige Gastarbeiteranwerbepolitik durch einen Anwerbestopp beendet hatten, schloss die EG mit einigen Herkunftsstaaten Assoziations- und Kooperationsabkommen oder ergänzte schon bestehende Verträge, etwa das seit 1963 bestehende Assoziationsabkommen mit der Türkei, das auch heute noch für die Rechtsstellung türkischer Migranten in der EU erhebliche Bedeutung hat. Erst Mitte der 1970er Jahre begannen die Mitgliedstaaten, ihre migrationspolitische Zusammenarbeit auch auf die Zuwanderung aus Drittstaaten auszudehnen. 1974 verkündete der Ministerrat ein erstes Aktionsprogramm für Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen, und 1976 wurde die Koordinierung der Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen der Europäischen Kommission übertragen. 1985 verabschiedete die Kommission erstmals Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft.

Mit der Unterzeichnung des Schengener Abkommens durch die Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich im Juni 1985 begann eine neue Phase der

migrations- und asylpolitischen Kooperation: die der vertraglichen Zusammenarbeit (Schengen I). Die bis dahin intergouvernementale Zusammenarbeit außerhalb der EG ohne rechtlich verbindliche Verfahren und Instrumente und ohne gemeinsame Ziele wurde zu einer zumindest in Teilen vergemeinschafteten Kooperation mit vertraglich festgelegten Zielsetzungen und Instrumenten. Das Schengener Abkommen sah den Abbau der Grenzkontrollen und eine Angleichung der Visavorschriften vor. Es wurde im Juni 1990 durch das Dubliner Abkommen ergänzt, das Verfahren zur Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Landes enthielt (in Kraft seit September 1997). Zudem unterzeichneten die Mitglieder der Schengen-Gruppe – mittlerweile erweitert um Italien, Portugal und Spanien – das Durchführungsabkommen zum Schengener Abkommen (SDI oder Schengen II), welches die Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Außengrenzen und bei der Zuwanderung aus Drittstaaten regelt.

Die Schengener Übereinkommen waren in erster Linie Maßnahmen zur Flankierung des Binnenmarktes. Ihnen lag das Prinzip zugrunde, die Interessen der Mitgliedstaaten möglichst weitgehend zu wahren. Dies wurde beispielsweise in den Vereinbarungen über die Bindungskraft des Vertrages sichtbar: Die tatsächliche Anwendung bedurfte eines politischen Beschlusses, was den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gab, der Anwendung erst dann zuzustimmen, wenn sie der Ansicht waren, dass das Verhalten der anderen Mitgliedstaaten nicht gegen die nationalen Interessen verstoße.

### 3.2 Die Grundlagen: Maastricht und Amsterdam

Die Zielsetzungen und Instrumente der europäischen migrationspolitischen Zusammenarbeit haben sich in den vergangenen Jahren stark verändert.<sup>36</sup> Eine wichtige Wegmarke war dabei der Maastrichter Vertrag. Dieser enthielt zwar zahlreiche migrations- und asylpolitische Aufgaben, sah aber in erster Linie zwischenstaatliche Kooperationsverfahren vor. Der Umfang der Zusammenarbeit blieb noch weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, die Regierungen verpflichteten sich lediglich zu besserer Absprache und zu regelmäßigen Konsultationen.

Seit Beginn der 1990er Jahre hatten die Zuwanderungen in die EU erheblich zugenommen, und die zunehmende Durchlässigkeit der Außengrenzen im Zusammenhang mit der Öffnung Osteuropas verlangte eine stärkere Kooperation der Mitgliedstaaten. Einige der durch Wanderungsbewegungen besonders stark belasteten Mitgliedstaaten forderten eine «Europäisierung» des Problems, und der Amsterdamer Vertrag mit seiner Stärkung der gemeinschaftlichen Regelungen war in dieser Hinsicht eine Reaktion der Mitgliedstaaten auf diese neuen Herausforderungen. Mit dem Vertrag wurden wesentliche Bereiche der Asyl- und Einwanderungspolitik in den EU-Vertrag aufgenommen.<sup>37</sup>

36 Vgl. dazu Steffen Angenendt: Die europäische Asyl- und Migrationspolitik, in: Werner Weidenfeld (Hg.): Europa-Handbuch, Band 1, 4. aktualisierte Auflage, Gütersloh (im Erscheinen).

37 Vgl. dazu Jörg Monar: Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 29-42.; ders.: Enlargement-Related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments, Den Haag 2000.

Die Umsetzung des Vertrages war schwierig, insbesondere die Übernahme des so genannten Schengen-Besitzstandes brachte zahlreiche Probleme mit sich. Vor allem die Kontrolle der EU-Außengrenzen, die Visapolitik und die rechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit führten zu erheblichem Regelungsbedarf. Auch die Anpassung der Arbeitsstrukturen von Rat und Kommission war aufwändiger als erwartet, und es wurde frühzeitig deutlich, dass die Zieldefinition der «Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» unklar und die hierfür nötigen Maßnahmen nicht hinreichend präzisiert worden waren.

### 3.3 Die Konkretisierung durch Tampere

Bereits im Herbst 1998 hatte die Europäische Kommission einen Sondergipfel angeregt, um die Entwicklung einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik voranzutreiben. Daraufhin fand im Oktober 1999 der Europäische Gipfel in Tampere (Finnland) statt, bei dem zahlreiche asyl- und migrationspolitische Zielbestimmungen vorgenommen wurden, unter anderem der Beschluss, die Genfer Flüchtlingskonvention als Grundlage der europäischen Asylpolitik festzuschreiben. Spätestens seit diesem Gipfel versteht sich die Europäische Kommission als Motor einer europäischen Asyl- und Migrationspolitik, was bereits in den von ihr im November 2000 vorgelegten Mitteilungen über ein gemeinsames Asylverfahren<sup>38</sup> und über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft<sup>39</sup> zum Ausdruck kam.

Die Beschlüsse des Tampere-Gipfels markieren auch noch aus einem anderen Grund eine neue Schwerpunktsetzung in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik. Vor dem Hintergrund der in dieser Zeit in vielen Mitgliedstaaten günstigen Wirtschaftsentwicklung und des wachsenden Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften betonte die Kommission erstmals seit den Anwerbstopps von 1973 die Notwendigkeit, Arbeitsmigranten aus Nicht-EU-Staaten aus demographischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen legale Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU zu eröffnen und damit eine aktive Zuwanderungspolitik zu verfolgen. Diese neue Sichtweise wurde kurz darauf auch vom Europäischen Rat in Lissabon bestätigt.<sup>40</sup>

Die Öffnung der europäischen Migrationspolitik für wirtschaftliche und demographische Aspekte wurde allerdings bereits kurz danach wieder von anderen Schwerpunktsetzungen überlagert. In vielen Mitgliedstaaten verschlechterte sich im Jahr 2000 die wirtschaftliche Entwicklung, und die migrationspolitische Debatte konzentrierte sich wieder auf restriktive Aspekte, insbesondere auf die Sicherung der Außengrenzen. Dies wurde insbesondere bei den Ratstreffen von Laeken im Dezember 2001 und von Sevilla im Juni 2002 deutlich, auf denen die Forderung nach einer Bekämpfung der irregulären Zuwanderung erhoben wurden. Auch als Reaktion auf die Anschläge auf die USA vom 11. September 2001 wurden die innere Sicherheit und die Bekämpfung der irregulären Einwanderung zum vorherrschenden Thema. Es wurden zahlreiche restriktive Maßnahmen erörtert. Erstmals betonte der Rat auch, dass sich die Bekämpfung der irregulären Einwanderung in den Außen-

38 KOM(2000) 755.

39 KOM(2000) 757 und KOM (2003) 336.

40 Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24.3.2000 (SN 100/1/00).

beziehungen der EU niederschlagen müsse. Durch wirtschaftliche Zusammenarbeit, Handel, Entwicklungshilfe und Konfliktprävention müsse die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunfts- und Transitländer gefördert werden, um die Ursachen irregulärer Zuwanderung zu beseitigen. Zur Bekämpfung der irregulären Zuwanderung sollten künftig in alle Kooperations- und Assoziationsabkommen so genannte Migrationsklauseln eingefügt werden, welche die Kooperation bei der Migrationssteuerung regeln sollten.<sup>41</sup>

Mit der dänischen Ratspräsidentschaft im Jahre 2002 gewann schließlich die Integrationspolitik an Bedeutung für die EU-Politik. Die Kommission legte im Juni 2003, zum Europäischen Rat von Thessaloniki, eine Mitteilung vor, in der sie eine umfassende Integrationspolitik als dringend bezeichnete.<sup>42</sup> Gleichzeitig bekräftigte aber der Rat die Notwendigkeit der Bekämpfung irregulärer Zuwanderung.

### 3.4 Von Tampere zum Haager Programm

Die Bilanz der EU-Kommission zur Umsetzung der Beschlüsse von Tampere vom Juni 2004<sup>43</sup> enthielt bereits erste Vorschläge für die weitere Entwicklung des «Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» (Tampere II). Auf dem Gipfeltreffen vom 5. November 2004 in Brüssel konkretisierten die Staats- und Regierungschefs diese Vorschläge in einem weiteren Fünfjahresprogramm, dem «Haager Programm» (2005-2010),<sup>44</sup> das u.a. eine Harmonisierung des Asylrechts bis zum Jahr 2010, eine Regelung der Arbeitsmigration und eine verstärkte Bekämpfung der irregulären Zuwanderung enthält. Grundlage dieses zweiten «Fahrplans» zur Schaffung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik hätte der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat und zur Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes ab April 2005 sein sollen. Einige Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Dänemark, Griechenland, Estland und Slowakei) waren aber nicht bereit, die Vergemeinschaftung auch der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung zu akzeptieren; sie verlangten, dass dies weiterhin eine nationale Aufgabe bleiben solle. Dementsprechend wurden im Ratsbeschluss die legale Zuwanderung sowie die polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit von dem für die anderen Bereiche der Innen- und Justizpolitik eingeführten Mehrheitsverfahren ausgenommen.

Zur Umsetzung des Haager Programms hat die Kommission Maßnahmen in vier zentralen Bereichen vorgeschlagen.

Einen *ersten* Schwerpunkt bildet die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung. Hierzu hat die Kommission den Mitgliedstaaten im Januar 2005 ein Grünbuch vorgelegt.<sup>45</sup> Darin stellt sie – offensichtlich angesichts der jüngsten Erfahrungen mit den Widerständen gegen eine Vergemeinschaftung der Arbeitsmigration – zwar fest, dass dieser Bereich wegen der Besonderheiten der nationalen Arbeitsmärkte nur mit flexiblen

41 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15.12.2001 (SN 300/1/01 REV 1), und Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Sevilla), 21. und 22.6.2002 (SN 200/02).

42 KOM(2003) 323.

43 KOM(2004) 401.

44 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABL 2005/C 53/01.

45 KOM(2004) 811.

Instrumenten geregelt werden könne. Sie beharrte aber darauf, dass im Falle eines dringenden Arbeitskräftebedarfs gemeinsame Lösungen gefunden werden müssten. Zur Konkretisierung präsentierte die Kommission im Dezember 2005 ihren Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung.<sup>46</sup>

Einen *zweiten* Schwerpunkt zur Realisierung des Haager Programms bildet die irreguläre Zuwanderung. Hier hat die Kommission eine Rückführungsrichtlinie vorgeschlagen, um einheitliche Ausweisungsverfahren zu schaffen.<sup>47</sup> Dazu soll zunächst die freiwillige Rückkehr gefördert werden, die erst in einem zweiten Schritt zur Abschiebung führen soll. Das EU-Parlament stimmte im Juni 2008 diesen Regelungen zu. Es besteht nun für Irreguläre eine Frist von 30 Tagen für die freiwillige Ausreise. Besteht die Gefahr des Untertauchens, kann allerdings eine bis zu 6-monatige Abschiebehaft verfügt werden, die in Einzelfällen um weitere 12 Monate ausgedehnt werden kann. Zudem kann ein bis zu fünfjähriges Wiedereinreiseverbot verhängt werden, falls der Betreffende nicht mit den Behörden kooperiert. Im Gegenzug sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Irregulären Zuwanderern freien Zugang zu rechtlicher Beratung zu gewähren. Migranten- und Menschenrechtsorganisationen beklagen vor allem die Abschiebehaft, und einige Regierungen von Herkunftsländern, die eine starke Rückwanderung von irregulären Migranten befürchten, kritisieren diese Regelungen.

