

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Ina Hommers

**Die Migrationspolitik der EU**  
Herausforderung zwischen  
nationaler Selbstbestimmung  
und europäischer Konvergenz

Discussion Paper

C196  
2009

---

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-936183-96-2

---

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-4960  
Fax: +49-228-73-4984  
<http://www.zei.de>

Ina Hommers, Jahrgang 1981, ist Juniorfachkraft in der Stabsstelle Unternehmenskommunikation der GTZ. Von 2007 bis 2009 war sie als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Geschichtswissenschaft der Universität Bonn tätig, wo sie unter anderem bei einem Drittmittelprojekt zur Aufarbeitung der Geschichte der Unternehmerfamilie Quandt mitwirkte. Sie hat ihren Abschluss als Magistra Artium in Politischer Wissenschaft 2009 an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn abgelegt. In ihrer Magisterarbeit konzentrierte sie sich auf die neuen Entwicklungen und Trends der europäischen Migrationspolitik und analysierte die Migrationsgeschichte Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg.

*Ina Hommers*

## **Die Migrationspolitik der EU**

Herausforderung zwischen nationaler Selbstbestimmung und europäischer Konvergenz

### ***Einleitung***

Im Zeitalter der europäischen Nationalstaaten des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts wurden aus wandernden Menschen *zu-* oder *abwandernde* Menschen, deren Wanderungsverhalten in Bezug zum Betreten oder Verlassen eines Territorialstaates gesetzt wurde.<sup>1</sup> Um die damit verbundenen vielschichtigen Einwanderungsprozesse gestaltbar zu machen, bildeten sich in Nationalstaaten im Laufe der Zeit unterschiedliche Komponenten der Migrationspolitik heraus: durch die Visapolitik regulieren Staaten den Zugang zu ihrem Territorium, Zuwandernden werden dann je nach Dauer und Zweck ihres Aufenthalts unterschiedliche rechtliche Status zugeschrieben.<sup>2</sup> Diese Statusdefinition ist in unseren modernen Wohlfahrtsstaaten von verschiedenen, meist ökonomischen Interessen abhängig, die beispielsweise einen Ausgleich schaffen sollen zwischen einer arbeitsmarktpolitisch notwendigen Zuwanderung von Fachkräften und einer für die Sozialsysteme belastenden Mehrleistung für Nicht-Staatsangehörige.

- 1 Zur Entstehung einer durch das Territorium der Niederlassung bestimmten Beziehung zum Gemeinwesen in der frühen Neuzeit vergleiche Rolf Grawert: Staat und Staatsangehörigkeit. Verfassungsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit, Berlin 1973, S. 78-90.
- 2 Diese Definition der Migrationspolitik und ihrer Bereich orientiert sich an Randall Hansen: Migration Policy, In: Hay, Colin; Menon, Anand (Hrsg.): European Politics Oxford 2007, S. 329-345, hier S. 330f.

Fragen nach der politischen Steuerung von Zuwanderung beschäftigen auch die Europäische Union. Formal gibt es für die Angehörigen der Mitgliedstaaten der EU seit dem Vertrag von Maastricht eine Zugehörigkeitsdefinition zum Integrationsbündnis: die Unionsbürgerschaft. Gleichzeitig gehören die Bestimmung der Angehörigkeit und die Zuschreibung eines staatsbürgerlichen legalen Status weiterhin zu den Hauptaufgaben des modernen Nationalstaats. Die historisch unterschiedlich ausgestalteten Regulierungsmechanismen erschweren die Vergemeinschaftungsvorhaben im Feld der europäischen Migrations- und Asylpolitik. Der amerikanische Soziologe Rogers Brubaker hielt fest: „Even as the European Community, (...) seeks to establish a common immigration policy, definitions of citizenship continue to reflect deeply rooted understandings of nationhood“<sup>3</sup>. Auch wenn sich mittlerweile europäische Konvergenzen in der Gestaltung der Staatsangehörigkeitsgesetzgebungen abzeichnen, geschehen diese nicht koordiniert. Unklar bleibt, woran sich die Staaten in diesem Prozess normativ orientieren. Die Art und Weise, wie ein Nationalstaat als Mitglied der Europäischen Union den Zugang zu seinem Territorium reguliert und welchen Status er Zuwandernden zuschreibt, hat dabei durch die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft auch Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten.<sup>4</sup>

In der EU selbst werden Fragen der Asyl- und Migrationspolitik seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 vor allem unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrachtet. Grundsätzlich ist ein Trend der „Exterritorialisierung“ erkennbar: Lösungsansätze werden an den Ausgangspunkt der Migrationsströme verlagert.<sup>5</sup> Dies ist nicht nur Zeichen einer verkürzten Wahrnehmung der Herausforderungen durch Migration, sondern bedeutet auch, dass die EU die Chance zur politisch wirksamen Gestaltung von Migration vergibt. Im Jahr 2000 hielt die Europäische Kommission fest, dass

3 Rogers Brubaker: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (USA) 1992, S. 3.

4 Siehe dazu Brubaker 1992 S. 179.

5 Daniela Jahn/ Andreas Maurer/ Verena Oetzmann u.a.: *Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit*, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2006, S. 3.

## Die Migrationspolitik der EU

die demographischen Trends in den EU-Ländern nach einer aktiven Steuerung der Wirtschaftsmigration verlangten.<sup>6</sup> Faktisch hat die Europäische Union sich seit dem Vergemeinschaftungsvorhaben vor allem um die Harmonisierung der Verwaltungsabläufe, Fragen der Grenzsicherung und die Regelung eines einheitlichen Asylstatus bemüht. Gerade im Bereich einer gemeinsamen Migrationspolitik wird sie tief in Bereiche der nationalstaatlichen Souveränität eingreifen. Ob sie dabei ähnlichen Problemen ausgesetzt sein wird wie die sie konstituierenden Nationalstaaten, wird auch davon abhängen, inwieweit sie die historischen nationalstaatlichen Prozesse in diesem Bereich reflektiert und bei der Entwicklung geeigneter Steuerungsinstrumente berücksichtigt.

6 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM (2000) 757), Brüssel 2000, S. 6, online unter <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:DE:PDF>.

## **1. Europa als Zuwanderungskontinent – Daten und Fakten**

### *1.1 Die Zuwanderungssituation in der gesamten EU<sup>7</sup>*

In der EU haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche historische Erfahrungen mit Migration gemacht. Das Wanderungssaldo war vor allem für die alten EU-15-Staaten positiv, fiel in den zehn neuen Mitgliedstaaten jedoch zumeist negativ aus.<sup>8</sup> Hier übertraf die Auswanderung zwischen 1960-2004 die Einwanderung. Im gleichen Zeitraum wanderten in die EU-15-Staaten netto 21,7 Mio. Menschen ein. 2006 ließen sich insgesamt 3,5 Millionen Menschen neu oder wieder in einem EU-Staat nieder.<sup>9</sup> Dies bedeutet eine Verlangsamung des anhaltenden Zuwanderungszuwachses innerhalb der

7 Die Daten dieser Aufstellung basieren auf unterschiedlichen Quellen: Zur Zusammenstellung der Tabellen wurden ausschließlich Daten des OECD Migrationsberichts 2008 ausgewertet. Die Daten sind dabei relativ zur Bevölkerung und gelten pro 1000 Einwohner. Da sich diese Datenkollektion hauptsächlich an Arbeits- und Aufenthaltstiteln orientiert, spiegelt sie nicht immer auch das tatsächliche Wanderungsgeschehen wider. Neu an den Daten 2008 ist die Einführung einer weiteren Definitionskategorie: mit der Erfassung von „free movements“ versucht die OECD, dem Migrationsgeschehen in übernationalen Bündnissen mit Wanderungsfreiheit Rechnung zu tragen. Dadurch ergibt sich eine erhebliche Veränderung zu den Datensätzen des Vorjahres. Einige Daten wurden aus dem OECD-Report 2007 ergänzt. Wo keine OECD-Daten vorhanden sind, wurde auf die Europäische Bevölkerungsstatistik zurückgegriffen und diese erweitert durch neue demografische Schätzungen der EU und durch aktuelle Datensätze des CIA World Factbook. Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): International Migration Outlook. Annual Report, 2007 Edition/ 2008 Edition, Paris 2007/ 2008, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Bevölkerungsstatistik. Ausgabe 2006, Luxemburg 2006, CIA – The World Factbook 2009 unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, außerdem Giampaolo Lanzieri: Population and social conditions. First demographic estimates for 2008, in: eurostat. Data in focus, 49/2008, Luxemburg 2008, Eurostat (Hg.): Demographic Outlook. National reports on the demographic developments in 2007, Luxemburg 2009 und Anne Herm: Population and social conditions, in: eurostat. Statistics in focus, 98/2008, Luxemburg 2008

8 Hier und im Folgenden EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 95

9 Herm 2008, S.1. Insgesamt waren 14% Staatsangehörige der Länder, in die sie zurückwanderten.

## Die Migrationspolitik der EU

Europäischen Union. Den größten Zuwanderungsanstieg verzeichneten Spanien und Irland, Ziel der Wandernden waren hauptsächlich Spanien, Deutschland und das Vereinigte Königreich. Die Herkunft der Zuwandernden verändert sich stetig und auch die Migrationsbewegung innerhalb der EU nimmt weiter zu. Die meiste Bewegung zeigten dabei 2006 Polen und Rumänen.<sup>10</sup> Aber auch Drittstaatsangehörige sind 2006 nicht ausschließlich neu in die EU eingewandert, sondern belebten die Wanderungsstatistiken durch Umzüge innerhalb der Gemeinschaft. Insgesamt lag das Wanderungssaldo 2004 bei einem Plus von 1.846.000 Zuwanderern, wovon wiederum 1.807.000 auf die EU-15-Staaten entfielen.<sup>11</sup> Prozentual gesehen war die Zuwanderung gemessen an der Einwohnerzahl in Luxemburg und Zypern am höchsten.<sup>12</sup> In absoluten Zahlen verzeichneten Spanien (802.971) und Italien (392.771) am südlichen Rand der EU das höchste Wanderungssaldo, außerdem die drei klassischen Einwanderungsländer Großbritannien (451.702), Frankreich (100.200), und Deutschland (558.467).<sup>13</sup>

Hauptursprungsländer von Migrationsströmen in die EU waren 2006 Marokko, die Ukraine und China.<sup>14</sup> Resultierte die Zuwanderung zuvor oft aus historischen Beziehungen zu EU-Staaten, zeichnet sich mittlerweile hinsichtlich der Zielländer eine Diversifizierung ab.<sup>15</sup> Wie die Zahlen für 2004 zeigen, nimmt demnach die Zuwanderung nach Südeuropa zu. Dies liegt sowohl an der geographischen Nähe der südlichen EU zu den Herkunfts- und Transitregionen, als auch an besseren Arbeitsmöglichkeiten. Die höchsten Zuwanderungsquoten aus Marokko wiesen 2006 Spanien, Belgien, Italien und Frankreich auf.<sup>16</sup> Ukrainer wanderten dagegen zu drei Vierteln

10 Herm 2008, S. 3.

11 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97

12 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 95

13 Für die Angabe zu Frankreich vgl. Grafik „Wanderungssaldo einschließlich Anpassungen und Korrekturen, 1960-2004“ der EU-Staaten in EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97; wobei das Wanderungssaldo sich aus der Differenz zwischen dem Bevölkerungswachstum und dem natürlichen Bevölkerungswachstum zusammensetzt; alle anderen Daten aus Herm S. 9, wobei die Zahl für Italien aus 2003 stammt.

14 Vgl. Herm 2008, S. 4.

15 Vgl. OECD (Hg.) 2007, S. 46.

16 Herm 2008, S. 4.

in die benachbarte Tschechische Republik ab.<sup>17</sup> Bei den Einbürgerungen von ausländischen Staatsangehörigen führten 2004 Frankreich (165.100), das Vereinigte Königreich (140.700) und Deutschland (127.200) die Statistik an.<sup>18</sup>

Die Zahl der Asylanträge in der EU war 2004 stark gesunken.<sup>19</sup> In Deutschland, das zwischen 1990 und 1999 mit Abstand die meisten Asylanträge in der EU registrierte, ging der Anteil der Gesuche erheblich zurück. Hatte er 1990-1994 noch 55% der Anträge in der EU ausgemacht, lag er 2000-2004 nur noch bei 18%.<sup>20</sup> Im selben Zeitraum stieg hingegen der Anteil der Gesuche im Vereinigten Königreich. Insgesamt wurden 2004 von 282.000 Asylanträgen 244.000 in den EU-15-Staaten gestellt. Davon entfiel der weitaus größte Teil auf Frankreich (64.500), das Vereinigte Königreich (40.200) und Deutschland (35.600).<sup>21</sup>

## *1.2 Die Zuwanderungssituation der Mitgliedstaaten*

### *Belgien<sup>22</sup>*

Von mehr als 83.000 Zuwandernden 2006 stammten ungefähr 50% aus anderen EU-Staaten. Die größten Zuwanderergruppen kamen dabei aus Frankreich und den Niederlanden. Außerdem stieg die Zuwanderung von Polen verglichen mit 2005 um 40% auf mehr als 6.500 Menschen.

17 Ebd.

18 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 112.

19 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 95.

20 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 96.

21 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 110.

22 OECD (Hg.) 2008, S. 230f.



## Die Migrationspolitik der EU

Durchschnitt 2001-2006: 7,0	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	7,4	7,9
<u>Langzeitzuwanderung</u>	35,0	36,1
Arbeit	2,3	2,9
Familie	13,6	12,8
Humanitäre Gründe	3,1	2,4
„Free movements“	16,1	18,0
Andere	k.A.	k.A.
<u>Asylsuchende</u>	1,5	1,1
<b>Einbürgerungen</b> <sup>23</sup>	3,6	3,5

Von den mehr als 12.000 ausgestellten befristeten Arbeitserlaubnissen ging über die Hälfte an EU-Staatsangehörige, auch hier wiederum der größte Teil an polnische Bürger. Nach einem Einbürgerungsrückgang durch ein modifiziertes Einbürgerungsgesetz stabilisierte sich die Zahl bei 31.800.