Zur Verstärkung der Außengrenzkontrollen hat am 1. Mai 2005 die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX in Warschau ihre Arbeit als Koordinationseinrichtung aufgenommen, zudem wurde die Einsetzung gemeinsamer Grenzpatrouillen und von «Soforteinsatzteams» im Fall umfangreicher irregulärer Zuwanderung beschlossen.<sup>48</sup> Auch die gemeinsame Außengrenzkontrolle ist zum Gegenstand von Kritik geworden. Zahlreiche Menschenrechtsorganisationen werfen den Mitgliedstaaten insbesondere beim Umgang mit Bootsflüchtlingen Menschenrechtsverletzungen vor, Kritik wird auch an der mangelnden Transparenz und der fehlenden parlamentarischen Kontrolle von FRONTEX geäußert.<sup>49</sup>

Die Transit- und Herkunftsländer sollen bei ihren Bemühungen um eine Reduzierung der irregulären Wanderungen weiterhin finanziell und technisch durch verschiedene Programme im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 unterstützt werden.<sup>50</sup> Dabei handelt es sich um das Heranführungshilfelinstrument (IPA), das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCECI). Im Jahr 2004 wurde das Programm Aeneas für die Zusammenarbeit mit

---

46 KOM(2005) 669.

47 KOM(2005) 391.

48 KOM(2006) 401.

49 Zuletzt: Amnesty International: Critical Review Instead of Complacency. Amnesty International's Ten-Point Programme for the French Presidency of the EU, Juni 2008, Brüssel; vgl. auch Ruth Weinzierl und Urszula Lisson: Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie, Berlin 2007.

50 Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, Amtsblatt der Europäischen Union L 310/1, 9.11.2006.

Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl eingerichtet,<sup>51</sup> mit dem Drittländern gezielte und ergänzende finanzielle und technische Hilfe geleistet werden soll, um die Entwicklung von Einwanderungspolitiken zu unterstützen.<sup>52</sup>

*Drittens* möchte die Kommission regionale Schutzprogramme in Nicht-EU-Staaten aufbauen. Die Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten über externe Flüchtlingslager ist schon älter. Unter anderem hatten die britische Regierung und der damalige Bundesinnenminister Otto Schily Vorschläge zur Prüfung von Asylanträgen außerhalb der EU unterbreitet. Diese waren allerdings nicht nur bei Flüchtlingsorganisationen, sondern auch bei anderen Mitgliedstaaten auf zum Teil scharfe Kritik gestoßen. Die Kommission betonte daher in ihrer Mitteilung über regionale Schutzprogramme<sup>53</sup> (KOM/2005/388), dass es nicht um eine Verlagerung der Flüchtlingslasten gehe, sondern lediglich um Hilfe für Drittstaaten, die große Flüchtlingszuwanderungen bewältigen müssten, dabei aber überfordert seien. In diesen Fällen solle die EU finanzielle und andere Unterstützung bei der Versorgung der Flüchtlinge leisten.

Im Januar 2006 einigte sich der Rat im Prinzip auf solche regionalen Schutzprogramme, die – angesichts der starken Zunahme der irregulären Zuwanderung nach Italien und Spanien – durch eine gemeinsame Überwachung der Seegrenzen, gemeinsame Charterflüge zur Abschiebung irregulärer Zuwanderer und durch einen besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ergänzt werden sollten. In diesem Rahmen sollen in erster Linie die Schutzkapazitäten von Gebieten in der Nähe der Ursprungsregionen von Fluchtbewegungen gestärkt werden. Die Programme sollen vor allem die Infrastruktur für die Ansiedlung und Integration von Flüchtlingen stärken, und sie sollen in enger Abstimmung mit dem UN-Flüchtlingshochkommissariat und den betroffenen Ländern erarbeitet werden. Erste Pilotprojekte sollen in der Ukraine sowie in Moldawien und Weißrussland eingerichtet werden, möglicherweise auch in Nordafrika, Ostafrika und Afghanistan.

Ein *vierter* Bereich von Aktivitäten zur Umsetzung des Haager Programms betrifft die Integration von Zuwanderern. Hierzu hat die Kommission eine «Integrationsagenda» vorgelegt, die auf den vom Rat im November 2004 formulierten Positionen zur Integration von Zuwanderern aufbaut.<sup>54</sup>

### 3.5 Gesamtansatz Migration

Unter dem Eindruck der stark angewachsenen irregulären Zuwanderung aus Nordafrika forderten die EU-Staats- und Regierungschefs bei ihrem informellen Treffen in Hampton Court im Oktober 2005 ein umfassendes europäisches Konzept für die Migrationsproblematik. Die EU-Kommission legte daraufhin ihre Mitteilung

51 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Maßnahmen im Außenbereich durch thematische Programme im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013, KOM(2005) 324.

52 European Commission, Annual Action Programme for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum for 2007 and partial Annual Action Programme for 2008 for the Call for Proposals.

53 KOM(2005) 388.

54 KOM(2005) 389.

«Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen»<sup>55</sup> vor, deren Grundsätze anschließend vom Europäischen Rat in Gestalt des «Gesamtansatzes zur Migrationsfrage»<sup>56</sup> bestätigt wurden.

In der Kommissionsmitteilung und den Beschlüssen wird ein «kohärenter und bereichsübergreifender Ansatz» in der Migrationspolitik gefordert, der sicherheits- und entwicklungspolitische Aspekte einbezieht. Die Synergien zwischen Migration und Entwicklung sollen gefördert werden, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass ein ausgewogener umfassender Ansatz für eine langfristige Strategie zur Bekämpfung der Ursachen der unfreiwilligen Migration unabdingbar sei:

«Der Europäische Rat stimmt darin überein, dass kurzfristig dringend weit reichende konkrete Maßnahmen getroffen werden müssen, die Bestandteil der aktuellen Bemühungen sind, dafür zu sorgen, dass Migration allen betroffenen Ländern zum Vorteil gereicht. Es muss etwas unternommen werden, um die irregulären Migrationsströme und die Zahl der Todesfälle zu verringern, die sichere Rückkehr irregulärer Einwanderer zu gewährleisten, bessere dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden und Kapazitäten für eine bessere Steuerung der Migration – auch durch Maximierung der Vorteile der legalen Migration für alle Partner – aufzubauen, wobei die Menschenrechte und das individuelle Recht auf Asyl uneingeschränkt zu wahren sind.»<sup>57</sup>

Obwohl im Grunde nicht mehr als ein Anhang zu den Beschlüssen des Europäischen Rates, haben die Festlegungen inzwischen grundlegende Bedeutung erhalten. Es wurde seitdem kein relevantes Dokument zur EU-Asyl- und Migrationspolitik veröffentlicht, das nicht Bezug auf diesen Gesamtansatz nehmen würde.

Das Konzept hat nicht zuletzt so große Aufmerksamkeit gefunden, weil inzwischen die oben beschriebene internationale Debatte über Migration und Entwicklung an Dynamik gewonnen hat und weil zumindest den von irregulärer Zuwanderung stark betroffenen Mitgliedstaaten deutlich geworden ist, dass eine verstärkte Kontrolle der Außengrenzen nicht ausreichen würde, um die irreguläre Zuwanderung nachhaltig zu reduzieren. Ein weiterer Grund für die Popularität des Konzeptes ist, dass von Teilen der Öffentlichkeit, insbesondere von Migrant\*innenorganisationen, schon seit langem ein partnerschaftlicher Gegenentwurf zur «Festung Europa»-Politik gefordert wird. Der diesbezügliche Vorwurf gegenüber der aktuellen Politik lautet, die EU «externalisiere» ihre Migrationslasten durch Verschiebung auf die EU-Nachbarregionen. Auch wenn die Zielsetzung einer «umfassenden» Migrationspolitik nicht neu ist, sondern von der EU-Kommission auch bereits in früheren Dokumenten empfohlen wurde, kann der Gesamtansatz Migration als ein Perspektivwechsel in der europäischen Migrationspolitik verstanden werden, weil den Auswirkungen der Migration auf die Herkunfts- und Transitländer größere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Ob der Gesamtansatz die EU-Politik tatsächlich verändert, wird von der Umsetzung der geplanten Maßnahmen abhängen.<sup>58</sup> Dazu ist die Zustimmung der Mitglied-

55 KOM(2005) 621.

56 Europäischer Rat: Anlagen zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I, Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum, Dezember 2005.

57 Ebd., I.15.

58 Vgl. Elizabeth Collett: The «Global Approach to Migration»: Rhetoric or Reality? European Policy Centre, November 2007, S. 1.

staaten notwendig, die angesichts der eingangs beschriebenen Interessenunterschiede schwierig zu erreichen sein wird. Zudem sind an einem solchen ressortübergreifenden Ansatz zwangsläufig verschiedene EU-Generaldirektionen beteiligt, die ebenfalls nicht immer gleicher Auffassung in Bezug auf Migrationsfragen sind. Gleichwohl hat der Gesamtansatz bereits eine gewisse Bindewirkung entfaltet, wie an der von der deutschen Ratspräsidentschaft unterstützten Ausdehnung des Ansatzes auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU zu erkennen ist.<sup>59</sup>

Als ein erstes Zwischenfazit hat die EU-Kommission im November 2006 eine Mitteilung vorgelegt,<sup>60</sup> für eine Gesamtbewertung ist es aber noch zu früh.

---

<sup>59</sup> KOM(2007) 247.

<sup>60</sup> KOM(2006) 735.



# 4 Die aktuellen Handlungsfelder der EU-Migrationspolitik

Dem Thema Migration und den entsprechenden Mitteilungen der EU-Kommission lassen sich fünf zentrale Bereiche entnehmen: Migrationspolitik, Asylpolitik, irreguläre Migration, Integration und Entwicklungspolitik. Wie weit die Bemühungen um eine gemeinschaftliche Politik in den wichtigsten Handlungsfeldern vorangeschritten sind, das sollen die folgenden Abschnitte zeigen.

## 4.1 Migrationspolitik

Ihre Vorstellungen über eine künftige gemeinsame Migrationspolitik hat die Kommission bereits in ihrer Mitteilung vom November 2000 skizziert. Die Grundpositionen haben sich seitdem nicht verändert: Die Kommission geht davon aus, dass der seit 30 Jahren in fast allen EU-Staaten gültige Einwanderungsstopp der heutigen Lage nicht mehr entspricht, wegen des zunehmenden Einwanderungsdrucks, aber auch weil einige Mitgliedstaaten wegen ihres Arbeitskräftemangels wieder begonnen haben, temporäre und dauerhafte Arbeitskräfte aus Drittstaaten anzuwerben. Die Mitgliedstaaten sollen nach Ansicht der Kommission akzeptieren, dass die Einwanderung wirtschaftlich und gesellschaftlich notwendig ist und auch nicht verhindert werden kann. Aus diesem Grund müssten auch legale Einwanderungsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten geschaffen werden.<sup>61</sup> Die Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern wird als eine wichtige Rahmenbedingung für eine umfassende Migrationspolitik betrachtet. Zur Förderung dieser Zusammenarbeit hat die Kommission u.a. die Programme TACIS und PHARE ausgearbeitet, mit denen die Wirtschaftslage in den Herkunfts- und Transitländern verbessert, die Reform der Rechtsvorschriften unterstützt, die Strafverfolgung intensiviert und die Grenzkontrollen modernisiert werden sollen.

Die Regelungen zur Ein- und Ausreise und zur Erwerbstätigkeit von Bürgern aus Drittstaaten sollen nach Ansicht der Kommission transparent sein und potenziellen Arbeitsmigranten durch eine eindeutige Bestimmung ihrer Rechte und Pflichten eine rationale Entscheidung ermöglichen. Dazu soll auch temporären Arbeitskräften ein sicherer Rechtsstatus gewährt und denjenigen, die langfristig einwandern wollen und die bestimmte Kriterien erfüllen, der Erwerb eines dauerhaften Status ermöglicht werden.<sup>62</sup> Die Antragsverfahren sollen einfach gestaltet sein und die innerstaatliche Arbeitsmarktlage berücksichtigt werden, wobei der Grundsatz angewendet werden

<sup>61</sup> KOM(2000) 757.

<sup>62</sup> Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit, KOM (2001) 386 endg.

soll, dass Menschen aus Drittstaaten nur nach einer Arbeitsmarktprüfung beschäftigt werden dürfen. Insgesamt sollen die Regelungen angesichts der unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitsmärkte flexibel sein und dabei sowohl den Interessen der Arbeitgeber entsprechen als auch die Rechte der Zuwanderer wahren.