### *Bulgarien*<sup>24</sup>

In den meisten neuen EU-Beitrittsländern sind kaum Daten über das Wanderungsgeschehen erfasst; Bulgarien bildet hier keine Ausnahme. Der EU-Beitritt hat insgesamt zu einem Anstieg der Ab- und Zuwanderungszahlen geführt. Die Auswanderung, die vor allem in Richtung der südlichen EU-Länder erfolgt, blieb dabei hinter den Erwartungen zurück, die komplette Öffnung des bulgarischen Arbeitsmarkts hat hingegen zu einer erhöhten Zuwanderung aus EU-Staaten geführt. Bemerkenswert ist, dass Angehörige des Vereinigten Königreichs zu den größten ausländischen Gruppen mit neu erteilten Langzeitaufenthaltsgenehmigungen zählen. Auch die Einbürgerungsrate stieg weiterhin an.

23 Einbürgerungen sind immer in % der ausländischen Bevölkerung angegeben.

24 OECD (Hg.) 2008, 236f.

Durchschnitt 2001-2006: 1,7	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	2,0	2,8
<u>Langzeitzuwanderung</u>	k.A.	k.A.
<u>Asylsuchende</u>	0,1	0,1
<b>Einbürgerungen</b>	8,8	10,2

### *Dänemark*<sup>25</sup>

Dänemark verzeichnet einen anhaltenden Anstieg der Arbeitsmigration, wobei die Zuwanderung im Bereich Familienzusammenführung und im humanitären Bereich zurückging. Um Arbeitsengpässen vorzubeugen, öffnete Dänemark 2007 mehrere Sektoren für Anwerber aus Nicht-EEA-Staaten. Gleichzeitig öffnete sich Dänemark gegenüber den neuen EU-Beitrittsländern.

Durchschnitt 2001-2006: 4,0	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	3,7	3,3
<u>Langzeitzuwanderung</u>	18,0	21,7
Arbeit	2,5	3,3
Familie	5,2	5,2
Humanitäre Gründe	1,1	1,1
„Free movements“	8,0	11,0
Andere	1,3	1,3
<u>Asylsuchende</u>	0,4	0,4
<b>Einbürgerungen</b>	3,8	2,9

### *Deutschland*<sup>26</sup>

Nach der Änderung des Zuwanderungsgesetzes in Deutschland hielt der Rückgang in allen Kategorien der dauerhaften Zuwanderung an; signifikant war besonders die reduzierte Zuwanderung von Deutschstämmigen aus den

25 OECD (Hg.) 2008, S. 238f.

26 OECD (Hg.) 2008, S. 244f. und OECD (Hg.) 2007, 248.

## Die Migrationspolitik der EU

Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Auch die Zahl der Familiennachzüge sank um 40%. Die Zahl der Saisonarbeiter ging 2006 nach einer entsprechenden gesetzlichen Initiative zurück. Gleichzeitig versucht Deutschland weiter, qualifizierte ausländische Arbeiter anzuwerben, um Arbeitsengpässen entgegenzustellen. Seit 2005 erhobene Mikrozensusdaten über das Geburtsland der Eltern von in Deutschland geborenen Kindern haben nachgewiesen, dass fast 20% der Bevölkerung entweder zugewandert sind oder von ausländischen Eltern abstammen.

Durchschnitt 2001-2006: 7,5	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	7,0	6,8
<u>Langzeitzuwanderung</u>	241,4	216
Arbeit	13	13,2
Familie	53,2	50,3
Humanitäre Gründe	9,5	6,1
„Free movements“	130,1	138,7
Andere	35,5	7,7
<u>Asylsuchende</u>	0,4	0,3
<b>Einbürgerungen</b>	1,7	1,8

### *Estland*

Für Estland ist nur sehr unzureichend Datenmaterial vorhanden: Der Demographic Outlook der EU hat 2009 für den Zeitraum 2000-2007 auf Grund unvollständiger Wanderungsdaten und Definitionen keine genauen Zahlen zum Migrationsgeschehen angegeben.<sup>27</sup> Laut der EU-Bevölkerungsstatistik war das Wanderungssaldo für Estland 2004 negativ (-200).<sup>28</sup> Das CIA World Factbook schätzte für 2009 eine Nettoemigrationsrate von -3.26/1,000.<sup>29</sup>

27 Eurostat (Hg.) 2009, S. 19.

28 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97.

29 CIA – The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/en.html>.

*Finnland*<sup>30</sup>

Finnland weist eine im europäischen Vergleich geringe Zuwanderung auf, deren Trend jedoch steigend ist. 2006 wanderten 13.900 Menschen zu (+9% im Vergleich zu 2005). Hauptgrund für den weiteren Anstieg war die Öffnung des Arbeitsmarkts für Angehörige der neuen EU-Beitrittsstaaten. Der Zuzug von finnischstämmigen Ausländern nahm hingegen ab. Die finnische Regierung versucht aktiv, die Arbeitszuwanderung anzukurbeln und entwickelt seit 2007 geeignete Mechanismen. Die innenpolitische Zuständigkeit des Integrationsgeschehens ging 2008 vom Arbeitsministerium auf das neu gegründete finnische Immigrationsamt über.

Durchschnitt 2001-2006: 2,2	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	2,4	2,6
<u>Langzeitzuwanderung</u>	12,7	13,9
Arbeit	k.A.	1,3
Familie	k.A.	5,0
Humanitäre Gründe	k.A.	1,7
„Free movements“	k.A.	5,4
Andere	k.A.	0,5
<u>Asylsuchende</u>	0,7	0,4
<b>Einbürgerungen</b>	5,2	3,9

*Frankreich*<sup>31</sup>

Frankreich verzeichnet einen rückläufigen Zuwanderungstrend. 2005 und 2006 lag die Zahl der Zuwandernden bei ca. 135.000. Zwei Drittel der Zuwandernden kam dabei aus Afrika, wobei die Haupteinzelgruppen Marokkaner und Algerier waren. Der häufigste Wanderungsgrund bestand in familiärem Nachzug. Frankreich weist weiterhin hohe Asylantragsraten auf, wobei die Zahlen sinken. Seit 2006 versucht Frankreich verstärkt,

30 OECD (Hg.) 2008, S. 240f.

31 OECD (Hg.) 2008, S. 242f. und OECD (Hg.) 2007, S. 246.

## Die Migrationspolitik der EU

sektoralen Arbeitsengpässen vorzubeugen und hat entsprechende Programme für Drittstaatsangehörige und EU-Mitgliedstaaten aufgelegt.

Durchschnitt 2001-2006: 2,2	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	2,2	2,2
<u>Langzeitzuwanderung</u>	168,7	169,
Arbeit	8,9	10,8
Familie	95,4	99,7
Humanitäre Gründe	13,8	7,4
Andere	30,3	28,8
„Free movements“	33,8	33,8
<u>Asylsuchende</u>	0,8	0,5
<b>Einbürgerungen</b>	k.A.	4,2

### *Griechenland<sup>32</sup>*

Für Griechenland fehlen bis auf die Zahlen über anerkannte Asylgesuche Daten über das Wanderungsgeschehen, wobei laut der Bevölkerungsstatistik der EU das Wanderungssaldo 2004 bei 34.300 lag.<sup>33</sup> Der Großteil der Zuwanderung nach Griechenland ist nicht erfassbar, da sie auf nicht regulären Wegen erfolgt. Nach Schätzungen ist die Zuwanderungsrate jedoch steigend; vor allem wird eine Vergrößerung des albanischen Anteils der ausländischen Bevölkerung vermutet. 2006 wurden 85.000 Aufenthaltsgenehmigungen neu erteilt und 12.300 Asylgesuche gestellt. Die meisten Anträge kamen hierbei von Bengalen, Pakistanis, Irakern und Afghanen. Griechenland hat bereits mehrfach versucht, den Status nicht regulär im Land lebender Menschen zu verbessern. Ein entsprechendes Programm wurde 2005 aufgelegt und 2007 erweitert.

32 OECD (Hg.) 2008, S. 245f. und OECD (Hg.) 2007, 250.

33 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97.

*Irland*<sup>34</sup>

Für Irland ist insgesamt ein hoher Anstieg der Zuwanderung bemerkbar, die Langzeitmigration lag 2006 bei 89.000. Die Asylantragszahlen sind hingegen rückläufig. Deutlich sind in Irland die Auswirkungen der vollständigen Öffnung des Arbeitsmarktes für die neuen EU8-Staaten bemerkbar: 2006 kamen 88% der ausländischen Arbeitnehmer aus EU25-Staaten, insgesamt 50% stammten aus den acht Beitrittsländern. Für die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien gelten seit deren Beitritt zur EU 2007 jedoch Zuwanderungsbeschränkungen. Irland hat seit 2007 Programme zur Anwerbung Hochqualifizierter aufgelegt.

*Italien*<sup>35</sup>

Für Italien machte die EU-Bevölkerungsstatistik 2006 ein Wanderungssaldo von 558.200 aus.<sup>36</sup> Die Zuwanderung liegt damit in einem vergleichsweise hohen Bereich. Italien steuert die Arbeitsmigration aus Drittstaaten über Quoten, die 2006 und 2007 angehoben wurden, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts gerecht zu werden. Für Arbeitsmigranten aus den EU-Staaten ist der italienische Markt vollständig geöffnet. Schätzungen gehen für 2007 davon aus, dass die rumänische Bevölkerung in Italien als größte Gruppe die albanische ablöst. Insgesamt stieg die Anzahl der dauerhaft in Italien lebenden ausländischen Bevölkerung auf drei Millionen Menschen an.

34 OECD (Hg.) 2008, S. 250.

35 OECD (Hg.) 2008, S. 252f.

36 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97

## Die Migrationspolitik der EU

Durchschnitt 2001-2006: 4,6	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	3,6	3,1
<u>Langzeitzuwanderung</u>	199,2	204,3
Arbeit	57,1	62,9
Familie	96,4	85,1
Humanitäre Gründe	5,3	6,4
„Free movements“	36,6	45,8
Andere	3,8	4,1
<u>Asylsuchende</u>	0,2	0,2
<b>Einbürgerungen</b>	0,8	1,3

### *Lettland*

Für Lettland sind kaum Wanderungsdaten zugänglich. Die EU-Bevölkerungsstatistik stellte für 2004 ein Wanderungssaldo von -1.100 fest.<sup>37</sup> In einem Artikel für das *Migration Policy Institute* konstatierte der Geograph Timothy Heleniak, dass ein Hauptproblem der Bevölkerung des Landes der Rückgang der ethnisch lettischen Bevölkerung sei.<sup>38</sup> Ethnisch Russischstämmige machten 30% der lettischen Bevölkerung aus. Eine hohe Abwanderung war laut Heleniak nach dem Beitritt zur EU 2004 aus dem ärmeren Nordlettland zu verzeichnen, Hauptzielländer waren demnach das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden, in denen keine Zuzugsbeschränkungen für Angehörige der neuen Beitrittsstaaten galten.

### *Litauen*<sup>39</sup>

Litauen verzeichnet weiterhin eine höhere Ab- als Zuwanderungsrate. Als Trends sind jedoch ein Anstieg der Zuwanderung und ein Absinken der Auswanderung absehbar. Genaue Wanderungsdaten sind kaum erfasst, die Gesamtabwanderung wird für 2006 auf 27.800 geschätzt. Hauptzielland

37 Ebd.

38 Heleniak, Timothy : Latvia looks west, but legacy of Soviets remains, In: Migration Information Source (Onlineportal), 2006, online unter: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=375>

39 OECD (Hg.) 2008, S. 258.

war weiterhin das Vereinigte Königreich. Seit 2007 versucht die litauische Regierung, aktiv die Auswanderung einzudämmen und im Ausland lebende Litauer zur Rückwanderung zu motivieren. Rückwanderungsbewegungen machten dabei 2006 70% der Zuwanderung aus. Vor allem die Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften stellt ein Problem für den litauischen Arbeitsmarkt dar, aber auch im Niedriglohnbereich zeichnen sich Engpässe ab. Zuwandernde Arbeitskräfte kamen vor allem aus nahe gelegenen Nicht-EU-Staaten wie Weißrussland und der Ukraine (insg. 70% der in 2006 erteilten Arbeitserlaubnisse). Dieser Anstieg hängt auch mit erweiterten Regierungsbemühungen zusammen, angesichts der Arbeitssituation die Zuwanderung aus Drittstaaten zu erleichtern.

#### *Luxemburg*<sup>40</sup>

Luxemburg bleibt das Land mit dem höchsten ausländischen Bevölkerungsanteil. 2006 lag dieser bei 42%, wobei die Nettozuwanderung sogar 75% des Bevölkerungswachstums ausmachte. Entsendeländer waren fast ausschließlich andere EU-Staaten, vor allem Portugal und Frankreich. Luxemburg weist außerdem einen hohen Anteil von Beschäftigten auf, die von ihrem ausländischen Wohnsitz zur Arbeit pendeln (hauptsächlich aus Frankreich, Belgien und Deutschland). Verglichen mit dem hohen ausländischen Bevölkerungsanteil waren die Einbürgerungsraten niedrig, stiegen jedoch verglichen mit 2005 um 18% an. Die Asylantragszahlen sind weiter rückläufig.