Zum langfristigen Aufenthalt von Bürgern aus Drittstaaten hat die Kommission eine Reihe von Voraussetzungen für den Erwerb einer Aufenthaltsberechtigung und für den Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten definiert. Dabei legt sie besonderen Wert auf die Festlegung eines gemeinsamen Status, der auch für Flüchtlinge nach der GFK sowie für diejenigen Menschen aus Drittstaaten gelten soll, die Familienmitglieder eines in einem anderen EU-Land lebenden Unionsbürgers sind. Ein langfristiger Aufenthaltsstatus soll nach Ansicht der Kommission letztlich den gleichen Zugang zu abhängiger oder selbstständiger Erwerbstätigkeit, zu allgemeiner und beruflicher Bildung und zu sozialer Sicherung bieten, wie ihn Staatsbürger genießen. Außerdem soll er einen hohen Ausweisungsschutz bieten. Die von den Mitgliedstaaten im November 2003 beschlossene Richtlinie<sup>63</sup> sieht vor, dass ein solcher langfristiger Aufenthaltsstatus nach fünfjährigem legalem Aufenthalt erreicht werden kann.

Bezüglich der Familienzusammenführung geht die Kommission von der Einschätzung aus, dass der Familiennachzug in den letzten zwanzig Jahren eine der Hauptformen der Einwanderung war und dass der Familiennachzug ein wesentliches Element für die Integration der Zuwanderer darstellt. Die Nachzugsmöglichkeit soll generell für die Kernfamilie gelten, also für Ehegatten und minderjährige Kinder. Die Familienangehörigen sollen einen verlängerbaren Aufenthaltstitel mit derselben Gültigkeit erhalten wie der Antragsteller und eine Arbeitserlaubnis. Ebenso sollen sie selbstständig tätig werden dürfen und einen Anspruch auf berufliche Aus- und Fortbildung haben. Die Richtlinie wurde (nach mehreren Überarbeitungen) im September 2003 angenommen.<sup>64</sup>

Außerdem wurde im November 2003 eine politische Einigung darüber erzielt, dass Opfer von Menschenhandel, die mit den Behörden kooperieren, einen kurzfristigen Aufenthaltstitel bekommen können.<sup>65</sup>

Die Einigung der Mitgliedstaaten über den im Mai 2001 von der Kommission vorgelegten Vorschlag über die Zuwanderung von Arbeitsmigranten<sup>66</sup> erwies sich hingegen als weitaus schwieriger. Die Kommission hatte mit dem Vorschlag versucht, einen Gesamtlösung für die gemeinsame Steuerung der Arbeitsmigration zu finden. Der Richtlinienvorschlag kam über eine erste Lesung nicht hinaus und wurde von der Kommission angesichts des starken Widerstandes zurückgezogen. Die Kommission schloss daraus, dass ein «Gesamtpaket» nicht durchzusetzen sei, und legte 2004 ihr Grünbuch zur Wirtschaftsmigration<sup>67</sup> vor, um die Mitgliedstaaten, nicht-staatliche Akteure und die Öffentlichkeit stärker an der Konzeption der Arbeitsmigration

63 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

64 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

65 Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

66 KOM(2001) 386.

67 KOM(2004) 811.

zu beteiligen. Aus dem Grünbuch entwickelte sie den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung vom Dezember 2005, der die Arbeitsmigration in Teilbereiche zerlegt und dazu einzelne Richtlinien vorsieht: eine Rahmenrichtlinie, die für jeden legal beschäftigten Drittstaatler eine Gleichbehandlung mit Einheimischen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, den Bildungszugang, die Anerkennung von Abschlüssen, die Kranken- und Rentenversicherung und die Steuern vorsieht, zudem vier Richtlinien für bestimmte Zuwanderergruppen, nämlich für hoch Qualifizierte, Saisonarbeiter, Trainees und innerhalb von Konzernen Beschäftigte.

Bislang liegen die Rahmenrichtlinie<sup>68</sup> und der Entwurf für die Beschäftigung in hoch qualifizierten Tätigkeiten vor. Diese so genannte «Blue Card» soll nach Auffassung der Kommission befristet auf 2 Jahre erteilt werden und verlängerbar sein. Es soll sich um ein nachfrageorientiertes Verfahren handeln, bei dem der Antragsteller einen mindestens einjährigen Arbeitsvertrag vorweisen muss. Der Vorschlag ist außerdem mobilitätsorientiert, da dem Zuwanderer – falls er die Voraussetzungen des betreffenden nationalen Arbeitsmarktes erfüllt – die Möglichkeit geboten wird, nach zwei Jahren Aufenthalt in einem anderen EU-Land zu leben und zu arbeiten. Zudem ist der Vorschlag qualifikationsbezogen, weil Bewerber einen Sekundärabschluss oder eine dreijährige Berufserfahrung nachweisen müssen, und er ist ausschließlich auf qualifizierte Beschäftigung bezogen. Das Kriterium dafür ist das Erfordernis eines mindestens dreifachen Mindestlohnes. Erfolgreichen Bewerbern soll ein sofortiger Familiennachzug gestattet werden, eine Arbeitslosigkeit von bis zu drei Monaten Dauer kann akzeptiert werden. In sozialrechtlicher Hinsicht sollen diese Zuwanderer Einheimischen gleichgestellt werden, insbesondere bezüglich der Steuern, Renten und Sozialversicherungsleistungen.

Dieser Vorschlag zur Regelung der Zuwanderung von hoch Qualifizierten ist allerdings bereits in einigen Mitgliedstaaten auf Widerstand gestoßen – ohne dass immer nachzuvollziehen wäre, wo die Risiken gesehen werden.

## 4.2 Asylpolitik

Mit dem Amsterdamer Vertrag haben die Mitgliedstaaten zugleich auch die Grundlagen für eine gemeinsame Asylpolitik gelegt. Der Charakter der Asylpolitik ist restriktiv, gleichwohl hat es seitdem einige kleinere Verbesserungen des Flüchtlings-schutzes gegeben, beispielsweise gemeinsame Mindeststandards zur Aufnahme und Anerkennung von Flüchtlingen und bezüglich der Asylverfahren.

Bei ihrem Sondergipfel vom Oktober 1999 in Tampere präzisierten die Staats- und Regierungschefs die zuvor sehr allgemein gehaltenen Ziele und Grundsätze einer gemeinsamen Politik. Sie bestätigten die Genfer Flüchtlingskonvention als Grundlage des europäischen Flüchtlings-schutzes und stellten den EU-Bürgern eine Reduzierung der irregulären Zuwanderung durch eine schärfere Kontrolle der Außengrenzen und durch eine Reduzierung von Wanderungsursachen in Aussicht.

Die Konkretisierung der Ziele beschränkt sich – zumindest aus Sicht der nördlichen und westlichen EU-Staaten mit ihren höheren asylrechtlichen Standards – bislang allerdings auf eine Harmonisierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Der Grund ist, dass viele Mitgliedstaaten höhere Standards als eine Einschrän-

---

68 KOM(2007) 637.

kung ihrer Handlungsspielräume bei der weiteren Reduzierung der Asylbewerber betrachten. Diese Schwerpunktsetzung zu Lasten des Flüchtlingsschutzes wurde vom Europäischen Parlament, vom Europarat und von Menschenrechtsorganisationen kritisiert.

Im Haager Programm von 2004 beschlossen die Staats- und Regierungschefs dann, bis 2010 die «zweite Phase» des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu verwirklichen. Dazu muss entschieden werden, welche Grundsätze in dieser zweiten Phase verfolgt werden sollen. Sie beauftragten die Europäische Kommission mit der Erarbeitung von Vorschlägen für ein integriertes und umfassendes Asylkonzept. Im Juni 2007 legte die Kommission das Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem vor.

Das Grünbuch greift vor allem Probleme der materiellen Gestaltung des Asylrechts auf. Dabei hat es eine entscheidende Schwäche: Es ist auf asylpolitische Aspekte beschränkt und geht damit weniger weit als der Gesamtansatz zur Migrationsfrage, der ausdrücklich eine Verbindung von Asyl- und Migrationspolitik vorsieht. Mit dem begrenzten Ansatz des Grünbuchs wird aber der notwendige Ausgleich zwischen Flüchtlingsschutz und Zuwanderungskontrolle nicht gefunden werden können.

Das asylpolitische Kernproblem der EU-Staaten besteht in der Zusammensetzung der Zuwanderung von Asylbewerbern: Es handelt sich um eine «gemischte» Wanderung von politisch verfolgten Flüchtlingen und wirtschaftlich motivierten Migranten. Diese Wanderungen haben zugenommen, weil einerseits der Zuwanderungsdruck gestiegen ist, die EU-Staaten andererseits aber kaum reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten bieten. Die Zuwanderungsmöglichkeiten sind in den meisten Mitgliedstaaten stark begrenzt und – abgesehen von Flüchtlingen – auf Familienangehörige beschränkt. Je nach Mitgliedstaat kommen noch Regelungen für Volkszugehörige und bestimmte Formen der Arbeitsmigration hinzu. Diese Begrenzung der regulären Zuwanderung und der anhaltende Bedarf an billigen Arbeitskräften vor allem für gering qualifizierte Tätigkeiten schaffen einen starken Anreiz für Arbeitsmigranten, durch eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Asyl zumindest eine gewisse Zeit in dem betreffenden Land bleiben und arbeiten zu können.

Damit unterscheidet sich die derzeitige Situation grundlegend von der Flüchtlingsproblematik der 1990er Jahre: Im Zuge der Auflösung des Ostblocks war damals die Zahl der Asylbewerber stark angestiegen. So wurden beispielsweise im Jahr 1992 allein in Deutschland mehr als 430.000 Asylanträge gestellt, und viele Kommunen hatten beträchtliche Schwierigkeiten, diese Menschen zu versorgen und zu betreuen. Damals hatte die Reaktion der EU-Staaten darin bestanden, den Asylbewerbern durch neue Regelungen (Drittstaatenregelung, Regelung über sichere Herkunftstaaten, Flughafenverfahren) den Zutritt zu ihrem Staatsgebiet zu erschweren. In der Folge sank die Zahl der Asylbewerber auf einen Bruchteil. In Deutschland wurden beispielsweise im Jahr 2006 nur noch 21.000 Asylanträge gestellt. In quantitativer Hinsicht hat die restriktive Asylpolitik der Mitgliedstaaten ihr Ziel erreicht.

Dies gilt allerdings nicht in qualitativer Hinsicht: Der Zugang zu den Asylverfahren der Mitgliedstaaten ist inzwischen so stark beschränkt, dass von einem substanziellen Flüchtlingsschutz kaum noch gesprochen werden kann. Zwar erhalten diejenigen, die es schaffen, in einem EU-Staat einen Asylantrag zu stellen, in der Regel angemessene Verfahren und – bei allen Unzulänglichkeiten im Einzelnen – meist auch hinreichenden Schutz. Einen Zugang zu den Verfahren finden sie aber nur noch, wenn sie

irregulär oder mit falschen Angaben einreisen. Dabei nehmen sowohl Flüchtlinge als auch Migranten zunehmend die Hilfe von Schleusern in Anspruch.

Damit sind die beiden wichtigsten Probleme der gegenwärtigen Asylproblematik in der EU benannt: Zum einen findet nur noch ein kleiner Teil der politisch Verfolgten Schutz im europäischen Asylsystem, weil sie keinen Zugang zu den Asylverfahren erhalten. Zum anderen ist – wenn man den Anteil der abgelehnten Asylanträge als Indikator heranzieht – der Anteil der missbräuchlichen Nutzung des Asyls hoch: die Anerkennungsquote liegt in manchen Staaten deutlich unter fünf Prozent.

Ein solch geringer Anteil an politisch Verfolgten unter den Asylbewerbern ist höchst problematisch, weil er in den EU-Staaten die Akzeptanz für den Flüchtlingsschutz aushöhlt. Die Folgerung vieler Bürger lautet, dass die Aufrechterhaltung der aufwändigen Asylsysteme nicht gerechtfertigt sei. Diese Haltung wurde in der Vergangenheit durch die von den EU-Regierungen geweckte Hoffnung gestützt, der Missbrauch des Asyls könne durch eine Reduzierung der Zahl der Asylbewerber verhindert werden. Das aber ist, wie die Anerkennungsquoten zeigen, nicht der Fall.

Eine abnehmende Schutzbereitschaft ist nicht nur für die tatsächlich Verfolgten gefährlich, sondern auch ein Risiko für die EU-Staaten selbst. Der Großteil der Flüchtlinge dieser Welt lebt nicht in der EU, sondern in anderen Weltregionen, vor allem in weniger entwickelten Staaten. Die EU-Staaten bemühen sich seit längerem um den Aufbau bzw. die Verbesserung der Asylsysteme in einigen dieser Länder. Im Vorfeld der jüngsten EU-Erweiterung haben die «alten» EU-Staaten beispielsweise erhebliche Mittel in die Asylsysteme der Beitrittsländer investiert.