Durchschnitt 2001-2006:27,4	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	30,2	29,9
<u>Langzeitzuwanderung</u>	k.A.	k.A.
<u>Asylsuchende</u>	1,8	1,1
<b>Einbürgerungen</b>	0,5	0,6

#### *Malta*

In Malta lag das Wanderungssaldo 2004 bei 1.800.<sup>41</sup> Die Nettomigrationsrate wurde für 2008 auf 2,02/1000 geschätzt.<sup>42</sup>

40 OECD (Hg.) 2007, S. 264f.



## Die Migrationspolitik der EU

### *Niederlande*<sup>43</sup>

Die Niederlande verzeichneten 2006 erstmals wieder einen Einwanderungsanstieg, der vor allem mit einer erhöhten Arbeitsmigration zusammenhängt. Laut World Factbook lag die Nettomigration 2009 bei 2,46/1000.<sup>44</sup> Die Zuwanderung war vor allem aus den EU25-Staaten hoch, hier bildete die größte nationale Gruppe Polen. Sie erhielten auch die meisten befristeten Arbeitserlaubnisse. Grundsätzlich ist der niederländische Arbeitsmarkt allen EU-Staatsangehörigen außer Rumänen und Bulgaren vollständig geöffnet. Signifikant für 2006 ist außerdem ein Anstieg an Asylgesuchen, deren Zahl sich zwischen 2004 und 2006 um fast die Hälfte auf 14.500 erhöhte. 2007 entschied die Regierung über eine Generalamnestie, die geschätzten 27.500 Menschen, die vor 2001 Asyl in den Niederlanden beantragt, den weiteren Aufenthalt ermöglichen soll.

Durchschnitt 2001-2006: 4,6	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	3,9	4,1
<u>Langzeitzuwanderung</u>	62,5	59,4
Arbeit	4,4	3,2
Familie	28,1	27,7
Humanitäre Gründe	17,9	14,4
„Free movements“	12,1	14,0
<u>Asylsuchende</u>	0,8	0,9
<b>Einbürgerungen</b>	4,1	4,2

### *Österreich*<sup>45</sup>

Angesichts einer wachsenden Auswanderungsrate und sinkender Zuwanderung hatte Österreich 2006 eine niedrige Nettomigrationszahl von 32.500

41 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97.

42 CIA – The World Factbook 2009 unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mt.html>

43 OECD (Hg.) 2008, S. 264 f.

44 CIA - The World Factbook 2009 unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>.

zu verzeichnen. Dabei ging auch die Asylantragsrate stark zurück, was vor allem an geringeren Antragszahlen aus den Hauptzustromsländern Serbien, Montenegro und Mitgliedern der russischen Föderation lag. Auch die Zahl der Familienzusammenführungen sank, nachdem ein Gesetz 2006 die Möglichkeiten zum Nachzug eingeschränkt hatte. Durch das Gesetz wurde auch der Zugang zur österreichischen Staatsangehörigkeit erschwert.

Durchschnitt 2001-2006: 11,4	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	12,3	10,3
<u>Langzeitzuwanderung</u>	56,8	46,4
Arbeit	1,5	0,7
Familie	29,4	19,0
Humanitäre Gründe	5,9	5,1
„Free movements“	19,4	21,4
Andere	0,7	0,2
<u>Asylsuchende</u>	2,7	1,6
<b>Einbürgerungen</b>	4,5	3,2

### *Polen*<sup>46</sup>

Auch in Polen überwiegt die Abwanderung die Zuwanderung, die EU-Bevölkerungsstatistik machte für 2004 ein negatives Wanderungssaldo von -9,400 aus. Nach dem Beitritt Polens zur EU stieg dabei hauptsächlich die Abwanderung zur befristeten Arbeitsaufnahme in anderen EU-Staaten, allerdings zeichnet sich auch ein Trend zur Langzeitauswanderung ab. Genaue Daten sind kaum erfasst, da die Abwanderung meist unangemeldet verläuft. Seit 2004 zeigt sich jedoch, dass die Auswandernden vor allem gebildete, junge Frauen sind, die mittlerweile vor allem in das Vereinigte Königreich und Irland, aber auch nach Deutschland ziehen. Ende 2006 lebten nur 0,14% Ausländer an der Gesamtbevölkerung dauerhaft in Polen. Größte Gruppen waren Deutsche, Ukrainer und Russen. Die Asylantrags-

45 OECD (Hg.) 2008, S. 228 f.

46 OECD (Hg.) 2008, S. 270.

## Die Migrationspolitik der EU

zahlen stiegen 2007 auf absolut 10.000, was durch den Beitritt Polens in den Schengen-Acquis erklärbar ist. Durch eine Gesetzesinitiative versuchte die Regierung 2007, unter anderem die reguläre Kurzzeitarbeitszuwanderung aus Weißrussland und der Ukraine zu erleichtern. Dies war einerseits Arbeitsmarkterfordernissen geschuldet, sollte jedoch auch die irreguläre Zuwanderung aus diesen Ländern eindämmen helfen.

### *Portugal*<sup>47</sup>

Die Zuwanderung nach Portugal sank 2005 auf 28.000, stieg jedoch 2006 auf 42.000 Personen. Hauptsächlich kamen Zuwandernde aus Osteuropa, Familienzusammenführungen bildeten hier das Hauptmotiv. In Portugal zeichnet sich eine generelle Trendwende von der Arbeitsmigration zu Familienzusammenführungen ab, im Bereich des Arbeitsmarktes hat Portugal 2006 Abwanderungen von ausländischen Arbeitern erfahren, auch die Zahl der dauerhaft in Portugal lebenden Ausländer stieg nur geringfügig. Ein Anstieg war hingegen bei den Einbürgerungen zu verzeichnen. Mehrere Gesetzesinitiativen haben seit 2007 die Aufenthaltstitel vereinfacht und an EU-Vorgaben angepasst, das Quotierungssystem für die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer reformiert, um passgenauer geeignete Bewerber Firmen direkt zuleiten zu können und einen umfassenden Integrationsplan vorgelegt.

47 OECD (Hg.) 2008, S. 272 f.

Durchschnitt 2001-2006: 5,8	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	2,7	4,0
<u>Langzeitzuwanderung</u>	11,5	25,1
Arbeit	4,0	7,2
Familie	4,4	15,6
Humanitäre Gründe	k.A.	k.A.
„Free movements“	3,1	2,2
Andere	k.A.	0,1
<u>Asylsuchende</u>	k.A.	k.A.
<b>Einbürgerungen</b>	0,2	0,8

### *Rumänien*<sup>48</sup>

Auch für den neuen EU-Beitrittsstaat Rumänien sind kaum Wanderungsdaten vorhanden. Die EU-Bevölkerungsstatistik hielt für 2004 ein negatives Wanderungssaldo von -10.100 fest und nach dem Beitritt Rumäniens zur EU wird weiterhin Nettoabwanderung vermutet.<sup>49</sup> Das CIA World Factbook schätzte für 2009 eine Rate von -0,13/1000.<sup>50</sup> Offiziell sind 2006 68.000 Arbeitssuchende abgewandert. Zusätzliche Migrationsbewegungen müssen vor allem anhand der erhöhten Einwanderungszahlen in den südlichen EU-Ländern Spanien und Italien vermutet werden: allein in Spanien verdreifachte sich die Zahl der dort lebenden Rumänen innerhalb eines Jahres. Rumänien verzeichnete 2005 eine hohe Zahl an Rückkehrern, die ohne gültige Aufenthaltsdokumente in anderen EU-Staaten aufgegriffenen worden waren. Mehr als ein Drittel dieser Rückkehrer kam dabei aus Italien. Vor diesem Hintergrund hatte die rumänische Regierung die Reisefreiheit eingeschränkt. In Relation zur Bevölkerung weist Rumänien selbst nur einen geringen Ausländeranteil von 0,2% aus, größte nationale Gruppen sind Moldauer, Türken und Chinesen. Ein Anstieg ist in den erteilten Arbeitser-

48 OECD (Hg.) 2008, S. 274.

49 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97.

50 CIA – The World Factbook 2009 unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ro.html>.

## Die Migrationspolitik der EU

laubnissen ablesbar. Seit 2007 werden die Belange der in Rumänien lebenden Ausländer in einem zentralen Immigrationsbüro koordiniert.

### *Slowakei*<sup>51</sup>

Auch für die Slowakei lassen sich Abwanderungsdaten nur ungenau bestimmen und liegen wahrscheinlich – verglichen mit den Zuwanderungsdaten der Hauptaufnahmeländer – über den offiziell erfassten. Von den 2006 28.000 in der Slowakei lebenden Ausländern waren fast 50% aus Nicht-EEA-Staaten, vor allem der Ukraine, aus Ländern der russischen Föderation und Vietnam. Insgesamt hat die Slowakei nur geringe Zuwanderungszahlen zu verzeichnen, ein Umstand, der vermutlich angesichts wachsender Wirtschaftsleistung und anhaltender Abwanderung zu Arbeitsmarktengpässen führen wird.

Durchschnitt 2001-2006: 1,3	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	1,4	2,1
<u>Langzeitzuwanderung</u>	k.A.	k.A.
<u>Asylsuchende</u>	0,7	0,5
<b>Einbürgerungen</b>	6,3	4,4

### *Slowenien*

Das Wanderungssaldo wurde von der EU für 2004 mit 1.800 angegeben.<sup>52</sup> Das World Factbook der CIA schätzte für 2009 eine Nettomigrationsrate vom 0,52/1000.<sup>53</sup>

### *Spanien*<sup>54</sup>

Die Zuwanderung nach Spanien stieg 2006 weiter auf 800.000. Die größte Einzelgruppe stellte Rumänien, gefolgt von Bolivien und Marokko. Dabei scheint vor allem der spanische Arbeitsmarkt attraktiv zu sein: der Anteil ausländischer Arbeiter stieg von 8% auf 12%. Spanien hat seit 2005 ver-

51 OECD (Hg.) 2008, S. 276f.

52 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97.

53 CIA – The World Factbook 2009, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/si.html>.

54 OECD (Hg.) 2008, S. 278 f.

sucht, aktiv den regulären Arbeitszustrom aus dem Ausland zu steuern, auch um so die erhöhte irreguläre Zuwanderung abzuschwächen. Schätzungen gehen von 300.000 Personen aus, die sich Anfang 2008 nicht regulär im Land aufgehalten haben.

Durchschnitt 2001-2006:13,3	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	15,7	18,2
<u>Langzeitzuwanderung</u>	k.A.	k.A.
<u>Asylsuchende</u>	0,1	0,1
<b>Einbürgerungen</b>	1,1	1,5

### *Schweden*<sup>55</sup>

In Schweden stieg die Zuwanderung 2006 erneut um 40% auf 74.000 an. Dazu trugen vor allem Neuverhandlungen von Asylanträgen lange in Schweden aufhältiger Personen, aber auch Familienzusammenführungen und Arbeitszuwanderung bei. Schweden hat für 2006 vergleichsweise hohe Asylantragszahlen vorzuweisen, die absolut bei 24.300 lagen.

Durchschnitt 2001-2006: 5,9	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	5,7	8,9
<u>Langzeitzuwanderung</u>	53,8	74,0
Arbeit	0,3	0,3
Familie	22,8	27,5
Humanitäre Gründe	8,1	20,7
„Free movements“	22,6	25,5
<u>Asylsuchende</u>	1,9	2,7
<b>Einbürgerungen</b>	8,2	10,7

55 OECD (Hg.) 2008, S. 280 f.

## Die Migrationspolitik der EU

### *Tschechische Republik*<sup>56</sup>

Die Tschechische Republik verzeichnete 2006 einen weiteren Anstieg der Zuwanderung, allerdings stieg auch die Abwanderungsrate. Die EU-Bevölkerungsstatistik setzte die Nettowanderung für 2004 bei 18.600 an, insgesamt lag die Zuwanderung laut OECD-Angaben bei 68.000 Personen.<sup>57</sup> Größte Einwanderergruppe waren Personen aus der Ukraine. Sie stellten auch die meisten Asylgesuche in der Tschechischen Republik, wobei die Antragszahlen allgemein niedrig waren. Die Tschechische Republik versucht über gezielte Regierungsinitiativen ebenso wie einige andere EU-Staaten die Zuwanderung Hochqualifizierter zu fördern und plant die Umsetzung eines „green card“-Systems.

Durchschnitt 2001-2006: 4,7	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	5,0	5,7
<u>Langzeitzuwanderung</u>	k.A.	k.A.
<u>Asylsuchende</u>	0,4	0,3
<b>Einbürgerungen</b>	1,0	0,8

### *Ungarn*<sup>58</sup>

Insgesamt ist das Wanderungsgeschehen in Ungarn nicht stark ausgeprägt. Die Zuwanderungszahlen sanken 2006 um 14% auf 19.400, darunter als größte Gruppe, rumänische Staatsangehörige. Die 2005 verdoppelten Einbürgerungszahlen sanken 2006 ab, betrafen aber weiterhin vor allem ethnisch Ungarischstämmige aus den Nachbarländern. Die Asylantragszahlen sind vergleichsweise niedrig, stiegen jedoch 2006 um 30% an.

56 OECD (Hg.) 2008, S. 236 f.

57 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97 und OECD (Hg.) 2008, S. 236.

58 OECD (Hg.) 2008, S. 248f.

Durchschnitt 2001-2006: 2,1	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	2,5	1,9
<u>Langzeitzuwanderung</u>	k.A.	k.A.
<u>Asylsuchende</u>	0,2	0,2
<b>Einbürgerungen</b>	6,9	4,0

*Vereinigtes Königreich*<sup>59</sup>

Das Vereinigte Königreich (VK) weist sehr hohe Zu- wie Abwanderungsraten auf, die absolute Nettomigration lag 2006 bei 191.000. Dabei verzeichnete das VK vor allem eine hohe Zuwanderung aus den acht Beitrittsländern der EU, ein Umstand, der zur Einrichtung einer Übergangsperiode bis zur Öffnung des Arbeitsmarktes für Bulgaren und Rumänen führte. Die größte Zuwanderungsrate der Nicht-EEA-Einwandernden kam aus Indien, wobei 40% innerhalb der „Highly Skilled Migrant Programme“ indischer Nationalität waren. Großbritannien versucht weiterhin, vor allem die Arbeitsmigration zu steuern und ein entsprechendes „points based system“ einzuführen, das bestehende Programme auf fünf Leistungsniveaus bündeln soll.