Gleichwohl liegt eine weitere Erosion des Flüchtlingsschutzes in der EU nicht im Interesse der Mitgliedstaaten. Sie haben ein Interesse an der Aufrechterhaltung eines wirkungsvollen internationalen Flüchtlingsregimes mit Verfahren und Standards, die einen Schutz politisch Verfolgter auch außerhalb der EU und vor allem in den südlichen und östlichen Nachbarregionen sicherstellen. Wenn die EU-Staaten selbst kein substanzielles Asyl mehr gewähren, werden sie auch Drittstaaten nicht mit Hinweisen auf normative Schutzverpflichtungen zur Aufnahme größerer Flüchtlingszahlen bewegen können – oder sie werden zumindest erheblich größere Gegenleistungen bieten müssen. Generell verliert die EU internationale Glaubwürdigkeit, wenn sie andere Staaten zur Einführung eines Schutzsystems drängt, den eigenen Flüchtlingsschutz aber unterminiert.

### **4.3 Irreguläre Zuwanderung**

Irreguläre Zuwanderung stellt eine besondere politische Herausforderung dar, weil sie die staatliche Souveränität aushöhlt, die Legitimität des Regierungshandelns in Frage stellt und zahlreiche Risiken für die staatliche, gesellschaftliche und individuelle Sicherheit birgt. In politischer Hinsicht gehört dazu, dass eine Regierung das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Handlungsfähigkeit riskiert, wenn sie die Reduzierung der irregulären Zuwanderung verspricht, ihr dies aber nicht gelingt. In wirtschaftlicher Hinsicht kann irreguläre Migration negative Folgen für den Arbeitsmarkt, die Arbeitseinkommen, die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsproduktivität und die Wirtschaftsstruktur eines Landes haben. Allerdings bietet sie den Staaten, Unternehmen, Haushalten und nicht zuletzt den Migranten selbst auch Vorteile, was den staatlichen Umgang mit diesem Problem ebenfalls erschwert. Darüber

hinaus können irreguläre Wanderungen die innere Sicherheit der Herkunfts- und der Aufnahmestaaten gefährden, insbesondere wenn sie mit organisierter Kriminalität verbunden sind und die Migranten zu Opfern von Menschenhändlern werden. Schließlich können irreguläre Wanderungen zwischenstaatliche Beziehungen belasten, etwa wenn die Zielländer der Auffassung sind, dass das Herkunftsland keine ausreichenden Anstrengungen unternimmt, um diese Wanderung zu unterbinden, oder wenn die Herkunftsstaaten den Eindruck haben, dass die Menschenrechte ihrer Staatsbürger vom Aufnahmeland nicht hinreichend geschützt werden. Für den politischen Umgang mit irregulärer Wanderung ist auch noch wichtig, dass Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer in der Regel unterschiedliche Interessen verfolgen, und auch innerhalb der Länder gibt es noch Akteure mit partikularen Interessen. Diese Vielfalt an zum Teil gegenläufigen Interessen gilt auch für die EU, und sie erschwert die Suche nach gemeinsamen Lösungen zusätzlich.

Gleichwohl bemühen die Mitgliedstaaten sich seit vielen Jahren um eine Reduzierung dieser Zuwanderung. Bereits im November 2001 legte die Kommission eine Mitteilung über die irreguläre Einwanderung vor.<sup>69</sup> Darin empfahl sie, die gemeinsamen Standards für die Visumerteilung und für Grenzkontrollen zu überprüfen und die Verwaltungszusammenarbeit durch ein größeres Netz von Verbindungsbeamten und gemeinsame Grenzpatrouillen zu intensivieren. 2002 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch zur Rückkehrpolitik, das auf vom Rat zuvor formulierten Vorschlägen für einen Gesamtplan zur Bekämpfung irregulärer Zuwanderung beruhte. Auch darin wurde auf die Notwendigkeit gemeinsamer Grenzkontrolle und der Koordinierung der Visumvergabe, des Informationsaustausches und der Rückkehrförderung hingewiesen.<sup>70</sup> Dies ergänzte die Kommission durch den Vorschlag eines integrierten Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen. Schwerpunkt sollten die Vertiefung der gemeinsamen Rechtsvorschriften, die Schaffung eines gemeinsamen Mechanismus für die operative Abstimmung und Zusammenarbeit, eine gemeinsame integrierte Risikobewertung sowie die Ausbildung und interoperative Ausstattung eines europäischen Grenzschutzpersonals sein.

Ergänzend zu diesen Kontrollmaßnahmen beschloss der Rat 2004 eine Richtlinie zum Schutz der Opfer von Menschenhandel, in die auch diejenigen irregulären Zuwanderer einbezogen werden sollen, die die Behörden bei der Aufdeckung von Schleusern unterstützen.<sup>71</sup> Bereits 2001 hatten sich die Mitgliedstaaten auf eine Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Rückführungsentscheidungen geeinigt.<sup>72</sup> Im Februar 2004 beschloss der Rat zudem einen Ausgleich für finanzielle Belastungen, die sich aus der gegenseitigen Anerkennung ergeben.<sup>73</sup> Zuvor war

---

69 KOM(2001) 672 .

70 KOM(2002) 564.

71 Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

72 Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen.

73 Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (2004/191/EG).

bereits eine Richtlinie zur Unterstützung bei der «Durchbeförderung» von auf dem Luftweg abgeschobenen Menschen aus Nicht-EU-Staaten verabschiedet worden.<sup>74</sup>

Im Hinblick auf die Reduzierung der irregulären Zuwanderung ist auch der Vertrag von Prüm<sup>75</sup> (2005) von Bedeutung. Die Unterzeichnerstaaten (Deutschland, Österreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Frankreich und Spanien) beabsichtigen ähnlich wie mit den Schengener Übereinkommen eine beschleunigte Zusammenarbeit zunächst einer Staatengruppe, also eine verstärkte Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rechtsrahmens, die dann in den EU-Rechtsbestand übernommen werden soll. Der Vertrag sieht zur Verbesserung der Strafverfolgung einen erleichterten Datenaustausch (Fingerabdrücke, DNA-Muster, Fahrzeugdaten) zwischen nationalen Sicherheits- und Einwanderungsbehörden vor, zudem zur Bekämpfung der irregulären Migration gemeinsame Rückführungen und den Einsatz von Fachkräften zur Dokumentenbewertung.

Unter integrationspolitischen Aspekten muss dieser Vertrag kritisch bewertet werden, weil er rechtlich sensible Bereiche betrifft, für die zurzeit noch über gemeinschaftliche Regelungen verhandelt wird. Problematisch ist auch, dass bei einer Überführung des Prümer Vertrages in den EU-Rechtsbestand die inzwischen üblichen Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments (sowie der Kommission, des Europäischen Gerichtshofes und der nationalen Parlamente) beschnitten würden.<sup>76</sup>

Generell gilt für die EU-Staaten – wie auch für viele Industriestaaten in anderen Weltgebieten – dass sie sich wegen der offensichtlich beschränkten nationalen Handlungsmöglichkeiten bei der Reduzierung der irregulären Migration zunehmend um eine Zusammenarbeit mit anderen Ländern und um umfassendere Ansätze bemühen. Es sind zahlreiche Kooperationsformen entstanden, die sich in Zielsetzung, Umfang und Ergebnis unterscheiden. Offensichtlich ist aber, dass institutionalisierte Konsultationsprozesse, wie sie beispielsweise von der International Organization for Migration (IOM) moderiert werden, einen ersten Schritt für eine weitergehende Kooperation darstellen können.

#### 4.4 Integration

In allen EU-Mitgliedstaaten mit einem größeren Anteil an Zuwanderern wird deren Integration als Problem wahrgenommen. In den meisten Ländern ist in den vergangenen Jahren deutlich geworden, dass es erhebliche Versäumnisse bei der Integration der Zuwanderer gibt, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei den Zuwanderern um ehemals angeworbene temporäre Arbeitskräfte («Gastarbeiter»),

74 Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg.

75 Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 27. Mai 2005 zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration.

76 Vgl. hierzu auch Daniela Kietz und Andreas Maurer: Von Schengen nach Prüm. Sogwirkung verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU, SWP-Diskussionspapier, Berlin, 7.5.2006

Flüchtlinge oder Zuwanderer aus früheren Kolonien oder Staatsgebieten handelt. Die lange Zeit verfolgten Integrationskonzepte werden als gescheitert betrachtet, und obwohl Integration grundsätzlich als nationalstaatliche Aufgabe betrachtet wird, erwarten viele Regierungen eine Unterstützung der EU bei der Bewältigung der Integrationsaufgabe, sei es durch materielle Unterstützung oder durch konzeptionelle. Ein Ausdruck dafür ist die Suche nach «best practices» in den Mitgliedstaaten und deren Bekanntmachung durch EU-geförderte Netzwerke.

Bereits in ihrer Mitteilung über die Migrationspolitik vom November 2000<sup>77</sup> hatte die Kommission festgestellt, dass Integration ein zweiseitiger Prozess sei, der sowohl von den Einwanderern als auch von der Aufnahmegesellschaft Anpassungen verlange. Wenn für gleiche Lebensbedingungen Sorge getragen und den Einwanderern bürgerliche und politische Rechte gewährt würden, ergäben sich daraus Pflichten, was wiederum der Integration zugute käme. So könnte eine Zivilbürgerschaft für Drittstaatler entwickelt werden, die einen Grundbestand an gemeinsamen Rechten und Pflichten enthalte. Die Aussicht auf eine solche Zivilbürgerschaft könnte für viele Einwanderer eine Gewähr für gesellschaftliche Integration und einen ersten Schritt zur Einbürgerung in dem betreffenden Mitgliedstaat darstellen. Für alle neuen Migranten sollten individuelle Integrationsmaßnahmen ausgearbeitet werden, die u. a. Sprachkurse und Informationen über politische und gesellschaftliche Strukturen umfassen müssten. Die EU könne durch die Förderung des Informationsaustausches und durch die Erstellung von Leitlinien oder gemeinsamen Standards für integrationsfördernde Maßnahmen einen Beitrag zur Integration leisten.

Inzwischen hat die EU-Kommission zur Bekämpfung von Diskriminierung mehrere Richtlinien vorgeschlagen: erstens die so genannte Gleichbehandlungs- oder Antirassismusrichtlinie<sup>78</sup> vom Juni 2000, die vor rassistischer oder ethnischer Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, bei Bildung, Gesundheits- und Sozialleistungen und beim Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen vorsieht; zweitens die so genannte Rahmen- oder Beschäftigungsrichtlinie<sup>79</sup> vom November 2000, die vor beruflicher Schlechterstellung aufgrund von Religion, Behinderung, Alter oder sexueller Identität schützen soll; drittens die «Revidierte Gleichbehandlungsrichtlinie»<sup>80</sup> vom 23. September 2002, die geschlechtsspezifische Diskriminierung am Arbeitsplatz verbietet; sowie viertens die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter<sup>81</sup> vom 13. Dezember 2004, die diesen Schutz auf den Zugang zu öffentlich Gütern und Dienstleistungen sowie Versicherungen ausdehnt. Zudem hatte der

<sup>77</sup> Vgl. KOM(2000) 757.

<sup>78</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

<sup>79</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

<sup>80</sup> Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

<sup>81</sup> Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.



Rat im Oktober 2000 dem Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Diskriminierung<sup>82</sup> zugestimmt, mit dem u. a. Diskriminierungen in den Mitgliedstaaten untersucht und die Entwicklung von Antidiskriminierungsmaßnahmen unterstützt werden sollen.

#### 4.5 Entwicklungspolitik

Wie bereits erwähnt, hatte die EU-Kommission bereits 2002 eine stärkere Einbeziehung von Migrationsaspekten in die EU-Außenbeziehungen vorgeschlagen. Zu diesem Zeitpunkt lag der Schwerpunkt allerdings noch auf der Vermeidung von Migration und vor allem auf der Verhinderung von Brain Drain.<sup>83</sup> Erst mit der Mitteilung von 2005<sup>84</sup> über Migration und Entwicklung veränderte sich die Sichtweise, und es wurden explizit entwicklungsbezogene Argumente aufgenommen. Erstmals wurde in dieser Mitteilung auch der Begriff «zirkuläre Migration» verwendet. In diesem Papier macht die Kommission deutlich, dass sie darunter eine mehrfache Wanderung zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland versteht, beispielsweise eine mehrmalige befristete Beschäftigung von Arbeitnehmern, die bereits an Migrationsprogrammen teilgenommen haben. Nach Ansicht der Kommission liegt der entwicklungspolitische Nutzen von wiederholten Wanderungen im Transfer von Kenntnissen zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern. So ließen sich auch die negativen Wirkungen des Brain Drain reduzieren. Zirkuläre Migration könne darüber hinaus auch den Mitgliedern einer Diaspora helfen, in ihrem Heimatland zu investieren und dort Beschäftigung zu schaffen. Dieses Verständnis von zirkulärer Migration hat die Kommission seither in mehreren Mitteilungen bekräftigt.<sup>85</sup>

Das Europäische Parlament hat die Kommissionsempfehlungen unterstützt. Die zirkuläre Migration biete durch den wechselnden Aufenthalt im Herkunfts- und Zielland große Chancen für die Entwicklung der Aufnahme- und Herkunftsländer; Union und Mitgliedstaaten sollten diese Wanderungsform fördern.

Im Oktober 2006 knüpften der deutsche Innenminister Wolfgang Schäuble und sein damaliger französischer Amtskollege Nicolas Sarkozy an diese Vorschläge an und legten den Innenministern der sechs größten EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien) ein Strategiepapier zur Förderung der zirkulären Migration vor. In dieser «deutsch-französischen Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik» geben sie der Befürchtung Ausdruck, dass der Zuwanderungsdruck auf Europa künftig noch zunehmen werde. Sie verlangten ein Überdenken der europäischen Zuwanderungspolitik und eine engere Zusammenarbeit. Die Mitgliedstaaten sollten einen «Pakt zur Kontrolle der Zuwanderung» erarbeiten, in dem die grundlegenden Prinzipien, Prioritäten und Ziele einer gemeinsamen Politik bestimmt würden. Vor allem in vier Bereichen müsse besser kooperiert werden: bei der Bekämpfung der irregulären Migration, der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, der Asylpolitik und der Steuerung der legalen Migration. Zu letzterem könne die zirkuläre Migration einen Beitrag leisten.

<sup>82</sup> Beschluss des Rates vom 27. November 2000 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (2001-2006), 2000/750/EG.

<sup>83</sup> KOM(2002) 703

<sup>84</sup> KOM(2005) 390; KOM(2005) 621

<sup>85</sup> KOM(2007) 248

## Unterschiedliche Konzepte

Während es Kommission und Parlament um die entwicklungsorientierte Förderung internationaler Mobilität geht, legen Schäuble und Sarkozy den Schwerpunkt auf die Steuerung und Begrenzung von Migration. Die in ihrem Papier formulierte Priorität lautet auch in Hinblick auf die zirkuläre Migration: «Wir wünschen keine ungesteuerte Zuwanderung in unsere Arbeitsmärkte und unsere Sozialsysteme.»

In diesem Sinn stellt die zirkuläre Migration für die Minister ein Steuerungsinstrument dar, mit dem «Quoten der Arbeitsmigration für bestimmte Berufe» festgelegt werden können. Diese Quoten sollen allerdings nicht auf europäischer Ebene bestimmt werden, sondern – wie die gesamte Arbeitsmigration – in nationaler Verantwortung bleiben. Die Wirtschaftslagen und Bedürfnisse der Arbeitsmärkte in der EU sind nach Ansicht der Minister so unterschiedlich, dass die Mitgliedstaaten auch bei den temporären Quotenregelungen ausreichende Flexibilität brauchen, um auf Veränderungen schnell und angemessen reagieren zu können. Die Mitgliedstaaten sollen ihre Quoten freiwillig an die Kommission melden, die diese dann in den Verhandlungen mit Drittstaaten über die Rückübernahme ihrer irregulären Migranten einsetzen kann.

Gerade an diesem letzten Punkt wird noch einmal deutlich, dass es in der deutsch-französischen Initiative im Kern um die Reduzierung der irregulären Zuwanderung durch befristete Migrationsprogramme geht. Durch diese Zuwanderungsprogramme sollen die Herkunftsländer stärker in die Bemühungen der Aufnahmeländer um eine Reduzierung der irregulären Zuwanderung eingebunden werden. Entwicklungspolitische Ziele werden von den Ministern zwar ebenfalls angesprochen, sind aber eindeutig nachgeordnet. Die Minister weisen lediglich darauf hin, dass «temporäre Bildungsvisa» an ausgewählte Migranten vergeben werden könnten, um diesen eine berufliche Bildung oder Weiterbildung zu ermöglichen und so die Bildungseliten der Herkunftsländer zu fördern.

Diese Schwerpunktsetzung haben die Minister seit der Vorstellung ihrer Initiative mehrfach bekräftigt. Sie haben ihren Vorschlag inzwischen erfolgreich in die europäischen Gremien eingebracht. In dieser Diskussion gibt es allerdings auch kritische Töne. Zum einen wird den Ministern eine Neuauflage der früheren Gastarbeiterpolitik unterstellt, wie sie von einigen EU-Staaten wie beispielsweise Deutschland und Frankreich seit Mitte der 1950er Jahre zur kurzfristigen Beseitigung von Arbeitsmarktengpässen verfolgt wurde. Die Hoffnung, dass befristet angeworbene Arbeitskräfte nach Ablauf ihres Vertrages freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden, hätte sich, so die Kritiker, schon damals als illusorisch erwiesen. Die Aufnahmestaaten hätten eben aus diesem Grund in den Jahren 1973 und 1974 die «Notbremse» gezogen und die Anwerbung beendet.

Zum anderen wird den Ministern vorgeworfen, ihre Vorschläge seien nicht hinreichend präzise und enthielten keine konkreten Hinweise, mit welchen Staaten die geplanten Partnerschaftsabkommen geschlossen werden sollen. Auch sei unklar, um welche Berufsgruppen mit welchen Kenntnissen es sich bei den Zuwanderern handeln und ob die Rückkehr durch die Erleichterung von Rücküberweisungen und durch Rückkehrhilfen unterstützt werden soll. In dieser Kritik wird deutlich, dass zumindest zwei grundlegende Fragen bislang ungeklärt sind.

Die erste Frage lautet, ob sich die irreguläre Zuwanderung überhaupt durch eine Förderung der befristeten Zuwanderung reduzieren lässt. Auf diese Frage gibt

es bislang keine empirisch begründete Antwort. Es gibt lediglich Plausibilitätserwägungen. Hierzu gehört das Argument, dass Auswanderungswillige durch legale Zuwanderungsmöglichkeiten von irregulären und gefährlichen Einreiseversuchen abgehalten werden können, weil sie dann begründete Hoffnung hätten, ihr Ziel eventuell mit zeitlicher Verzögerung, aber mit weitaus geringerem Risiko zu erreichen. Dieses Argument wird vor allem in Bezug auf die immer längeren und gefährlicheren Überfahrten aus Nord- und Westafrika in die EU verwendet.

Ein anderes Argument lautet, durch reguläre Migrationsprogramme mit Kontingenten für Arbeitsmigranten könnten die Herkunftsstaaten eher zur Kooperation bei der Rücknahme ihrer Staatsbürger veranlasst werden.

Beide Argumente sind nachvollziehbar, aber es handelt sich eben um Annahmen, deren praktische Überprüfung aussteht. Das sollte die EU-Staaten keinesfalls davon abhalten, solche neuen Strategien und Instrumente anzuwenden und zu testen. Die Regierungen sollten aber den Eindruck vermeiden, dass es sich um etwas anderes als ein Experiment handelt. Das sollte auch gegenüber der Öffentlichkeit vertreten werden, um nicht falsche Hoffnungen bezüglich der Steuerbarkeit von irregulärer Zuwanderung entstehen zu lassen, die in demokratischen Staaten grundsätzlich begrenzt ist.

Die zweite Frage betrifft die Gestaltung der befristeten Zuwanderung: Wie können mittelfristige temporäre Migrationsprogramme mit einer Laufzeit von drei bis fünf Jahren – wie sie in der aktuellen EU-Debatte zur Rede stehen – so organisiert werden, dass eine Rückkehr der Arbeitsmigranten zu erwarten ist? Auch hierauf gibt es keine empirisch belegbaren Antworten. In jüngster Zeit haben zwar einige EU-Staaten, etwa Italien, Großbritannien und Spanien, solche Programme probeweise eingeführt; für Evaluierungen ist es aber noch zu früh. Bislang können für solche Bewertungen nur die Erfahrungen mit den Gastarbeiterprogrammen der 1950er bis 1970er Jahre und mit den seit einigen Jahren in verschiedenen EU-Staaten angewendeten kurzfristigen Anwerbeprogrammen herangezogen werden. Die Erfahrungen mit der Gastarbeiteranwerbung lassen sich aber nur teilweise auf die heutige Zeit übertragen. Gleichwohl geben sie Anlass zu der Vermutung, dass Programme, die eine wiederholte Zuwanderung vorsehen, erfolgreicher im Sinn einer anschließenden Rückkehr sind als Programme mit nur einmaliger Wanderungsmöglichkeit.

Dafür sprechen auch die Erfahrungen mit der kurzfristigen Anwerbung von Saisonarbeitskräften, die in einigen EU-Staaten wiederholt für einige Monate pro Jahr arbeiten können. Diese Programme erfüllen in der Regel ihren Zweck; Deutschland beispielsweise deckt auf diese Weise seit vielen Jahren seinen beträchtlichen Bedarf an saisonalen Arbeitskräften, ohne dass es Probleme mit der Rückkehr dieser Migranten gegeben hätte. Offensichtlich führt zumindest bei kurzfristigen Wanderungen die Wiederholungsoption zu einer tatsächlichen Rückkehr. Es wäre daher ratsam, die Zuwanderungsprogramme ausdrücklich mit einer Wiederholungsoption zu versehen.

Gleichwohl muss in beiden Fällen – sowohl bei einmaliger als auch bei mehrmaliger Zuwanderung – die Frage beantwortet werden, wie die Rückkehrbereitschaft der Zuwanderer in praktischer Hinsicht gefördert werden kann. Hierzu gibt es nationale Erfahrungen sowie Vorschläge internationaler Organisationen wie der International Organization for Migration (IOM) und der Weltbank, die beachtet werden sollten.

# 5 Fazit: Perspektiven einer umfassenden Migrationspolitik

Die EU wird auch künftig mit einem anhaltend großen Zuwanderungsdruck umgehen müssen. Gleichzeitig wird der Bedarf an bestimmten Zuwanderern steigen. Die Menschen und die Politik in den Mitgliedstaaten werden sich auf eine wachsende ethnische und kulturelle Vielfalt ihrer Gesellschaften einstellen müssen. Hiervon aber sind bislang alle Staaten weit entfernt, sowohl hinsichtlich der praktischen Frage, wie die (alten und neuen) Zuwanderer integriert werden sollen, als auch in Bezug auf die grundsätzliche Frage, wie in den zunehmend heterogenen Gesellschaften Zusammenhalt geschaffen werden soll.

## 5.1 Handlungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen

Problematisch ist, dass die EU-Mitgliedstaaten noch längst nicht über die zur Steuerung der Wanderungsbewegungen notwendigen Instrumente verfügen. Es gibt zwar in vielen Mitgliedstaaten Erfahrungen mit der Steuerung von Wanderungsbewegungen,<sup>86</sup> aber in der Regel keine umfassenden Konzepte. In allen Staaten überwiegt bislang eine Ad-hoc-Steuerung mit Hilfe von Erlassen und Verordnungen, die zwar möglicherweise die Bedürfnisse einzelner Wirtschaftsbereiche erfüllen mag, nicht aber der Erkenntnis, die Zuwanderungspolitik von der Diskussion über die Ziele bis zur Umsetzung in konkrete Maßnahmen so transparent zu gestalten, dass auch die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit und Richtigkeit der Maßnahmen überzeugt ist. Diese Zustimmung ist unabdingbar, weil eine tragfähige Migrationspolitik nur auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Konsenses gestaltet werden kann. Dies setzt Klarheit und weitgehende partei- wie staatenübergreifende Übereinstimmung über die langfristigen Ziele und Instrumente einer «aktiven Migrationspolitik» voraus.