Durchschnitt 2001-2006: 7,5	2005	2006
<b>Zuwanderung gesamt</b>	7,9	8,4
<u>Langzeitzuwanderung</u>	363,1	343,2
Arbeit	89,8	99,3
Familie	98,1	109,2
Humanitäre Gründe	67,8	30,6
„Free movements“	88,2	83,5
Andere	19,2	20,7
<u>Asylsuchende</u>	0,5	0,5
<b>Einbürgerungen</b>	5,7	5,1

59 OECD (Hg.) 2008, S. 286f.



## Die Migrationspolitik der EU

### *Zypern*

Das Wanderungssaldo lag in Zypern nach Angaben der EU 2004 bei 15.700.<sup>60</sup> Das World Factbook der CIA schätzte für 2009 eine Nettomigrationsrate von 0,42/1000.<sup>61</sup>

### *1.3 Trends der Zuwanderung in die EU*

Allgemein zeichnen sich gegenläufige Entwicklungen in der EU ab. Die meisten neuen EU-Beitrittsländer sind noch damit beschäftigt, den gemeinsamen Besitzstand der Gemeinschaft zu übertragen und beispielsweise die Bestimmungen des Schengener Übereinkommens umzusetzen.<sup>62</sup> Die hohen Abwanderungsraten wollen sie auch durch die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen kompensieren. Hier ist ein allgemeiner Trend in der EU erkennbar: Im Bereich der Anwerbung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger überlegen sich EU-Staaten unterschiedliche Systeme zur Filterung der am besten für ihre Arbeitsmärkte geeigneten Fachkräfte. In Dänemark, Irland und den Niederlanden wurden die Einführung von Punktesystemen und die Ausgabe von „green cards“ angedacht, wobei die Qualifizierung der Zuwandernden in einigen Staaten auch von einem jährlichen Mindesteinkommen abhängen soll.<sup>63</sup> Großbritannien hat bereits das „Highly Skilled Migrant Programme“ für Nicht-EU-Angehörige eingeführt und will dieses durch die Einführung eines Punktesystems erweitern.<sup>64</sup> In Frankreich soll ein neuer, dreijähriger Aufenthaltstitel sektorale Engpässe durch eine befristete Arbeitszuwanderung beheben helfen.<sup>65</sup> In Polen ist es möglich, befristet Weißrussen, Ukrainer und Angehörige der Russischen Föderation im Agrarsektor einzustellen.<sup>66</sup>

Mit solchen Maßnahmen werden jedoch auch die Außengrenzen der EU schwerer kontrollierbar. In der Slowakei, einem der wenigen Beitrittsstaa-

60 EU-Bevölkerungsstatistik 2006, S. 97f.

61 CIA – The World Factbook 2009 unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cy.html>.

62 OECD (Hg.) 2007, S. 236/ 262/ 274/ 280.

63 OECD (Hg.) 2008, S. 238 und 250 und OECD (Hg.) 2007, S. 268.

64 OECD (Hg.) 2008, S. 286.

65 OECD (Hg.) 2007, S. 246.

66 OECD (Hg.) 2007, S. 274.

ten mit positivem Wanderungssaldo, wurden 2005 an den östlichen Grenzen vermehrt illegal Zuwandernde aus den Neuen Unabhängigen Staaten und Südasien aufgegriffen.<sup>67</sup> Damit zeigt sich, dass die östlichen Grenzstaaten ebenso illegaler Zuwanderung ausgesetzt sind wie die südlichen EU-Länder. Hier nimmt die Öffentlichkeit vor allem die über den Seeweg einreisenden Flüchtlinge aus Afrika wahr, da bei der Überquerung des Meers auf dem Weg nach Europa oft auf tragische Weise Menschen sterben. Der Bootsweg macht aber nur einen Teil der irregulären Zuwanderung aus. In Italien waren 2005 14% der aufgegriffenen Ausländer ohne gültige Papiere über den Seeweg eingereist, 25% waren jedoch mit gefälschten Papieren über andere EU-Länder nach Italien gekommen.<sup>68</sup> Vor dem Hintergrund dieser Zuwanderungssituation verstärkten die Grenzstaaten ihre Zusammenarbeit mit Ursprungsregionen von Migration. So hat Spanien unter anderem bilaterale Abkommen mit dem Senegal und der Ukraine abgeschlossen. Auch Griechenland kooperiert mit Hauptherkunftsländern von irregulärer Zuwanderung.<sup>69</sup> Zur Eindämmung der Zuwanderung über den Seeweg, deren Route mittlerweile hauptsächlich über die Kanarischen Inseln verläuft, kam es im Rahmen des Grenzprogramms FRONTEX 2006 zu einem gemeinsamen europäischen Einsatz.<sup>70</sup>

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass:

- die neuen Beitrittsländer im Osten hohe Abwanderungsraten verzeichnen;
- die Intramigration in der EU seit dem Beitritt der östlichen Länder stark gestiegen ist und sich eine Ost-West und Ost-Süd-Wanderung feststellen lässt;
- die EU-15-Staaten weiterhin steigende Zuwanderungszahlen verzeichnen, wobei

67 OECD (Hg.) 2007, S. 280, Nettomigrationsrate laut CIA – The World Factbook 2009 bei 0,3/1000, siehe dazu <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lo.html>.

68 OECD (Hg.) 2007, S. 256.

69 OECD (Hg.) 2007, S. 250.

70 OECD (Hg.) 2007, S. 282.

## Die Migrationspolitik der EU

- eine Verschiebung der Zielregion in Richtung des südlichen Europas feststellbar wird;
- sich ein allgemeiner Trend sinkender Asylzahlen bei einer gleichzeitigen Diversifizierung der Zielländer humanitärer Wanderung erkennen lässt;
- sich in fast allen EU-Staaten eine Aufweichung der Zugangsbestimmung für hochqualifizierte Arbeitsmigranten aus Drittstaaten abzeichnet und
- die Grenzländer sowohl im Osten als auch im Süden durch ihre geographische Lage einer ungleich höheren Belastung im Bereich der illegalen Zuwanderung ausgesetzt sind.

## **2. Die Asyl- und Migrationspolitik der EU**

### *2.1 Der europäische Rechtsrahmen*

Die Analyse der europäischen Asyl- und Migrationspolitik wird durch die Kompetenzverteilung innerhalb der EU erschwert. Durch den Vertrag von Amsterdam sind nur die ausdrücklich erwähnten Teile der Asyl- und Migrationspolitik der Gemeinschaftskompetenz unterstellt worden. In diesem Bereich – der so genannten *ersten Säule* – hat die Kommission das Initiativrecht und gilt als „Motor der Integration“<sup>71</sup>. Die Zuwanderungspolitik fußt im Bereich des Gemeinschaftsrechts auf Art. 61ff. EGV.<sup>72</sup> Einige Teile der Asyl- und Migrationspolitik verbleiben jedoch noch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Die Kommission hat in diesem Bereich nur geringe Mitentscheidungsmöglichkeiten.

Im Allgemeinen werden die Richtlinien der europäischen Politik durch den Europäischen Rat festgelegt. Innerhalb dieses Rahmens wird die Kommis-

71 Vgl. Wolfgang Wessels: Das politische System der EU, In: Weidenfeld (Hg.) 2006, S. 83-108, hier S. 94.

72 Peter-Christian Müller-Graf/ Friedemann Kainer: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2008, S. 113-120, hier S. 113.

sion mit der Ausarbeitung konkreter Programme beauftragt. Dazu stößt sie durch die Veröffentlichung von Grünbüchern die Diskussion innerhalb der Europäischen Union an. Die Reaktionen auf die Grünbücher fließen in die Mitteilungen der Kommission ein. Auf deren Grundlage arbeitet die Kommission Aktionsprogramme aus und initiiert Rechtsakte, die vom Ministerrat und Parlament erlassen werden.

Das Regelwerk der Europäischen Union fußt auf einem breiten juristischen Fundament, dem so genannten *acquis communautaire*. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, die im *acquis* festgelegt sind, definierten zunächst vor allem die Bestimmungen zur Vergemeinschaftung der Wirtschaft. Die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes hatte aber nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine politische Stoßrichtung. Daher sind auch viele juristische Normen, die aus ökonomischen Erwägungen getroffen wurden, für das politische Gefüge der EU relevant.

Eine wichtige europäische Rechtsquelle ist die *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK). Sie wurde 1950 vom Europarat verabschiedet und trat 1953 in Kraft. Die EMRK institutionalisierte den europäischen Menschenrechtsschutz, in dem sie den *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* und eine *Kommission zum Schutz der Menschenrechte* einrichtete.<sup>73</sup> Die EMRK ist durch alle EU-Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Der Ende 2007 verabschiedete und im November 2009 ratifizierte Vertrag von Lissabon – auch *Reformvertrag* genannt – wird darüber hinaus durch die Aufnahme eines Grundrechtokatalogs den rechtsverbindlichen Grundrechtsschutz der europäischen Bürger gewährleisten.<sup>74</sup>

Rechtssicherheit soll außerdem die eigenständige Statuszuschreibung der EU an die Bürger der konstituierenden Nationalstaaten bieten. Durch den Vertrag von Maastricht sind alle Angehörigen der EU-Staaten auch europä-

73 Gasteyer, Curt: Europa zwischen Spaltung und Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-2005, Bonn 2005, hier S.70, Auszüge des Textes der EMRK auf S. 86-90.

74 Vgl. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm). Durch das Negativvotum Irlands im Zuge der Ratifikation des Vertrags ist die Implementierung ungewiss, vgl. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_de.htm#](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_de.htm#).

## Die Migrationspolitik der EU

ische Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft ist aber keine eigenständige Angehörigkeit, die Bürgern von Drittstaaten verliehen werden könnte. Sie ist komplementär zu den bereits bestehenden Staatsangehörigkeiten. Deswegen wird sie in der Literatur oft als „symbolisch“ bezeichnet.<sup>75</sup> Die Unionsbürgerschaft ermöglicht die Ausübung von Rechten in anderen EU-Staaten als dem Heimatstaat (so z.B. die Ausübung des Kommunalwahl- und Europawahlrechts am Wohnsitz), garantiert den konsularischen Schutz durch Vertretungen aller EU-Länder im Hoheitsgebiet von Drittstaaten und eröffnet Zugänge zu Beschwerdekämen bei europäischen Institutionen (Parlament, Europäischer Bürgerbeauftragter).<sup>76</sup>

Bei der Zusammenarbeit in Migrationsfragen war bereits 1976 *TREVI* als institutionelles Dach entwickelt worden, unter dem sich in den 80er Jahren Arbeitsgruppen mit den Themen „Einwanderung“ und „Freizügigkeit“ beschäftigten.<sup>77</sup> Innerhalb der *TREVI*-Struktur koordinierten die Innenminister der Mitgliedsländer ihre Maßnahmen im Bereich Terrorismus und internationaler Verbrechen.<sup>78</sup> Außerdem wurden in diesem Rahmen bereits Harmonisierungen der Beantragungsmodalitäten im Visabereich vorgenommen.

1985 veröffentlichte die Kommission das „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“, aus dem deutlich hervorgeht, dass die in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen zunächst eine nach innen gerichtete Perspektive hatten.<sup>79</sup> Die Notwendigkeit zur Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik ergab sich jedoch bereits nach der Unterzeichnung des Übereinkommens von Schengen durch Deutschland, die Niederlande, Bel-

75 Vgl. bspw. Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bonn 2004, S. 278.

76 Ebd.

77 *TREVI*= Terrorism, Radicalism, Extremism, and Violence Act, vgl. Ashkaan Rahimi: The Evolution of EU Asylum Policy, Discussion Paper C142/2005, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn 2005, S.7 und Jahn/ Maurer/ Oetzmann u.a. 2006, S. 6.

78 Vgl. Stephen H.J. Dearden: Immigration Policy in the European Union, In: Marjorie Lister, (Hg.): New Perspectives on European Union Development Cooperation, Boulder/ Colorado 1999 S. 59-84, hier S. 77.

79 Online unter [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com1985\\_0310\\_f\\_de.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_de.pdf).

gien, Luxemburg, Frankreich und Österreich am 14. Juni 1985.<sup>80</sup> Diese Initiative entstand im Nachlauf des Treffens des Europäischen Rats im Juni 1984 in Fontainebleau.<sup>81</sup> Zunächst sollten auf Grundlage des Abkommens die Kontrollen an den Grenzen der beteiligten Staaten im Regelfall auf einfache Sichtkontrollen beschränkt werden. Langfristig sollten die Binnengrenzen der Vertragsstaaten jedoch vollständig abgebaut werden.<sup>82</sup> Zu diesem Zweck wurde 1990 das Schengener Durchführungsabkommen unterzeichnet, in dem sich bereits Aussagen über die Praxis des Außengrenzschutzes finden.<sup>83</sup> Gleichzeitig wurde ein System zum Datenaustausch geschaffen (Schengen Information System SIS) und ein System zur Sicherung der Fingerabdrücke von Asylsuchenden eingerichtet (EURODAC)<sup>84</sup>. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen-Besitzstand 1997 in das Rahmenwerk der EU integriert. Großbritannien und Irland gehören bis heute nicht zu den Schengener Vertragsparteien.<sup>85</sup> Einige Nicht-EU-Staaten sind jedoch über völkerrechtliche Verträge in den Schengener Besitzstand integriert. Dazu zählen Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.<sup>86</sup> Am 13. Oktober 2006 trat der Schengener Grenzkodex in Kraft, Ende des gleichen Jahres folgte die Verordnung über den kleinen Grenzverkehr.<sup>87</sup> Im Rahmen der Grenzschutzagentur FRONTEX wurde hierdurch die zwischenstaatliche Kooperation zur Einrichtung von Soforteinsatzgruppen im Bereich der Grenzkontrollen ermöglicht. Darüber hinaus soll mit dem

80 Jahn/ Maurer/ Oetzmann u.a. 2006, S. 6; benannt nach einem luxemburgischen Grenzort.

81 Hans Georg Lehmann: Deutschland-Chronik. 1945 bis 2000, Bonn 2000, S. 325; hier wird fälschlicherweise Dänemark auch als Vertragspartei des Schengener Abkommens genannt.