Was für die nationale Migrationspolitik gilt, hat zwangsläufig auch für die europäische Migrationspolitik Gültigkeit. Es gab zwar in den vergangenen Jahren immer wieder Phasen, in denen die Kommission – innerhalb des von den Mitgliedstaaten erteilten Auftrags – eine treibende Kraft hin zu einer gemeinschaftlichen Migrationspolitik war, und es gab auch Phasen, in denen einzelne Mitgliedstaaten die europäische Ebene genutzt haben, um durch diese Verlagerung nationalen Entscheidungsdilemmas zu entkommen. Insgesamt aber stellen die nationalen Interessenunterschiede bis heute Hindernisse auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen Migra-

<sup>86</sup> Vgl. zum deutschen Fall die ausführliche Analyse des im Jahr 2003 vom Bundesminister des Innern eingesetzten, dann aber im Dezember 2004 wegen fehlender politischer Unterstützung wieder aufgelösten Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004, <http://www.zuwanderungsrat.de>.

tionspolitik dar. Das sollte man als Faktum akzeptieren: Eine «europäische Migrationspolitik» sollte sich auf einen gemeinsamen Handlungsrahmen, auf Normen und Mindeststandards konzentrieren und Raum für nationalstaatliche Differenzierungen lassen. Die unterschiedliche Betroffenheit der Mitgliedstaaten, ihre jeweils spezifischen Wanderungstraditionen als Aus- oder als Einwanderungsländer und die Art und Dringlichkeit der migrationspolitischen Probleme unterscheiden sich deutlich. Das Bild der gegenwärtigen europäischen Migrationspolitik ist daher ambivalent: Sie ist wie kaum ein anderer Politikbereich von Reforminitiativen geprägt, die Umsetzung dieser Ideen und Konzepte erweist sich aber als ausgesprochen schwierig.

Relativ leicht ist den Mitgliedstaaten bislang lediglich die Einigung auf Maßnahmen zur Grenzkontrolle und zur Rückführung von irregulären Zuwanderern gefallen. Dies gilt sowohl für die gemeinsame Innen- und Justizpolitik wie für die Außenbeziehungen der Union. Bis heute noch nicht einmal ansatzweise einigen konnten sich die Staaten hingegen auf ein gemeinsames Konzept zur Arbeitsmigration, mithin auf die Frage, welche legalen Zuwanderungswege die Mitgliedstaaten schaffen wollen. Die zurückhaltenden Reaktionen der Mitgliedstaaten auf das im Januar 2005 von der Kommission vorgelegte Grünbuch zur Arbeitsmigration und die Aufforderung der Kommission, dazu Stellung zu nehmen und Vorschläge für eine gemeinsame Politik zu unterbreiten, sind Belege dafür.<sup>87</sup>

Die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU-Staaten hat sich in den vergangenen zehn Jahren – nicht zuletzt aufgrund des Engagements der Europäischen Kommission – äußerst dynamisch entwickelt. Die Kommission hat zahlreiche Vorschläge zur Gestaltung dieses Politikfeldes vorgelegt, die insgesamt die Konturen einer umfassenden, problemangemessenen und durchaus liberalen gemeinsamen Politik erkennen lassen. Von den Vorschlägen wurden allerdings in erster Linie diejenigen mit unmittelbarem Handlungsbedarf der Mitgliedstaaten realisiert, nämlich vor allem die Begrenzung unerwünschter Zuwanderung. In anderen Bereichen fiel die Einigung schwerer, wenngleich auch hier Fortschritte erzielt wurden.

Die bisherigen Erfahrungen mit der europäischen Asyl- und Migrationspolitik lassen erwarten, dass es auch weiterhin Verzögerungen und Rückschläge geben wird, vor allem hinsichtlich der gemeinsamen Regelung der Arbeitsmigration, aber auch in Bezug auf die Integration von Zugewanderten. In diesen Bereichen gibt es nach wie vor erhebliche Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Gemeinschaftliche Lösungen werden hingegen vor allem dort gefunden werden, wo ähnlicher Handlungsdruck besteht, also vor allem bei der Kontrolle der Außengrenzen.

Sachlich betrachtet gibt es keine Alternative zu einer intensiveren europäischen Zusammenarbeit. Es ist offensichtlich, dass die Zuwanderungen in die EU und in die europäischen Staaten künftig weiter zunehmen werden und dass der Bedarf an Zuwanderern steigen wird, wenn die europäischen Staaten weiterhin Wohlstand und Prosperität sichern wollen. Eine problembezogene und realistische europäische Migrationspolitik muss den künftigen ökonomischen und demografischen Zuwanderungsbedarf antizipieren, die Zuwanderung sozialverträglich gestalten, die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechtes und die weltpolitische Einbettung

<sup>87</sup> Zur Anregung einer öffentlichen Debatte hat die Kommission auf ihrer Website ein Dossier mit den Stellungnahmen unter anderem der Mitgliedstaaten eingerichtet: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/intro/news\\_intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/intro/news_intro_en.htm).

der europäischen Staaten berücksichtigen sowie einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von erzwungenen Wanderungen leisten. Die lässt sich unter dem Stichwort «kohärente Strategie» zusammenfassen. Hierauf müssen die humanitäre Hilfe und die Entwicklungshilfe der EU stärker ausgerichtet werden, und die Mitgliedstaaten werden größeren Wert als bisher auf die Weiterentwicklung des internationalen Flüchtlingsschutzes und auf die finanzielle, infrastrukturelle und personelle Arbeitsfähigkeit der damit befassten internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen legen müssen.

## 5.2 Eckpunkte einer umfassenden Migrationspolitik

Die EU-Mitgliedstaaten haben mehrfach bekräftigt, dass in der europäischen Migrations- und Asylpolitik «kohärente und umfassende Ansätze» verfolgt werden sollen. Aus dem Haager Programm von 2004 ergibt sich, was unter «Kohärenz» verstanden werden soll: Erstens soll die gemeinsame Politik auf verschiedenen Regierungsebenen (Gesamtstaat, Regionen, Kommunen) stattfinden, wobei die Zivilgesellschaft, also insbesondere Nichtregierungsorganisationen, stärker einbezogen werden soll. Dies kann als *vertikale Kohärenz* bezeichnet werden. Zweitens sollen Steuerungsinstrumente in unterschiedlichen Politikfeldern kombiniert werden, also migrationspolitische Instrumente im engeren Sinn mit außen-, entwicklungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Instrumenten (*horizontale Kohärenz*). Drittens sollen die EU-Staaten gemeinsame Ziele entwickeln und verfolgen, und zwar auf der Grundlage der Gedanken von Lastenteilung und Solidarität (*innere Kohärenz*).

Im «Gesamtansatz zur Migrationsfrage» haben die Regierungen zudem bestimmt, dass zu einer umfassenden Politik nicht nur eine Verringerung der irregulären Migration gehöre, sondern auch dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge und eine bessere Steuerung der legalen Migration Berücksichtigung finden müssen.

Von der Erfüllung dieser Vorgaben einer solchen kohärenten und umfassenden Politik ist die derzeitige europäische Asyl- und Migrationspolitik noch weit entfernt. Es dominiert immer noch eine unkoordinierte, zum Teil widersprüchliche, wenig strategisch ausgerichtete, kurzfristigen Notwendigkeiten gehorchende Ad-hoc-Politik. Für Fortschritte in Richtung auf eine gemeinsame Politik müsste die Kohärenz auf allen drei Ebenen verbessert werden. Bei der inhaltlichen Gestaltung der künftigen Politik sollten folgende Grundsätze im Mittelpunkt stehen:

### 1 Defizite der bisherigen Regelungsinstrumente erkennen

In den meisten EU-Mitgliedstaaten mangelt es den Steuerungsinstrumenten an Transparenz, Legitimität und Effizienz. Sie sind in der Regel nicht das Ergebnis strategischer Planung, sondern jahrzehntelanger Ad-hoc-Reaktionen auf aktuelle Gegebenheiten. Die nationalen Regelungen sind nicht geeignet, die Migration so zu steuern, dass ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen optimal genutzt werden können. Ihre Unterschiedlichkeit verhindert zudem, dass die Mitgliedstaaten bei der Anwerbung von Arbeitsmigranten die Vorteile des EU-Wirtschaftsraumes nutzen können – was in Bezug auf hoch qualifizierte Zuwanderer angesichts der internationalen Konkurrenz einen Standortnachteil bedeutet. Diese Defizite zu erkennen ist ein notwendiger erster Schritt für die Entwicklung von kohärenten Konzepten.

## 2 *Bedarf an ausländischen Arbeitskräften nachweisen*

In vielen EU-Mitgliedstaaten ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach wie vor ein zentrales politisches Thema, und viele Wähler messen ihre Regierung an deren Fähigkeit, dieses Problem zu bewältigen. Das gilt selbst dann, wenn die Handlungsmöglichkeiten der Regierungen angesichts der wirtschaftlichen Globalisierung und der politischen und wirtschaftlichen Integration der EU eingeschränkt sind. Öffentliche Akzeptanz für neue Regelungen zur Arbeitsmigration kann es nur geben, wenn nachgewiesen wird, dass die betreffenden Arbeitskräfte benötigt werden und sie keine inländischen Arbeitskräfte verdrängen. Dies erfordert nachhaltige Bemühungen, die vorhandenen Arbeitskräftepotenziale besser als bisher zu nutzen und die immer noch viel zu hohe inländische Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

## 3 *Einen «roten Teppich» für hoch Qualifizierte ausrollen*

Unter Arbeitsmarktexperten besteht Konsens, dass der Arbeitsmarkt für hoch Qualifizierte äußerst elastisch ist. Daher bietet sich für die Steuerung der Zuwanderung hoch Qualifizierter eine großzügige Kontingentierung und ein humankapitalbezogener Ansatz an, beispielsweise in Form eines Punktesystems. Da zu erwarten ist, dass diese Zuwanderer aufgrund ihrer Qualifikationen und persönlichen Eigenschaften einen angemessenen Arbeitsplatz finden und sich in die Gesellschaft integrieren werden, brauchen sie keinen Arbeitsplatz nachzuweisen.

## 4 *Ein nachfrageorientiertes Verfahren für Qualifizierte entwickeln*

Bei der Zuwanderung von Arbeitskräften mit mittlerer Qualifikation hingegen besteht durchaus die Gefahr einer Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte, vor allem wenn deren Aus- und Weiterbildung von den Unternehmen und vom Staat vernachlässigt wurde. Gleichwohl wird der Bedarf an Fachkräften nur zum Teil aus dem einheimischen Arbeitskräftepotenzial gedeckt werden können. Der nicht gedeckte Bedarf muss in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren festgestellt werden. Hierfür bietet sich ein Engpass-Diagnoseverfahren an. In diesem könnte an Hand von Arbeitsmarktdaten festgestellt werden, ob einzelne Wirtschaftsbranchen einen strukturellen und wachsenden Bedarf haben. Dann könnten Kontingente für eine befristete (verlängerbare) Zuwanderung von Fachkräften, die ein Arbeitsplatzangebot nachweisen können, festgelegt werden.

## 5 *Transparente Regelungen für gering Qualifizierte finden*

In den meisten EU-Staaten besteht außerdem ein anhaltender Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften für spezifische Berufsfelder, etwa in der Landwirtschaft oder bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Für die bekannten Mangelbereiche sollten transparente Verfahren zur befristeten Anwerbung geschaffen werden, die eine Wiederholungsoption enthalten sollten.

## 6 *Einheitlichen Rahmen für die Arbeitsmigration gestalten*

Um größtmögliche Transparenz herzustellen, sollte die Arbeitsmigration in einem einheitlichen Rahmen geregelt werden. Diese Regelungen sollten auf europäischer Ebene gesetzt werden und für die Mitgliedstaaten verbindlich sein. Dabei muss allerdings das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden, die Interessen der Mitgliedstaaten müssen eine entscheidende Rolle spielen. Die Staaten könnten der EU-Kommission

ihre nationalen Kontingente oder Obergrenzen melden. Die nationale Quote könnte sich zudem aus regionalen Teilquoten zusammensetzen, für Deutschland beispielsweise durch Quoten der Bundesländer.

#### 7 *Über künftige Herkunftsgebiete nachdenken*

Da die neuen EU-Mitgliedstaaten als Herkunftsländer wegen ihrer bisherigen Abwanderung, ihres Wirtschaftswachstums und ihrer demographischen Entwicklung an Bedeutung verlieren werden, muss bereits jetzt nachgedacht werden, woher die benötigten Zuwanderer in Zukunft kommen sollen. Die künftigen Potenziale liegen in Afrika und Asien. Um diese nachhaltig nutzen zu können, sind strategische Entscheidungen und entsprechende Abkommen erforderlich.

#### 8 *Entwicklungspolitische Folgen beachten*

Migration hat vielfältige und durchaus widersprüchliche entwicklungspolitische Folgen, je nachdem, ob man die volkswirtschaftlichen, regionalen oder lokalen Wirkungen betrachtet. Diese Folgen müssen sorgfältig analysiert und bei der Entwicklung von gemeinsamen Instrumenten und Programmen beachtet werden. Erfolgt das nicht in systematischer Weise, besteht die Gefahr, dass die Migrationspolitik zu mehr statt zu weniger unregelmäßiger Wanderung führt. Es gibt bereits solche Bemühungen, negative entwicklungspolitische Folgen zu vermeiden, beispielsweise durch den Verzicht auf die Anwerbung von Pflegekräften in Ländern, die diese selbst dringend benötigen. Auch über die Erleichterung von Rücküberweisungen und die Einbeziehung von Diasporas in die Migrationspolitik wird bereits in einigen EU-Staaten diskutiert. Diese Ansätze sollten ausgebaut werden. Darüber hinaus müssten aber auch die entwicklungspolitischen Potenziale von Rückkehrern besser als bisher genutzt werden, indem neue Programme zu Rückkehrförderung entwickelt und systematisch in die Migrationspolitik einbezogen werden. Hierzu gehört auch, der Dequalifizierung von Migranten im Aufnahmeland durch entsprechende Weiterbildungsangebote entgegenzuwirken.

#### 9 *Integrationsbemühungen stärken, auch für temporäre Zuwanderer*

Viele Zuwanderer insbesondere der zweiten und dritten Generation haben erhebliche Integrationsprobleme. Die früheren Anwerbeländer haben seit Mitte der 1950er Jahre eine Gastarbeiterpolitik verfolgt, bei der gezielt gering qualifizierte, oft nicht alphabetisierte Zuwanderer ins Land geholt wurden. Auf Integrationsmaßnahmen wurde weitgehend verzichtet, weil es sich ja um befristete Aufenthalte handeln sollte. Inzwischen sind viele dieser gering qualifizierten Arbeitsplätze wegen des wirtschaftlichen Strukturwandels verloren gegangen, die Zuwanderer sind aber geblieben. Deren Qualifizierungslücken können heute nur noch mit größtem Aufwand geschlossen werden, oft gelingt es gar nicht mehr. Gleichwohl müssen diese Bemühungen weitergehen, und es werden noch sehr viel größere Anstrengungen als bisher unternommen werden müssen, um die Integration der Nachkommen dieser Zuwanderer zu verbessern, denn diese machen in vielen EU-Städten in Zukunft einen erheblichen und wachsenden Teil der Bevölkerung aus. Kein Mitgliedsland kann sich eine Marginalisierung so großer Bevölkerungsgruppen leisten. Hierzu müssen vor allem die Bemühungen im Bildungs- und Ausbildungsbereich erheblich verstärkt werden, auch wenn insbesondere eine



nachträgliche Qualifizierung schwierig ist. Die Vermittlung von Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifizierung ist aber nicht ausreichend, wenn nicht gleichzeitig die in vielen Mitgliedstaaten alltägliche Diskriminierung vor allem von Muslimen bekämpft wird. Sie finden oft keinen Eintritt in den Arbeitsmarkt, und fehlende Berufserfahrung wird – und das gilt generell, für Menschen mit oder ohne Migrationshintergrund – immer mehr zu einem entscheidenden Einstellungshindernis. Es müssen daher insbesondere Konzepte zur Förderung des Berufseinstiegs entwickelt werden. Hierzu gibt es in vielen Mitgliedstaaten praktische Erfahrungen, beispielsweise mit staatlichen Lohnzuschüssen. Für Integration ist aber neben der Teilhabe am Arbeitsmarkt auch die politische Partizipation und ein organisierter Dialog mit den Zuwanderergemeinschaften wichtig. Auch hierfür gibt es in vielen Mitgliedstaaten gute Beispiele, wie etwa die Islamkonferenz in Deutschland. Solche Ansätze sollten ausgebaut werden. Eine Konsequenz aus den Erfahrungen mit der Gastarbeiteranwerbung muss angesichts der stark zunehmenden Bedeutung temporärer Migration schließlich lauten: künftig auch solchen Arbeitsmigranten von Beginn an Integrationsmaßnahmen anzubieten. Integrationspolitik muss als zentraler Bestandteil jeder Migrationspolitik – auch der Förderung temporärer Zuwanderung – betrachtet werden – und nicht als Beiwerk.

#### 10 *Durch geregelte Arbeitsmigration den Flüchtlingsschutz stärken*

Die Migrationspolitik der Mitgliedstaaten ist häufig unkoordiniert, fragmentiert und konzeptionslos, und das Fehlen von legalen Zuwanderungsmöglichkeiten trägt zum Missbrauch des Asylrechts und zu irregulärer Zuwanderung bei. Bei allen Unterschieden zwischen Arbeitsmigranten und Flüchtlingen, die in Bezug auf den Flüchtlingsschutz dringend gewahrt werden müssen, sind doch die Zusammenhänge zwischen diesen Wanderungsformen zu beachten: Können Flüchtlinge nicht mehr legal einreisen, um Schutz zu finden, suchen sie nach irregulären Wegen. Und Arbeitsmigranten, die keine Chance sehen, legal in der EU zu arbeiten, werden zum Teil auch weiterhin versuchen, ohne Genehmigung in der EU zu leben und zu arbeiten und werden auch in Zukunft das Asylrecht in Anspruch nehmen, um zumindest eine Zeitlang in der EU leben zu können. Beide Verhaltensweisen werden sich auch in Zukunft nicht verhindern lassen. Trotzdem sollten die derzeit diskutierten EU-Ansätze, durch ein Angebot begrenzter Zuwanderungskontingente die irreguläre Zuwanderung zu reduzieren (Mobilitätspartnerschaften), in Form von einer hinreichenden Zahl aussagekräftiger Pilotprojekte getestet werden.

Darüber hinaus sollten im Zuge der anstehenden zweiten Phase des EU-Asylsystems der derzeit kaum noch vorhandene Flüchtlingsschutz wieder gestärkt und die Zugangsmöglichkeiten zu den Asylverfahren verbessert werden. Die EU-Staaten müssen ihre Verantwortung für den internationalen Flüchtlingsschutz wahrnehmen und neue Möglichkeiten für die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen schaffen, um zu verhindern, dass fragile Staaten in den Herkunftsregionen durch Massenfluchtbewegungen destabilisiert werden. Zudem sollten die EU-Staaten mehr Flüchtlinge als bisher im Rahmen von so genannten «Resettlement Programmen» des UN-Flüchtlingshilfswerkes aufnehmen. All diese Maßnahmen könnten auch zur Reduzierung der irregulären Migration beitragen, und sie würden die Glaubwürdigkeit der EU stärken, die sie benötigt, wenn sie von anderen Staaten verlangt, mehr Flüchtlinge aufzunehmen.

# LITERATUR

- Ackers, Louise: Moving People and Knowledge: Scientific Mobility in the European Union, In: *International Migration*, Nr. 5, S. 99-131, Dezember 2005.
- Angenendt, Steffen, und Muriel Asseburg: Die irakische Flüchtlingskrise. Ein regionales Sicherheitsrisiko, In: *Internationale Politik*, S. 52-57, Januar 2008.
- Angenendt, Steffen: Irreguläre Migration als internationales Problem. Probleme, Risiken, Optionen, SWP-Studie/ S33, Berlin, Dezember 2007.
- Angenendt, Steffen: Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell /A 27, Berlin, April 2007.
- Angenendt, Steffen: Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa, Opladen 1997.
- Angenendt, Steffen, und Imke Kruse: Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union – eine Bestandsaufnahme im Kontext unvollendeter Erweiterung, in: Martin Koopmann und Stephan Martens (Hg.): Europa, quo vadis? Ein deutsch-französischer Ausblick auf die Zukunft Europas, Baden-Baden 2007.
- Angenendt, Steffen, und Roderick Parkes: Das Grünbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend, SWP-Aktuell/ A 50, Berlin, Oktober 2007.
- Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments 2007: Arbeitsdokument über den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung, Brüssel/ Straßburg 2007.
- Barroso, José Manuel Durão: Opening remarks of President Barroso – Legal Immigration, Press conference, 23.10. 2007, Straßburg.
- Bauer, Thomas K., und Astrid Kunze: The Demand for High-Skilled Workers and Immigration Policy, *Brussels Economic Review*, Bd. 47, Nr. 1, 2004, S. 57-75.
- Bundesministerium des Innern: Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2007, Berlin 2007.
- Boeri, Tito, und Herbert Brücker: Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement, DIW Discussion Papers, Berlin 2005.
- Boeri, Tito, und Herbert Brücker: Why are Europeans so Tough on Migrants? *Economic Policy*, Nr. 44, S. 629-703, 2005.
- Bommers, Michael et al. (Hg.): Organisational Recruitment and Patterns of Migration, Interdependencies in an Integrating Europe, IMIS-Beiträge, Heft 25, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück 2004.
- Börsch-Supan, Axel: Labor market effects of population aging. MEA discussion paper series, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Mannheim 2002.
- Boswell, Christina: The ‚external dimension‘ of EU immigration and asylum policy, in: *International Affairs*, Nr. 3, S. 619-638, 2003.
- British Council: European Civic Citizenship and Inclusion Index, Brüssel 2005.
- Burkert, Carola, Annkatrin Niebuhr und Rüdiger Wapler: Regional disparities in employment of high-skilled foreigners. Determinants and options for migration policy in Germany, HWWI research paper, 03-07, Hamburg 2007.
- Burkert, Carola, und Holger Seibert: Integrationspotenziale der dualen Berufsausbildung für Jugendliche mit Migrationshintergrund, Berlin 2008.
- Carone, Guisepppe et al.: The economic impact of ageing populations in the EU 25 Member States, in: *European Economy*, Nr. 236, Brüssel: Europäische Kommission, 2005.
- Chalk, Peter: The Third Pillar on Judicial and Home Affairs Cooperation, Anti-terrorist Collaboration and Liberal Democratic Acceptability, in: Fernando Reinares (Hg.): European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation, Aldershot: 2000.

- Channac, Frédérique, und Colleen Thouez: Convergence and divergence in migration policy: the role of regional consultative processes, GCIM: *Global Migration Perspectives*, Nr. 20, 2005, ([http://www.gcim.org/en/ir\\_gmp.html](http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html)).
- Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit. Begleitmaßnahmen für die zweite Phase der Übergangsfristen, Arbeitsmaterialien zur Migrationspolitik, Berlin 2008.
- Diehl, Claudia, und David Dixon: Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Bd. 57, Nr. 4, S. 714-734, 2005.
- Engelhardt, Henriette, und Alexia Prskawetz: Arbeitsmarkt und Demographie, in: Martin Abraham und Thomas Hinz: *Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde*, Vol. 1, S. 333-350, Wiesbaden 2005.
- Entzinger, Han: The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands, in: Christian Joppke und Eva Morawska (Hg.): *Towards Assimilation and Citizenship: Immigration in Liberal Nation-States*, S. 59-86, London 2002, und Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Integration from the Perspective of Immigration*, Den Haag 2002.
- Ette, Andreas: Politische Ideen und Policy-Wandel: die «Green Card» und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungspolitik, in: Uwe Hunger und Holger Kolb (Hg.): *Die Deutsche «Green Card»: Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive*, IMIS-Beiträge, Heft 22, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück 2003, S. 39-50.
- Europäische Kommission: *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, Brüssel 2001.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Migration Trends in an Enlarged Europe*, Luxemburg 2004.
- Fassmann, Heinz, und Rainer Münz: EU Enlargement and Future East-West Migration in Europe, in: F. Laczko, I. Stacher, A. Klekowski von Koppenfels (Hg.): *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, Den Haag 2002.
- Geddes, Andrew: *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester, 2000.
- Global Commission on International Migration (GCIM): *Migration in an interconnected world: New directions for action*, 2005, <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>.
- Guild, Elspeth: *EU Policy on Labour Migration. A First Look at the Commission's Blue Card Initiative*, CEPS Policy Briefs, Nr. 145, Brüssel 2007.
- Haas, Anette und Andreas Damelang: *Labour market entry of migrants in Germany – does cultural diversity matter?* IAB Discussion Paper, 18/2007, Nürnberg.
- Holzmann, Robert, und Rainer Münz: *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note*, Institute for Future Studies, Stockholm, Juni 2004.
- IOM: *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*, Genf 2005.
- Kietz, Daniela, und Andreas Maurer: *Von Schengen nach Prüm. Sogwirkung verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU*, SWP-Diskussionspapier 24, Berlin 2006.
- King, Russell: *Towards a New Map of European Migration*, *International Journal of Population Geography* 8, 89-106, 2002.
- Kuptsch, Christiane, und Eng Fong Pang (Hg): *Competing for global talent*, International Labour Organization, Genf 2006.
- Lavenex, Sandra: *Towards an International Framework for Labour Mobility? The General Agreement on Trade in Services (GATS)*, IMIS-Beiträge, Heft 25, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Osnabrück, S. 23-46, 2004.
- Lavenex, Sandra, und Emec M. Ucarer: *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham 2003.
- Liebig, Thomas: *A New Phenomenon: The International Competition for Highly-Skilled Migrants and Its Consequences for Germany*, Bern 2005.