82 Siehe dazu Titel II des Übereinkommens, S.15 des Besitzstandes, online unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/SchengenBesitzstand.pdf>.

83 Vgl. Kapitel II des Durchführungsabkommens, S. 20 im Besitzstand.

84 Rahimi in ZEI Discussion Paper C142/2005, S. 9.

85 Siehe dazu Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, Vertrag von Amsterdam S. 93-96, <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf>.

86 Müller-Graf, Peter-Christian/ Kainer, Friedemann: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik Aus: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007 Baden-Baden 2008, S. 113-120, hier S. 114.

87 Müller-Graf/ Kainer in Weidenfeld (Hg.) 2008, S. 118f.

## Die Migrationspolitik der EU

zweiten Schengener Informationssystem (SIS II), das ab Ende 2008 einsatzfähig werden soll, der Datenaustausch verbessert und die vollständige Integration der neuen Mitgliedstaaten in den Schengener *acquis* gewährleistet werden.

Im gleichen Zeitraum entwickelte sich die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zusehends zu einem politischen Projekt mit festem rechtlichem Fundament. 1987 trat die in Luxemburg vereinbarte *Einheitliche Europäische Akte* in Kraft, in der zur Verwirklichung einer politischen Union zunächst das ökonomische Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes festgeschrieben worden war.<sup>88</sup> Hierbei wurden erstmals auch die innerhalb des Marktes geltenden Freizügigkeiten inklusive der Freizügigkeit der Person definiert.<sup>89</sup> Mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht wurde das konstitutionelle Fundament der Europäischen Union gelegt. Die Asyl- und Migrationspolitik war im institutionellen Gefüge der dritten Säule zugeordnet.<sup>90</sup> Damit wurde vor allem die Kooperation im Bereich der polizeilichen und justiziellen Belange ermöglicht, die Formulierung eines europäischen Rahmenkonzepts blieb jedoch aus. Dies wurde erst nach dem Vertrag von Amsterdam möglich, der Teile der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU in den Bereich der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit ordnete. Steffen Angenendt wies jedoch in seinem Überblick zur europäischen Asyl- und Migrationspolitik darauf hin, dass die Harmonisierung auch nach dem Vertrag von Amsterdam vor allem sicherheitspolitische Aspekte und die Entwicklung gemeinsamer Verwaltungs- und Asylstandards betraf.<sup>91</sup> Allerdings wurde durch den Amsterdamer Vertrag die Migrations- und Asylpolitik zum ersten Mal konzeptionell eingebettet und im Zusammenhang mit dem übergeordneten Ziel der Schaffung eines gemeinsamen

88 Vgl. Gasteyger 2005, S. 306f. Zur Entwicklung des europäischen Binnenmarktes vgl. Hugo Dicke: Der Europäische Binnenmarkt, In: Weidenfeld EU 2006, S. 223-241.

89 Vgl. Artikel 13 der EEA zur Ergänzung des EWG-Vertrags, nachgedruckt in Gasteyger 2005, S. 314.

90 Angenendt, Steffen: Die europäische Migrations- und Asylpolitik, In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Union Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2006, S. 359-379, hier S. 365 und Jahn/ Maurer/ Oetzmann u.a. 2006, S. 6.

91 Angenendt in Weidenfeld (Hg.). EU S. 365f.

Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrachtet.<sup>92</sup> Die gesamte Visumpolitik wurde in den Bereich der Gemeinschaftspolitik integriert. Als Konsequenz trat mit der Verordnung EG/2001/539 die allgemeine Visumpflicht für die Einreise in die EU in Kraft, die sichtvermerkpflichtige Länder definiert.<sup>93</sup> Ein gemeinsames Visainformationssystem (VIS) soll den Datenaustausch erleichtern und die Abgleichung der Reisedokumente an der Grenze ermöglichen.<sup>94</sup>

## *2.2 Die Herausforderungen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik im Licht der Debatten um ausgewählte Grünbücher der EU-Kommission*

Bei der Diskussion um die europäische Asyl- und Migrationspolitik zeichnen sich Interessensgegensätze ab, die sich seit der partiellen Vergemeinschaftung nach dem Vertrag von Amsterdam noch verschärft haben. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wird dabei die grundsätzliche Unterordnung der Migrations- und Asylthematik unter Sicherheitsaspekte bemerkbar.<sup>95</sup> Dies ließ sich auch an mehreren Vorschlägen zur Exterritorialisierung bestimmter Flüchtlingsprobleme erkennen, als beispielsweise der damalige deutsche Innenminister Otto Schily (SPD) die Einrichtung von Flüchtlingsauffanglagern in Nordafrika vorschlug. Dieser Ansatz der Verlagerung von Hilfeleistungen an Transit- oder Ursprungsregionen von Migrationsströmen führte schließlich zur Einführung regionaler Schutzprogramme. Die Frage nach der Kooperation mit Drittstaaten beim Schutz hilfsbedürftiger Menschen ist dabei Teil der Debatte um die Einrichtung eines *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*. Eine weitere zentrale Fragestellung betrifft in diesem Zusammenhang die faire Lastenverteilung sowohl finanziell als auch in Bezug auf Aufnahmekapazitäten innerhalb der Union.

92 Angenendt in Weidenfeld (Hg.) EU S. 367.

93 Online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:DE:PDF>

94 Müller-Graf/Kainer in Weidenfeld (Hg.) 2008, S. 120.

95 Jahn/Maurer/Oetzmann u.a. 2006, S. 4.



## Die Migrationspolitik der EU

Eine grundsätzliche Debatte führt die EU darüber hinaus um die ökonomische Zuwanderung: In welchem Maße soll hier ein gemeinsamer europäischer Rahmen entwickelt werden, und welche Art der legalen Zuwanderung ist erwünscht? Auf welchem gemeinsamen Rechtstatus soll die legale Zuwanderung außerdem fußen?

Im Folgenden werden die Debatten um diese Herausforderungen nachgezeichnet. Sie hingen mit konkreten Vorschlägen oder Initiativen der Kommission zusammen.<sup>96</sup> Seit 2002 hat sie neben ihren Mitteilungen insgesamt sechs Grünbücher zur Asyl- und Migrationspolitik entwickelt, mit denen sie die Diskussion um diese Thematik vertiefen wollte und Vorlagen für Rechtsakte lieferte.

### 2.2.1 Die legale Arbeitsmigration in die EU

Die Kommission hatte bereits im Jahr 2000 in einer Mitteilung darauf hingewiesen, dass die demographische Situation der EU einen Arbeitskräftemangel erwarten ließ und die restriktiven Zuwanderungsbedingungen der Nationalstaaten vor diesem Hintergrund nach einer Modifizierung verlangten.<sup>97</sup> Vorschläge eines gemeinsamen Quotierungssystems zur Steuerung der Zuwanderung machte sie damals jedoch noch nicht. Sie schlug allerdings die Entwicklung eines einheitlichen Rechtsstatus vor, der Drittstaatsangehörige mit EU-Angehörigen gleichsetzte. So sollte bei entsprechender Quote und Bedarfsfeststellung ein Rechtsanspruch auf Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU bestehen.

Ähnliche Vorschläge wiederholte die Kommission in ihrem 2005 veröffentlichten „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“<sup>98</sup>. Hierin stellte sie auch die Entwicklung eines integrierten europäischen Migrationsrahmens zur Debatte, ohne jedoch die alleinige Kompetenz der Nationalstaaten bei der Zulassung von Arbeitskräften in Frage zu stellen. Trotzdem brachte die Kommission auch unterschiedliche Formen eines möglichen europäischen Zulassungssystems für

96 Vgl. Angenendt in Weidenfeld (Hg.) EU 2006, S. 371.

97 Vgl. Jahn/ Maurer/ Oetzmann u.a. 2006, S. 11.

98 KOM 2004/811, online:

Drittstaatsangehörige in das Papier ein. Sie präsentierte außerdem die Möglichkeit zur Errichtung eines integrierten Rechtsrahmens, der durch sektorale Rahmengesetze ergänzt werden könnte. Diese Art einer horizontalen Integration mit sektoralen Verknüpfungen stellte sie verglichen mit einem Gesamtkonzept zur Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen als erstrebenswerter und leichter umsetzbar dar. Als Elemente eines solchen Systems schlug die Kommission die Quotierung der Zuwanderung und eine Ausgabe von „green cards“ als Alternativen einer rein auf konkrete Stellenvakanzen reagierenden Zuwanderungsregulierung vor. Innerhalb eines gemeinsamen Zuwanderungsrahmens regte sie darüber hinaus die Einrichtung eines „Clearing house“-Systems an, über das die Zulassung und Zuteilung geeigneter Bewerber zentral geregelt werden sollte.

Schon die Anzahl der Reaktionen auf das Grünbuch unterstrich die Bedeutung des Themas: Mehr als 120 schriftliche Antworten gingen bei der Kommission ein.<sup>99</sup> Die Mitgliedstaaten reflektierten eigene Erfahrungen und betonten auf dieser Grundlage nationale Interessen.

Sowohl Deutschland, als auch Großbritannien und Frankreich sahen es in ihren Reaktionen nicht als erwiesen an, dass die reguläre Migration eine befriedigende Antwort auf die demographische Situation Europas darstellte.<sup>100</sup> Alle drei betonten die nationale Souveränität bei der Regulierung von Zuwanderung: Deutschland führte als Begründung unter anderem das Fehlen eines integrierten europäischen Arbeitsmarktes an, so dass die Zuwanderung von Fachkräften sich an der nationalen Arbeitsmarktsituation ausrichten müsse. Großbritannien betonte die Wichtigkeit der souveränen Grenzkontrollen und behielt sich im Migrationsbereich genau wie beim

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/work/doc/com\\_2004\\_811\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_de.pdf), im Folgenden S. 4-9.

99 Vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_public\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm)

100 Zur deutschen Position vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/contributions/contribution\\_germany\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_germany_en.pdf), S. 1-6, Zur britischen Position vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/contributions/contribution\\_united\\_kingdom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_united_kingdom_en.pdf), S. 2-4, Zur französischen Position vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/contributions/contribution\\_france\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_france_fr.pdf), S. 2-7.

## Die Migrationspolitik der EU

Schengener Besitzstand die „opt in“-policy vor, die es dem Vereinigten Königreich erlaubte, gegebenenfalls an einer vorteilhaften europäischen Politik zu partizipieren. Alle drei Staaten nannten unterschiedliche Möglichkeiten der europäischen Zusammenarbeit. Großbritannien erachtete diese nur für sinnvoll, wenn sie dazu beitrage, die nationale Administration zu entlasten. Frankreich und Deutschland sprachen sich für einen horizontalen Integrationsansatz aus, der die Entwicklung eines gemeinsamen Rechtsrahmens ermögliche, um so unter anderem eine gemeinsame Definition der für die Arbeitsaufnahme in einem EU-Land benötigten Zugangsdokumente (Arbeitsvertrag, Aufenthaltstitel) zu finden. Frankreich plädierte außerdem für die Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Unionsbürgern, gegen die sich Großbritannien grundsätzlich wehrte. Deutschland verwies in diesem Zusammenhang auf die praktizierte steuer-, sozialversicherungs- und arbeitsrechtliche Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen. Eine konkrete Stellungnahme zum „Clearing house“-System gab das Vereinigte Königreich ab, das sich auf Grund des eigenen, an nationalen Arbeitsmarkterfordernissen ausgerichteten Punktesystems gegen eine europäische Harmonisierung und Regulierung der Zulassung und Verteilung von Fachkräften aussprach.

Auffällig ist, dass die Debatte sehr eurozentrisch geführt wurde. Das *Sussex Centre for Migration Research* der University of Sussex/ Großbritannien hat in seiner Antwort auf das Grünbuch darauf hingewiesen, dass auch Entsendeländer Argumente und Interessen hinsichtlich der ökonomischen Migration ihrer Staatsangehörigen haben.<sup>101</sup> Das Forschungsinstitut plädierte deswegen für die Berücksichtigung der Rechte von Migranten und Herkunftsländern in den Vorschlägen der EU-Kommission. In der Antwort wurde darüber hinaus auf den Zusammenhang verwiesen, dass bei regulären Möglichkeiten zur (Wieder-) Aufnahme von Beschäftigung in EU-Mitgliedstaaten ein Rückgang der irregulären Zuwanderung zu erwarten sei.

101 [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/contributions/contribution\\_sussex\\_centre\\_migration\\_research\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_sussex_centre_migration_research_en.pdf), S. 1-2

Als einziges südliches Herkunfts- und Transitland hat Ägypten eine Reaktion zum Grünbuch der Kommission abgegeben.<sup>102</sup> Hierin sprach sich das nordafrikanische Land ausdrücklich für eine Stärkung der Rechte von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU und eine Berücksichtigung dieser Rechte in einem gemeinsamen Rahmenwerk aus. Darüber hinaus forderte Ägypten eine Kooperation mit Entsendeländern auch hinsichtlich der negativen Konsequenzen, die die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte verursacht. In Bezug auf die Gemeinschaftspräferenz bei der Vergabe von Arbeitsplätzen hob Ägypten die besondere Stellung der Länder hervor, die mit der EU assoziiert waren und plädierte für eine bevorzugte Behandlung der Arbeiter aus diesen Ländern.

## **2.2.2 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem**

### *2.2.2.a Die Lastenverteilung innerhalb der Gemeinschaft*

Bei der Frage nach der Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems geht es sowohl um die Frage nach gemeinsamen Standards, als auch um die Problematik der Lastenverteilung. Ein Mittel der gerechteren Aufteilung von Kosten stellt der *Europäische Flüchtlingsfonds* (EFF) dar, aber in der Diskussion geht es auch um die Verteilung der Asylsuchenden innerhalb Europas.<sup>103</sup> Eine Reihe von EU-Ländern sieht sich jedes Jahr mit dem Großteil der in der Union gestellten Asylanträge konfrontiert, hinzu kommt die besondere geographische Position der Länder an den Süd- und Ostgrenzen der Gemeinschaft, die mit einer ungleich höheren Anzahl an Flüchtlingen umgehen müssen.

Für die Einführung einer europäischen Quotenregelung hatte sich 2003 mit Großbritannien eines der Hauptzielländer von Asylgesuchen ausgesprochen – obwohl das Vereinigte Königreich im Vorfeld Quotensysteme abgelehnt hatte.<sup>104</sup> Diskutiert wurden Modelle der Verteilung und Quotierung im

102 PDF des sehr schlecht lesbaren Faxes: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/contributions/contribution\\_egypt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_egypt_en.pdf), S.1-3

Blaschke, Jochen/ Pfohmann, Shannon (Hg.): *The Decentralisation of Asylum. Refugee Reception Procedures in the European Union*, Berlin 2004, S. 29.

104 Ebd.

## Die Migrationspolitik der EU

Asylbereich seit dem Anstieg der Asylgesuche in den späten 80er Jahren.<sup>105</sup> Weiterer Handlungsbedarf entstand schließlich ab Mitte der 90er Jahre, nachdem große Flüchtlingsströme aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Westen wanderten. Deutschland schlug vor dem Eindruck der hohen Flüchtlingszuwanderung ein Quotensystem auf der Grundlage der Bevölkerungsgröße, der Staatsgröße und des Bruttoinlandsproduktes vor, fand jedoch mit diesem Vorschlag keine Unterstützung.<sup>106</sup> In der Folge wurde das Problem der Lastenverteilung im Kontext konkreter, zeitlich begrenzter Maßnahmen diskutiert, jedoch nicht mehr im Rahmen der Schaffung eines umfassenden Konzepts. Bis Ende der 90er Jahre kristallisierte sich hierbei eine zunehmend finanzielle Komponente des Lastenausgleichs heraus.

Deutschland, das zu jener Zeit das Hauptzielland von Asylsuchenden in der EU war, trat jedoch weiterhin für eine Lastenverteilung auch hinsichtlich der Aufnahme von Menschen ein. Es ist anzunehmen, dass die zunehmende Verschärfung der deutschen Asylgesetze, die seit Anfang der 90er Jahre einsetzte, auch auf die ausbleibende europäische Antwort bei der Entlastung des Hauptaufnahmelandes zurückzuführen ist. Die Diskussion um eine gerechtere Verteilung entstand erneut im Zusammenhang mit der Ratifikation des Übereinkommens von Dublin.<sup>107</sup> In der Folge des Übereinkommens war die Abschiebung von Asylsuchenden innerhalb der EU nahezu unmöglich geworden. Außerdem verlagerte das Dubliner Übereinkommen die Last der Asylströme zunehmend an die Außengrenzen der Union, da durch die Festlegung der Rangfolge von Prüfungskriterien feststand, welcher Staat mit der Prüfung befasst werden musste: Dies war zumeist nicht mehr der Staat der Erstantrags, sondern der Staat, durch den die Asylsuchenden vor Antragsstellung zuletzt gereist waren – sofern dieser als „sicherer Drittstaat“ eingestuft worden war. An den Außengrenzen der EU

105 Blaschke/ Pfohmann (Hg.) 2004, S. 31

106 Vgl. Blaschke/Pfohmann (Hg.), S. 33f.

107 Blaschke/Pfohmann (Hg.) 2004, S. 36.

fürten die Dublin-Bestimmungen schließlich zu erhöhten Ausweisungen in Nachbarländer der Union.<sup>108</sup>

Die Frage nach einem umfassenden Konzept bestand weiterhin. Zuletzt legte die Kommission zur konkreten Ausarbeitung eines Asylrahmens 2007 ein Grünbuch vor.<sup>109</sup> Mit dieser Initiative sollte ein „umfassender Konsultationsprozess“ eingeleitet werden, an dessen Ende 2010 Vorschläge für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem stehen sollen.<sup>110</sup> Grundlage dieses Asylsystems sollen ein einheitlicher Rechtsstatus für Asylsuchende und das gleiche Niveau an Schutz in den Mitgliedstaaten sein. Die Kommission forderte außerdem, dass der Zugang zum Asylsystem der EU für Schutzbedürftige sichergestellt werden müsste. Damit sprach sie indirekt auch den erhöhten Außengrenzschutz und die nationalen Trends der verschärften Asylgesetzgebung an.

Die weitere Kooperation im Asylbereich sollte auch „ein hohes Maß an Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten“ gewährleisten.<sup>111</sup> Hier geht es letztendlich wieder um die Frage der gerechten Verteilung innerhalb der Union: In einem eigenen Punkt „Solidarität und Lastenteilung“ skizzierte die Kommission die gegenwärtige Lage, in der das Dublin-Prüfverfahren zu einer bestimmten Verteilung von Asylgesuchen nach rechtlichen Maßstäben führt, ohne jedoch Aufnahmekapazitäten zu berücksichtigen.<sup>112</sup> Die durch Dublin eingeführten Kriterien, die eine mehrfache Beantragung von Asylanträgen ebenso unmöglich machen wie die gegenseitige Abschiebung von Antragstellenden, müssten auch Grundlage eines reformierten Asylsystems sein. Zusätzliche Mechanismen sollten jedoch auf eine gerechtere Lastenverteilung innerhalb der Gemeinschaft abzielen und so unter anderem auch die Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten berücksichtigen.

108 Rahimi in ZEI Discussion Paper C142/2005, S. 10, UNHCR Stellungnahme zum Grünbuch Asyl S. 39, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/contributions/ngo/unhcr\\_un\\_refugee\\_agency\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/ngo/unhcr_un_refugee_agency_en.pdf).

109 Vgl. Müller-Graf/Kainer in Weidenfeld (Hg.) 2008, S. 115, KOM (2007) 301; [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007\\_0301de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0301de01.pdf).

110 KOM 2007 (301) S. 2-4.

111 Vgl. KOM 2007 (301), S.3.

112 Siehe KOM 2007 (301), S. 12.

## Die Migrationspolitik der EU

Die deutsche Antwort auf die Frage nach einer gerechteren Lastenverteilung war beeindruckend kurz: Das Dublin-System „gewährleistet im Rahmen seines Anwendungsbereichs eine faire ‚Lastenteilung‘“. <sup>113</sup> Über die grundsätzliche Frage der Verteilung in der EU und einer Entlastung geographisch leichter erreichbarer und großer Staaten müssten die „politische zuständigen Gremien der EU“ diskutieren. <sup>114</sup> Großbritannien hingegen sprach sich zumindest für eine finanzielle Ergänzung des Dublin-Verfahrens aus. <sup>115</sup>

Im Vergleich dazu sieht die Stellungnahme des weitaus kleineren und daher umso stärker belasteten EU-Mitgliedstaats Malta, das durch seine Insel-lage im Mittelmeer eine exponierte Stellung an der südlichen Grenze der EU einnimmt, wesentlich kritischer aus. Mit direktem Verweis auf die Zuwanderungssituation im Mittelmeerraum forderte Malta eine verbesserte Lastenteilung in der Union, damit die Hauptlast der Migrationsströme nicht von einigen wenigen Mitgliedern getragen werden müsste. Ähnlich sah die griechische Einschätzung aus, die eine ungleiche Verteilung der Lasten im europäischen Asylsystem zwischen Grenzstaaten und anderen EU-Staaten bemängelte. <sup>116</sup> Frankreich, das 2004 und 2005 die meisten Asylantragszahlen in der EU aufwies, teilte die Stellungnahmen Maltas und Griechenlands und hob bei der Bewertung der Solidarität innerhalb der Union im Bereich der Asylpolitik hervor, dass die Lastenteilung sich nicht im Dublin-Prozess erschöpfen könne. Der Staat kritisierte in diesem Zusammenhang, dass die steigenden Asylzahlen des Landes auch mit nicht richtig funktionierenden Kriterien des Dublin-Systems zusammenhingen, da viele Asylsuchende, die ihre Anträge in Frankreich stellten, zuvor bereits durch andere EU-Staaten gereist waren <sup>117</sup>. Insbesondere plädierte Frankreich hierbei für die Berück-

113 Zur deutschen Position siehe: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/contributions/member\\_states/germany\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/germany_de.pdf), hier S. 8.

114 Ebd.

115 Zur britischen Position vgl. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/contributions/member\\_states/uk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/uk_en.pdf), hier S. 3f.

116 Zur griechischen Position siehe [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/contributions/member\\_states/greece\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/greece_en.pdf), hier S. 5.

117 Die französische Position ist online abrufbar unter:

sichtigung der geographischen Situation von EU-Staaten bei den Dublin-Kriterien und um eine Bewertung der Aufnahmekapazitäten unter Auswertung der gegenwärtigen Belastungen. Hierbei sollten nicht nur Asylsuchende im engeren Sinne, sondern alle aufgenommen Schutzbedürftigen eingerechnet werden.

An den nationalen Einlassungen lassen sich mehrere Entwicklungen ablesen: Auch wenn Deutschland weiterhin zu den EU-Staaten mit den meisten Asylgesuchen zählt, hat sich durch die Ostverschiebung der europäischen Grenze, die restriktivere Grenzpolitik und die Prüfkriterienrangfolge des Dubliner Übereinkommens die Aufnahmesituation im Vergleich zu den 90er Jahren deutlich entschärft. Darüber hinaus hat in Deutschland die Suche nach einer Verlagerung der Asylproblematik an ihre Ausgangsregion an Priorität gewonnen. In der deutschen Stellungnahme wird darum auch auf den Punkt der „Externen Dimension der Asylproblematik“ verwiesen.<sup>118</sup> Im Gegensatz dazu hat sich die Situation in Frankreich und Großbritannien verändert. Während Frankreich auf Grund steigender Asylzahlen für ein Verteilungssystem plädierte, sprach sich das Vereinigte Königreich gegen eine Verteilung von Asylsuchenden auf Mitgliedstaaten der Union aus. Die britische Angst, dass dadurch Asylsuchende angezogen werden könnten, die keinen Anspruch auf Unterstützung haben, liegt wohl auch in der nationalen Furcht begründet, nicht selbst zwischen Anspruchsberechtigung und Ablehnung entscheiden zu können und so teilweise die Kontrolle über die Außengrenzen des Königreichs einzubüßen. Malta und Griechenland spiegeln hingegen die Situation der südlichen und östlichen Grenzländer wider. An ihren Stellungnahmen lässt sich auch ablesen, dass die alten Zuwanderungsströme, die durch historische Verbindungen geprägt waren, sich langsam ablösen und durch eine neue, vom Migrationsdruck im Süden und Osten geprägte Zuwanderung ersetzt werden, die auf Grund ihrer geographischen Lage vor allem die EU-Außenländer betrifft.

Eine Außenperspektive nimmt die Stellungnahme des UNHCR ein. Das Hilfswerk hielt hierin fest, dass die auf der Funktionalität des Dubliner

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/contributions/member\\_states/france\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/france_fr.pdf), hier S. 6.