- Longhi, Simonetta, Peter Nijkamp und Jacques Poot: A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages, *Journal of Economic Surveys*, 19(3), S. 451-477, 2005.
- Newland, Kathleen: The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions, Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September 2005.
- OECD: International Migration Outlook 2007, Paris 2007.
- Ortega Pérez, Nieves: Forging an Immigration Policy, Migration Policy Institute, Washington 2003.
- Özden, Caglar, und Maurice Schiff (Hg.): International Migration, Remittances and the Brain Drain, World Bank, Washington D.C., S. 151-199, 2006.
- Penninx, Rinus: Integration Policies for Europe's Immigrants: Performance, Conditions and Challenges, Gutachten für den Sachverständigenrat Zuwanderung und Integration, Berlin 2004.
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Migrant Stock: The 2005 Revision, New York.
- Population Reference Bureau: World Population Data Sheet 2007, Washington D.C. 2007 (deutsche Ausgabe: Deutsche Stiftung Weltbevölkerung: DSW-Datenreport 2007, Hannover 2007, <http://www.weltbevoelkerung.de>).
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin 2004 (Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates, <http://www.zuwanderungsrat.de>).
- Schweigard, Eva: Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende, IAB-Forschungsbericht, 2008.
- Stacher, Irene, und Katharina Demel: Migration aus dem Maghreb nach Europa – neue Formen, neue Zielländer, in: Karl Husa, Christof Parnreiter und Irene Stacher (Hg.), Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Frankfurt/Wien 2000.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden 2007.
- Straubhaar, Thomas: Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? HWWA Discussion Paper, Hamburg 2001.
- Tanner, Arno: Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants, Global Migration Perspectives Nr. 24, Januar 2005, [http://www.gcim.org/en/ir\\_gmp.html](http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html).
- Tomei, Véronica: Europäisierung nationaler Migrationspolitik, Stuttgart 2001.
- United Nations, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York 2006.
- United Nations: International Migration and Development. Report of the Secretary-General, United Nations General Assembly, 2006.
- Unabhängige Kommission Zuwanderung: Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin 2001, [http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsbericht\\_kurz.pdf](http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsbericht_kurz.pdf).
- UNFPA: International Migration and the Millenium Development Goals, New York 2005.
- UNHCR: Refugees by Numbers. 2006 Edition, Genf, September 2006.
- United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat: Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? New York 2001.
- van Dalen, Hendrik P. et al.: Out of Africa: What Drives the Pressure to Emigrate? Tinbergen Institute Discussion Paper, 2004.
- Weltkommission für Internationale Migration: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Berlin 2006.
- Worbs, Susanne: Illegalität von Migranten in Deutschland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2005.
- World Bank: Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington D.C. 2006.

- Zaiceva, Anzelika: Reconciling the Estimates of Potential Migration into the Enlarged European Union, IZA Discussion Paper, Bonn 2006.
- Zapata-Barrero, R.: EU and US Approaches to the Management of Immigration, Brüssel 2003.
- Zimmermann, Klaus F. et al.: Studie über die soziale Eingliederung und Arbeitsmarktintegration ethnischer Minderheiten, IZA Research Report, Nr. 16, Bonn 2008.
- Zimmermann, Klaus F., Holger Bonin, René Fahr und Holger Hinte: Immigration Policy and the Labor Market: The German Experience and Lessons for Europe, Berlin/Heidelberg 2007.



## EMPFEHLUNG

### **Die Zukunft sozialer Sicherheit**

Eine alte Idee erlebt ihre Wiedergeburt: das Grundeinkommen. Zwar sind seine Varianten zahlreich und unterscheiden sich in wesentlichen Merkmalen, aber die Grundbotschaft ist allen gemeinsam: Es geht um ein Bürgerrecht auf das sozio-kulturelle Minimum, das allen Mitgliedern der Gesellschaft zustehen und Armut vermeiden soll. Die Idee des Grundeinkommens verbindet libertär-individualistische Vorstellungen mit einem starken Impuls der Gleichheit und ist daher für moderne Liberale wie für moderne Linke gleichermaßen attraktiv. Allerdings hat auch diese Idee Nachteile und übersieht die immateriellen Gründe für soziale Exklusion, wie z.B. Bildungsarmut. Der Band *Die Zukunft sozialer Sicherheit* blickt auf die Stärken und die Schwächen des Grundeinkommens und will Anregungen und Argumente geben für die Diskussionen um die künftige Gestalt unseres Sozialstaats. Mit Beiträgen u.a. von Robert Castel, Eva Mädje, Helmut Wiesenthal, Gerd Grözinger, Ralf Fücks, Peter Siller und Ingrid Robeyns.

Schriften zu Wirtschaft & Soziales – Band 2: **Die Zukunft sozialer Sicherheit**  
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung  
Berlin, November 2007, 148 Seiten  
ISBN 978-3-927760-70-7

Bestelladresse:  
Heinrich-Böll-Stiftung  
Schumannstraße 8  
10117 Berlin  
Tel. 030-285340  
Fax: 030-28534109  
E-mail: [info@boell.de](mailto:info@boell.de)  
Internet: [www.boell.de](http://www.boell.de)



## EMPFEHLUNG

### Grüne Marktwirtschaft

Ein ökologischer Kapitalismus ist für viele ein Widerspruch in sich, ein Ding der Unmöglichkeit. Und doch hat sich das Verhältnis zur Marktwirtschaft in den letzten Jahren bei vielen Umweltaktivisten geändert. Eine beträchtliche Anzahl von ihnen wurde selbst zu erfolgreichen Unternehmern, gründete Wind- und Solarfirmen, Investmentfonds und Beratungsfirmen. Außerdem beginnen immer mehr Großunternehmen mit dem Aufbau «grüner» Produktlinien und eines effizienten Umweltmanagements. Doch die ökologische Wende kann nur in einer Interaktion von Politik, Unternehmen, Wissenschaft, Verbrauchern und Öffentlichkeit gelingen. Sicher ist: Es braucht bindende politische Zielvorgaben ebenso wie die Innovations- und Investitionskraft der Unternehmen. Der Band *Grüne Marktwirtschaft* stellt Akteure, Strategien und Instrumente einer neuen industriellen Revolution vor, die das Zeug zu einem grünen Wirtschaftswunder hat. Mit Beiträgen u.a. von Gerd Rosenkranz, Kristina Steenbock, Peter Barnes, Ralf Fücks und Matthias Machnig.

Schriften zu Wirtschaft & Soziales – Band 1: Grüne Marktwirtschaft  
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung  
Berlin, Oktober 2007, 48 Seiten  
ISBN 978-3-927760-69-1

Bestelladresse:  
Heinrich-Böll-Stiftung  
Schumannstraße 8  
10117 Berlin  
Tel. 030-285340  
Fax: 030-28534109  
E-mail: [info@boell.de](mailto:info@boell.de)  
Internet: [www.boell.de](http://www.boell.de)



## NEUERSCHEINUNG

# ERENE Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien

Das Klima kippt, und die Energiepreise steigen. Mit Kleinmut sind diese Herausforderungen auch für das reiche Europa nicht zu meistern. Die Reduktion der europäischen Kohlendioxid-Emissionen um rund 80% bis zur Mitte des Jahrhunderts muss deshalb ein zentrales Projekt der EU sein. Sie könnte damit einen relevanten Beitrag zum globalen Klimaschutz leisten und die europäische Wirtschaft zukunftsfähig machen. Es geht um nicht weniger als eine neue industrielle Revolution, in deren Zentrum eine immense Steigerung der Ressourceneffizienz und eine weitgehende Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien stehen werden. Das Potenzial dafür ist in Wind, Sonne, Biomasse, Erdwärme und Wasserkraft europaweit ausreichend vorhanden, wenn auch regional unterschiedlich verteilt. Um diese Potenziale zu erschließen, den Ausbau der erneuerbaren Energien im europäischen Maßstab voranzutreiben und die Kooperation innerhalb der EU zu fördern, braucht es neue Instrumente. Ein solches Instrument könnte ERENE sein: eine „Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien“. Sie kann Europa zum Vorreiter der Energieversorgung des 21. Jahrhunderts machen. Die Machbarkeitsstudie von Michael Schreyer und Lutz Mez analysiert die Möglichkeiten, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen im europäischen Verbund zu erhöhen, und skizziert den Weg in ein Europa ohne fossile und nukleare Stromversorgung.

Schriften zu Europa – Band 3

ERENE

Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien

Eine Machbarkeitsstudie von Michael Schreyer und Lutz Mez

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, Mai 2008, 96 Seiten

ISBN 978-3-927760-83-7

Bestelladresse:

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Tel. 030-285340

Fax: 030-28534109

E-mail: [info@boell.de](mailto:info@boell.de)

Internet: [www.boell.de](http://www.boell.de)





## NEUERSCHEINUNG

### Das soziale Europa

Europa hat im historischen und weltweiten Vergleich ein hohes Maß an sozialer Sicherheit erreicht. Doch die Zumutungen der Globalisierung und die unterschiedlichen Wohlstandsniveaus provozieren immer wieder den Ruf nach einer europäischen Sozialpolitik. Bisher war Sozialpolitik in den meisten europäischen Ländern vorrangig auf Bestandssicherung und Insiderschutz ausgerichtet. Künftig wird es aber vor allem darauf ankommen, Strategien der sozialen und wirtschaftlichen Inklusion zu entwickeln, die den neuen Herausforderungen, Risiken und Problemlagen Rechnung tragen.

Helmut Wiesenthal und Andrea Goymann beschreiben in ihrer Studie die relevanten Politikfelder und zeigen Optionen für eine Weiterentwicklung europäischer Sozialpolitik auf – unter besonderer Berücksichtigung der Positionen der grünen Parteien Europas.

Bisher findet die Diskussion über die sozialpolitischen Leitbilder Europas nur in Fachkreisen, also weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit statt. Die vorliegende Studie soll diesem Defizit abhelfen und eine breitere öffentliche Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Sozialpolitik anregen.

Schriften zu Wirtschaft und Soziales – Band 3

Das soziale Europa

Eine Studie über die Bedingungen und Möglichkeiten grüner Sozialpolitik in Europa

Von Helmut Wiesenthal und Andrea Goymann

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, Juli 2008, 72 Seiten

ISBN 978-3-927760-85-1

Bestelladresse:

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Tel. 030-285340

Fax: 030-28534109

E-mail: [info@boell.de](mailto:info@boell.de)

Internet: [www.boell.de](http://www.boell.de)







Die Migrationspolitik der Europäischen Union ist dringend reformbedürftig. Einerseits ist der Bedarf an kontinuierlicher Zuwanderung vor allem qualifizierter, leistungsbereiter Fachkräfte weitgehend unbestritten. Andererseits überwiegt vielerorts immer noch eine Politik der Abschottung der nationalen Arbeitsmärkte. Zuwanderung wird in der öffentlichen Diskussion nach wie vor unter dem Vorzeichen der «Gefahrenabwehr» verhandelt. Die paradoxe Konsequenz ist, dass viele EU-Staaten Schwierigkeiten haben, ihren Zuwanderungsbedarf zu decken. Gleichzeitig steht die EU immer weniger als sicherer Ha-

fen Flüchtlingen offen, die ihre Heimat aus politischen oder religiösen Gründen oder wegen Bürgerkriegen verlassen müssen. Hinzu kommt das ungelöste Problem illegaler Migration, das sich inzwischen zu einer ersten humanitären und politischen Krise entwickelt hat. Eine zeitgemäße Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik muss daher im europäischen Maßstab entworfen und koordiniert werden. Das vorliegende Policy Paper des Migrationsexperten Steffen Angenendt beschreibt die Herausforderungen und die Zukunft einer kohärenten europäischen Migrationspolitik.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

Tel. 030 285340, Fax 030 28534109 info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-927760-88-2