118 KOM 2007 (301) ab S. 14.



## Die Migrationspolitik der EU

Prüfverfahrens basierenden Argumente davon ausgingen, dass in allen EU-Staaten gleiche Asylbedingungen herrschten. Da dem nicht so sei, hätte die individuelle Entscheidung zur Antragsstellung in einem bestimmten Land spezifische Gründe, die im Rahmen der Dublin-Bestimmungen übergangen würden.<sup>119</sup> Zur Verbesserung des Verfahrens schlug der UNHCR einige Änderungen vor, darunter als erste, niemanden in ein Drittland abzuschicken, solange die Antragsprüfung nicht vollständig abgeschlossen war und als zweite, im Fall einer Abschiebung den Zugang zum Asylverfahren in dem Abschiebedrittland sicherzustellen.<sup>120</sup>

### *2.2.2.b Die Kooperation mit Drittstaaten*

Im Bereich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems schlug die Kommission auch eine verbesserte Kooperation mit Drittstaaten vor. Sie thematisierte dazu in ihrem Grünbuch unter dem Punkt „Externe Dimension der Asylproblematik“ die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Wanderungsursachen und bei der Reintegration von Asylsuchenden.<sup>121</sup> Dabei nahm sie Bezug auf die neu eingerichteten regionalen Schutzprogramme, deren Wirksamkeit noch nicht ausgewertet wurde und fragte nach Verbesserungs- und Ergänzungsmaßnahmen zu diesen Programmen. Sie unterschied dabei Ursprungsregionen von Migrationsströmen, die bei regionalen Lösungen unterstützt werden müssten von Transitregionen, die mit „gemischten Migrationsströmen“ antragsberechtigter Asylsuchender und anderer Zuwanderungswilliger konfrontiert seien.<sup>122</sup>

Die Frage nach dem Ausmaß und der Art der Kooperation der Drittstaaten wurde bereits früher in der EU diskutiert. So gab es Vorschläge, auch nach außen ein gemeinsames Konzept der Asyl- und Migrationspolitik umzusetzen und beispielsweise Zentren einzurichten, in denen außerhalb der Union Anträge auf Asyl geprüft werden könnten.<sup>123</sup> Frankreich lehnte diese Ideen ab und sprach sich für eine Unterstützung der Ursprungsländer von Migration aus. Beim Gipfel von Sevilla regten 2002 Deutschland, Italien, Groß-

119 UNHCR (Hg.) 2007, S. 38.

120 UNHCR (Hg.) 2007, S. 39.

121 KOM 2007 (301) S. 14.

122 KOM 2007 (301) S. 15.

123 Vgl. Jahn/Maurer/Oetzmann u.a. 2006, S. 31.

ritannien und Spanien die Einführung von Sanktionen gegen Staaten an, die nicht aktiv bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung mit der EU kooperierten. Gegen eine solche Sanktionierung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten wandten sich wiederum Frankreich und Schweden.<sup>124</sup>

Auch die Reaktionen auf das Grünbuch der Kommission reflektierten unterschiedliche nationale Ausgangspositionen. Frankreich führte seine Forderungen nach einer verbesserten Unterstützung der Drittstaaten fort und plädierte für die Aufnahme von Asylfragen in die Entwicklungszusammenarbeit der EU.<sup>125</sup> Dabei sollte die Union beispielsweise helfen, die Asylgesetzgebung der Erstaufnahmeländer außerhalb der EU zu stärken. Großbritannien schlug auf der Grundlage eigener Erfahrungen bei der Frage nach der Wiederansiedlung von Flüchtlingen ein Mentorenprogramm vor, bei dem mit Wiederansiedlungsprogrammen erfahrene Länder andere Staaten bei ihren Konzeptionen unterstützen. Großbritannien selbst hat solch eine Initiative mit Italien und Japan ins Leben gerufen.<sup>126</sup> Die Aussagen der Bundesrepublik zur Kooperation mit Drittstaaten blieben hingegen eher vage und drehten sich vor allem um administrative Unterstützung und Fortbildungen. Obwohl sich Deutschland dafür aussprach, eine Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention in Drittstaaten zu forcieren, wandte das Land sich gegen die Konzeption einer europäischen Flüchtlingspolitik, die auch nach außen gemeinsam vertreten wird. Auch Großbritannien sprach sich gegen ein solches Konzept aus. Alle drei Staaten befürworteten die Einrichtung der regionalen Schutzprogramme und regten hier eine enge Zusammenarbeit mit dem UNHCR an.

Griechenland, das zur Eindämmung der irregulären Zuwanderung mit Drittstaaten kooperiert, stellte hingegen hinsichtlich der Entwicklung einer gemeinsamen, nach außen zu vertretenen Politik fest, dass die Europäische Union in Flüchtlingsfragen längst zu einem globalen Akteur geworden war.

124 IOM (Hg.) 2003, S. 267.

125 Vgl. die französische Position:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/contributions/member\\_states/france\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/france_fr.pdf), S. 7.

126 Siehe dazu die britische Position unter:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/contributions/member\\_states/uk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/uk_en.pdf), S.5 und S. 10.

## Die Migrationspolitik der EU

Vor dem Hintergrund der besonders exponierten Lage gegenüber gemischten Zuwanderungsströmen nannte Griechenland außerdem eine für die weitere Konzipierung eines gemeinsamen Asyl- und Migrationsrahmens der Europäischen Union wichtige Grundvoraussetzung, die sich so in keinem der Grundlagenpapiere findet: „The European Union should decide whether it wants its migration policy to be restrictive or not.“

### *2.3 Die europäischen Programme im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik seit dem Vertrag von Amsterdam*

#### **2.3.1 Das Tampere-Programm**

Im Zuge des Vergemeinschaftungsvorhabens hatte der Rat im Oktober 1999 bei einem Sondergipfel in Tampere (Finnland) ein Aktionsprogramm für den Bereich *Justiz und Inneres* beschlossen.<sup>127</sup> Im Mittelpunkt stand die konkrete Ausgestaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, als dessen integraler Bestandteil die Kooperation in Asyl- und Migrationsfragen angesehen wurde.

„Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies erfordert wiederum, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt“.<sup>128</sup>

Auf der Grundlage des Gipfeltreffens von Tampere hatte die Kommission unter anderem die Aufgabe, ein Aktionsprogramm zu konkretisieren. In einer ersten Mitteilung an den Rat im Jahr 2000 hob sie daher die neue,

127 Steffen Angenendt/ Roderick Parkes: Das Grünbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend, SWP-aktuell 50/Okttober 2008, online unter: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=4381](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4381), S. 1.

128 Zit. nach den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tampere Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999, online unter: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm).

gewachsene Bedeutung einer europäischen Asyl- und Migrationspolitik vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden Arbeitskräftemangels hervor: „Es setzt sich immer mehr die Auffassung durch, dass die derzeitigen Politiken der Nullzuwanderung (...) nicht mehr in diesen neuen wirtschaftlichen und demographischen Kontext passen.“<sup>129</sup> In der gleichen Mitteilung wurden außerdem die Hauptpfeiler des Programms von Tampere festgelegt. Dazu zählten die Bekämpfung der Migrationsursachen durch eine verbesserte Partnerschaft mit den Herkunftsländern, der Aufbau eines europäischen Asylsystems, die Sicherung des Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen und die Steuerung der Migrationsströme. Im gleichen Jahr publizierte die Kommission darüber hinaus auch eine Mitteilung über ein gemeinsames Asylverfahren in der Europäischen Union, in dem das übergeordnete Ziel der Schaffung eines einheitlichen Asylsystems angestrebt wurde.<sup>130</sup>

Im Zuge des Programms von Tampere wurden sowohl Maßnahmen zur Steuerung der legalen Zuwanderung umgesetzt, als auch solche zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die meisten Richtlinien und Verordnungen hingen dabei mit der Harmonisierung von Kontrollmechanismen und Mindeststandards bei der Zuwanderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zusammen.<sup>131</sup> Ziel war die Schaffung eines *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*<sup>132</sup>. Bereits 1990 war das Dubliner Übereinkommen unterzeichnet worden, das 1997 in Kraft getreten war.<sup>133</sup> Das Übereinkommen ermöglichte eine Zuordnung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates.<sup>134</sup> Dadurch sollte verhindert werden, dass Asylsuchende in mehreren Staaten gleichzeitig Anträge stel-

129 KOM (2000) 757, S.6, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:DE:PDF>.

130 KOM(2000)755, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0755:FIN:DE:PDF>.

131 Die so genannte Massenzustromrichtlinie 2001/55/EG, die „Aufnahmerichtlinie“ 2003/9/EG, die „Qualifikationsrichtlinie“ 2004/83/EG und die Verfahrensrichtlinie 2005/85/EG, siehe dazu BAMF Grundlagenpapier S. 18-20.

132 Müller-Graf/Kainer in Weidenfeld (Hg.) 2008, S. 115.

133 Rahimi in ZEI Discussion Paper C142/2005, S. 9f.

134 Der Vertragstext ist online unter <http://migration.uni-konstanz.de/pdf/de/Voelkerrecht/Dublin.htm> abrufbar.

## Die Migrationspolitik der EU

len konnten oder dass sie von Staat zu Staat abgeschoben wurden, weil die Zuständigkeit im Prüfverfahren nicht festgelegt war. Im Zuge der Tampere-Verordnungen wurde das Dubliner Übereinkommen 2003 durch das so genannte Dublin II-Abkommen ergänzt, das die Rangfolge der Kriterien zur Bestimmung des für das Prüfungsverfahren zuständigen Staates festlegte.<sup>135</sup> Das Dubliner Übereinkommen hat darüber hinaus Kriterien festgelegt, durch die eine Ausweisung des Antragstellers in einen Drittstaat ermöglicht wurde, wenn der Antragsteller vor der Einreise durch diesen Staat gereist war.<sup>136</sup>

Die Migrationspolitik war ein Hauptthema des EU-Gipfeltreffens in Sevilla (Spanien) 2002.<sup>137</sup> Hier vereinbarten die Regierungschefs der Mitgliedstaaten eine engere Kooperation beim Außengrenzschutz der EU. Darüber hinaus sollte die Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern bei der Bekämpfung irregulärer Zuwanderung und der Förderung der Rückkehr von Zuwandernden verstärkt werden. Im Nachgang des Gipfeltreffens wurde 2003 eine Richtlinie umgesetzt, die den Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen verbesserte, die sich seit mindestens fünf Jahren legal in einem EU-Mitgliedstaat aufhielten.<sup>138</sup> Zwei Richtlinien regelten die Aufnahme ausländischer Studierender und den Aufenthalt ausländischer Forscher.<sup>139</sup> Mit Hilfe des Aktionsprogramms vom 28. Februar 2002 sollte die illegale Einwanderung eingedämmt werden. Im November desselben Jahres wurde darüber hinaus ein Rückkehrprogramm vereinbart.<sup>140</sup>

135 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates, vgl. [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf)

136 Rahimi in ZEI Discussion Paper C142/2005, S. 10.

137 IOM (Hg.) 2003, S. 267.

138 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.): Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, Nürnberg 2006, S. 33, vgl. Richtlinie 2003/109/EG unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:DE:HTML>.

139 BAMF (Hg.) 2006, S. 33f., vgl. Richtlinie 2004/114/EG unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF> und Richtlinie 2005/71/EG unter [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri Serv.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:DE:PDF).

140 Jahn/ Maurer/ Oetzmann u.a. 2006, S. 10.

Diese Maßnahmen zur Steuerung von legaler und illegaler Migration wurden durch komplementäre Programme flankiert und finanziell unterstützt. Der Europäische Flüchtlingsfond (EFF) wurde zunächst für den Zeitraum 2000-2004 eingerichtet und ist mittlerweile erneut bis 2010 aufgelegt.<sup>141</sup> Im Zeitraum des Tampere-Aktionsprogramms betrug das Gesamtvolumen 216 Mio. Euro. Der EFF sollte den Finanzlastenausgleich zwischen den Ländern ermöglichen.<sup>142</sup>

Neben der finanziellen Unterstützung wurde auch der europäische Informationsaustausch verbessert. Dazu wurde mit EURASIL ein Netzwerk für Praktiker aus der Asylpolitik gebildet.<sup>143</sup> Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) verbindet Kontaktstellen der nationalen Asyl- und Migrationspolitik in mittlerweile 17 EU-Staaten.<sup>144</sup> Der Austausch dieser staatlichen Stellen soll eine verbesserte Dokumentation und Analyse migrationspolitischer Fragestellungen ermöglichen.<sup>145</sup> Das 2002 verabschiedete ARGO-Programm diente mit einer Laufzeit von vier Jahren der Harmonisierung der Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Visa, Außengrenzschutz, Asyl und Einwanderung.<sup>146</sup> Bis 2004 wurden im Zuge des Tampere-Programms auch institutionelle Änderungen vorgenommen und die *Generaldirektion Justiz und Inneres* der Kommission und die *Arbeitsgruppe Asyl und Migration* eingeführt.<sup>147</sup>

### 2.3.2 Das Haager Programm

Auf der Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel wurde im November 2004 die Fortsetzung des Aktionsprogramms im Bereich Justiz und Inneres beschlossen.<sup>148</sup> Das Haager Programm, das dem Programm von Tampere

141 BAMF (Hg.) 2006, S. 22.

142 Blaschke/Pfohmann (Hg.) 2004, S. 29.

143 BAMF (Hg.) 2006, S. 21.

144 BAMF (Hg.) 2006, S. 23.

145 Siehe dazu auch Grünbuch KOM 2005(606), S. 4f., online unter: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/docs/com\\_2005\\_606\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/docs/com_2005_606_de.pdf)

146 BAMF (Hg.) 2006, S. 25f.

147 Jahn/Maurer/Oetzmann u.a. 2006, S. 9.

148 Vgl. Schlussfolgerungen des Rats unter

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14292.de04.pdf>, siehe auch SWP 25.

## Die Migrationspolitik der EU

nachfolgte, hatte eine Laufzeit von fünf Jahren. Inhaltlich wurden die gleichen Langzeitziele verfolgt, allerdings lag die Gewichtung deutlicher auf den Themen Asyl und Sicherheit. Bis zum Jahr 2010 sollte ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem umgesetzt werden. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sollte die verbesserte Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste helfen, terroristische Akte in Europa zu verhindern.

Die Ausarbeitung eines konkreten Aktionsprogramms war Aufgabe der Kommission, die ihre Vorschläge 2005 unterbreitete.<sup>149</sup> Hier definierte sie zehn Prioritäten, auf deren Grundlage konkrete Maßnahmen umgesetzt werden sollten. Dazu zählten die Grundrechte und die Unionsbürgerschaft, die Bekämpfung des Terrorismus, die Schaffung eines gemeinsamen Asylraums, die Steuerung der Migrationsströme, die verbesserte Integration von Zuwanderern, die integrierte Kontrolle der Außengrenzen, die Verbesserung des Informationsaustausches, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die Etablierung des europäischen Rechtsraums, und die Ausübung einer gemeinsamen Solidarität und Verantwortung. Um diese Prioritäten verwirklichen zu können, wurden drei Rahmenprogramme eingerichtet: das Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“, das Rahmenprogramm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“.<sup>150</sup> Sie wurden von zahlreichen Einzelprogrammen flankiert.

Im Bereich der legalen Zuwanderung legte die Kommission Ende 2005 eine Mitteilung vor, in der sie vier Richtlinien vorschlug, die die Zuwanderung Hochqualifizierter, von Saisonarbeitern, Auszubildenden und innerhalb von Betrieben versetzten Arbeitnehmern regelten.<sup>151</sup> Dadurch hat die Kommission die legale Zuwanderung als einen integralen Bestandteil der europäischen Migrationspolitik definiert. Der Schwerpunkt liegt aber

149 KOM/2005/184, unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:DE:HTML>.

150 Vgl. Aktionsplan des Rates, online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>.

151 Vgl. Mitteilung der Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:DE:PDF>

weiterhin bei der Bekämpfung irregulärer Einwanderung.<sup>152</sup> Neben Richtlinien zur Rückkehrförderung und Integration wurde außerdem auch ein Konzept zur Errichtung regionaler Schutzprogramme entwickelt. Ein entsprechendes Programm wurde 2006 verwirklicht.<sup>153</sup> Das Programm sieht vor, den Migrationsdruck in Krisenregionen abzumildern, indem Kapazitäten zur Aufnahme und Versorgung in der jeweiligen Region aufgebaut werden. Erste Schutzprogramme wurden in Tansania und den Neuen Unabhängigen Staaten eingerichtet.

### **2.3.3 Aktuelle Entwicklungen der europäischen Asyl- und Migrationspolitik**

Während der französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 wurde der europäische „Pakt für Migration und Asyl“ beschlossen.<sup>154</sup> Der Pakt ist ein politisches Dokument auf dem Weg zur Entwicklung eines neuen fünfjährigen Aktionsprogramms nach Auslaufen des Haager Programms, das wahrscheinlich während der schwedischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 beschlossen wird.<sup>155</sup> Die europäischen Mitgliedstaaten verpflichteten sich zur Entwicklung gemeinsamer Standards bei der Zuwanderung regulär einreisender Migranten und wollen gleichzeitig die Mechanismen zur Eindämmung der irregulären Zuwanderung besser koordinieren und verschärfen. Das gemeinsame Dokument hat fünf Kernhandlungsfelder definiert: „legale“ Einwanderung und Integration, Kontrolle der „illegalen“ Zuwanderung, effektiver Außengrenzschutz, ein gemeinsames europäisches Asylsystem und die Zusammenarbeit mit Entwicklungsfragen.<sup>156</sup> Mehrere Analysen der Migrationsoffensive der französischen Ratspräsidentschaft haben festgehalten, dass keiner dieser Bereiche neu für die

152 Müller-Graf/Kainer in Weidenfeld (Hg.) 2008, S. 116f.

153 Vgl. Jahn/Maurer/Oetzmann u.a. 2006, S. 29f.

154 Originaltext des letzten Entwurfs unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

155 Sergio Carrera/ Elspeth Guild: The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?, in: CEPS policy brief 170/2008, Brüssel 2008, S. 1.

156 Elizabeth Collett: The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris, in: EPC policy brief October 2008, Brüssel 2008, S. 1.



## Die Migrationspolitik der EU

EU wäre. Trotzdem haben die europäischen Staaten angesichts aktueller Entwicklungen ein erhöhtes Interesse an der Bearbeitung einiger dieser Themenfelder. Verstärkt zeigt sich der anhaltende Trend der Exterritorialisierung und der Fokus auf Sicherheitsfragen: die Zusammenarbeit mit Entsende- und Transitländern soll gestärkt werden, nicht regulär Eingereiste sollen schneller abgeschoben und die Grenzen des europäischen Raums besser geschützt werden können.<sup>157</sup> Das *European Policy Institute* in Brüssel erkannte in diesem „control first“-Ansatz die französische Handschrift.<sup>158</sup> Der Gestaltungsspielraum, den die EU als Gemeinschaft bei der Definition von Zuwanderungsoptionen für Drittstaatsangehörige und bei Integrationsansätzen von bereits Eingewanderten und ihren Nachfahren wahrnehmen könnte, wurde kaum ausgeschöpft. Arbeitsmarkt- und Integrationsansätze bleiben weiterhin hauptsächlich national verankerte Politikfelder. Bei gemeinsamen Standards für die Zuwanderung „Hochqualifizierter“, die über ein gemeinsames „blue card“-System erleichtert werden sollte, konnten sich die Mitgliedstaaten daher nicht auf praktikable Standards einigen. Unklar bleibt, wer genau für wie lange mit einer „blue card“ einreisen kann, außerdem ist die Frage der Reisefreiheit innerhalb der Union strittig.<sup>159</sup>

### **3. Schlussfolgerung**

Die Migrationsströme, die nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaften vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien betrafen, resultierten zu großen Teilen aus den historischen Beziehungen dieser Staaten. Durch die wirtschaftliche Anbindung der ehemaligen kolonialen Territorien an den europäischen Verbund öffnete die EG nicht nur ihre Märkte für die Länder Afrikas und der Mittelmeerregion, sondern präsentierte sich auch als prosperierende geographische Region. Die Anziehung, die Europa auf Zuwandernde aus der ganzen Welt ausübt, wurde durch die Aufrecht-

157 Vgl. dazu Neue Zürcher Zeitung (NZZ): Der EU-Pakt für Migration und Asyl steht. Die „Blue Card“ wird zur Bedeutungslosigkeit verwässert, in: NZZ Nr. 225, 26. September 2008, Zürich 2008, S. 3.

158 Vgl. Collett in: EPC policy brief 2008, S. 2.

159 NZZ, 26. September 2008, S. 3

erhaltung der historischen Bindungen verstärkt. Afrika und der Mittelmeerraum bildeten in der Folge die Hauptursprungsregionen von Zuwanderung nach Europa, ein Trend, der durch die Zuwanderungspolitik einiger Nationalstaaten noch gefördert wurde.

Die europäischen Staaten reflektierten das eigene Migrationsgeschehen in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg ausschließlich im nationalen Rahmen. Zu einem Zeitpunkt, als sich Nationalstaaten nicht mehr über weltweite Imperien und menschenverachtende Kriege definierten, sondern danach strebten, sich in internationale Organisationsstrukturen einzubinden, agierten sie in den Kernfeldern nationalstaatlicher Souveränität weiterhin selbstständig. Dies war unter anderem nationalen Erfordernissen geschuldet, die sich durch wirtschaftliche Erwägungen ergaben. Gleichzeitig bedeutete es jedoch ein Verkennen der nach 1945 einsetzenden europäischen Gleichzeitigkeiten. Die EG entwickelte sich zu einer den Wohlstand und Frieden der europäischen Staaten sichernden Institution, die durch gemeinsame Entwicklungen auch ähnliche Effekte in den sie konstituierenden Nationalstaaten anstieß. Dies zeigte sich an dem hohen wirtschaftlichen Niveau, dass die EG-Länder im Gegensatz zu den nicht partizipierenden Staaten erreichten ebenso wie an steigenden Zuwanderungszahlen sowohl im Bereich der wirtschaftlichen Wanderung, als auch im Bereich der Migration aus humanitären Gründen.

Wie weit sich die Schere öffnete, vermittelte der dynamische Effekt, den der EG-Beitritt auf die Wirtschaften Griechenlands, Spaniens und Portugals hatte, während die Maghrebstaaten ökonomisch abgehängt wurden.<sup>160</sup> Erst vor dem Hintergrund dieser Entwicklung im Mittelmeerraum wurde der EG als Verbund die Bedeutung der konzertierten Aktion auch im Bereich ihrer Außenbeziehungen bewusst. Sie suchte in der Folge, ihre Nachbarstaaten am politischen und wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben zulassen, damit diese stabile Grenzländer bildeten. Auswirkungen auf den Bereich der Asyl- und Migrationspolitik hatte dies erst spät.

160 Federica Bicchì spricht von einer „partition“ des Mittelmeerraums, vgl. Federica Bicchì: *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, New York 2007, S. 121

## Die Migrationspolitik der EU

Erst die allmählich einsetzende innere Abschottung der Nationalstaaten unter dem Eindruck anhaltender Einwanderungsströme erhellte die europapolitischen Dimensionen nationaler Zuwanderungspolitik. Als Deutschland mit der Novellierung seiner Asylgesetzgebung 1992 eine Drittstaatenklausel einführte, hatte dies Auswirkungen auf die europäischen Nachbarstaaten.<sup>161</sup> Viele andere Länder folgten dem deutschen Beispiel, so dass im Bereich der Anerkennung von Flüchtlingen eine nicht mehr überschaubare Situation unterschiedlicher Zulassungs- und Verweigerungsmechanismen entstand, die sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention beriefen. Die europäische Koordinierung regelte vor diesem Hintergrund mit der Einführung von Kriterien, die eine Bestimmung des für die Antragsprüfung zuständigen Staates ermöglichten, zunächst die Asylsituation. Nach der Umsetzung des Dubliner Übereinkommens und seiner Erweiterung durch das Dublin II-Abkommen ist es demnach schwieriger geworden, Asylsuchende innerhalb Europas abzuschieben; außerdem können Flüchtlinge nicht mehr in mehreren Staaten gleichzeitig Anträge stellen.

Der Vertrag von Amsterdam überführte schließlich große Teile der Asyl- und Migrationspolitik in den Bereich des Gemeinschaftsrechts. Trotzdem gingen die koordinierenden Maßnahmen nur in einigen wenigen Fällen über den Asylbereich hinaus. So zeichnet sich in den letzten Jahren vermehrt eine gemeinsame Interessenspolitik hinsichtlich der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitnehmern, Studenten und Selbstständigen ab. Quotierungssysteme, die auf einer gemeinsamen europäischen Definition von erwünschter Zuwanderung beruhen, wurden jedoch bislang nicht umgesetzt. Schon das Fehlen eines integrierten europäischen Arbeitsmarktes lässt dabei die Umsetzung eines europäischen „blue card“-Konzepts oder einer anderen Kontingentregelung im Bereich der ökonomischen Zuwanderung zweifelhaft erscheinen. Wahrscheinlicher ist, dass nationale Systeme durch einen europäischen Rahmen zur Zuwanderung Hochqualifizierter ergänzt werden.

161 Bade, Klaus J. / Oltmer, Jochen: Deutschland, In: Bade, Klaus J./ Emmer, Pieter C./ Lucassen, Leo (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2007, S. 141-170, hier S. 163.

Die schrittweise Übertragung der nationalstaatlichen Kompetenzen im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik, die seit dem Vertrag von Amsterdam auf europäischer Ebene eingesetzt hat, ist jedoch ohne Alternative. Das internationale Wanderungsgeschehen ist kaum noch einzelstaatlich steuerbar und stellt die EU-Länder vor politische Herausforderungen, die sie nur noch im Verbund bewältigen können. Dies zeigt sich allein an der Zuwanderung aus humanitären Gründen nach Europa: Obwohl der Dublin-Prozess zu einer besseren Identifizierung der für die Antragsprüfung zuständigen Staaten beigetragen hat, sehen sich einige EU-Staaten einer deutlich höheren Belastung durch Asylströme ausgesetzt als andere. Auf europäischer Ebene wird deswegen bereits seit den 80er Jahren über die Einführung eines Lastenausgleichsystems diskutiert, das auch die Aufnahmekapazitäten der Nationalstaaten berücksichtigt.

Sowohl bei den Debatten um die legale Zuwanderung, als auch bei der Diskussion um das Gemeinsame Europäische Asylsystem zeigt sich jedoch, dass „sich die Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen einer sachlich gebotenen Zusammenarbeit und einem Festhalten an nationaler Souveränität“ bewegen.<sup>162</sup> Auch wenn sich an der Zuwanderungssituation in Europa ablesen lässt, dass die EU mittlerweile insgesamt als attraktive Zielregion wahrgenommen wird, spiegelt sich dies noch nicht in einer gemeinsamen Konzipierung der EU wider, die auch aktiv nach außen vertreten wird. Die anhaltenden historischen Beziehungen der EU-Staaten verstärken dabei die nationale Sichtweise und verhindern, dass sich die EU als Einheit begreift.<sup>163</sup> Ablesbar ist dies auch an den zögerlichen Reaktionen auf entsprechende Angebote der Europäischen Kommission. Die EU-Politik ist im Migrationsbereich von einem negativen Freiheitsbegriff gekennzeichnet, der es auf einem sehr kleinen gemeinsamen Nenner ermöglicht, gemeinsame Interessen zu definieren. Die Dominanz nationalstaatlicher Wahrnehmungen scheint sich dabei auch darin zu manifestieren, dass Herausforderungen nur innerhalb eines gemeinsamen Verantwortungsbe-

162 Angenendt in Weidenfeld (Hg.) EU 2006, S. 377.

163 Vgl. auch Ludger Kühnhardt: Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts. Grenzen, Aufgaben, Handlungsfähigkeiten, ZEI Discussion Paper C22/1998, Bonn 1998; S.9f. und. S. 12.

## Die Migrationspolitik der EU

reichs wahrgenommen werden, wenn sie die Einzelstaaten bedrohen, aber nicht dann, wenn eine Kooperation einen Spielraum der aktiven Steuerung eröffnen könnte. Dies zeigt sich an der fortschreitenden Unterordnung der Migrationsthematik unter sicherheitspolitische Aspekte seit dem 11. September 2001.

Bedenklich ist diese mangelnde Koordination vor dem Hintergrund der sich wandelnden Herausforderungen der Migrationssituation. Waren die Wanderungsbewegungen nach 1945 zunächst maßgeblich von den existierenden historischen Beziehungen geprägt und betrafen vor allem Deutschland, Frankreich und Großbritannien, betreffen sie heute in weitaus größerem Maße die südlichen Grenzländer EU. Die nationalen Zuwanderungskonzeptionen gewinnen dabei allein durch die innerhalb der Gemeinschaft angewandten Freizügigkeitsregelungen an Bedeutung für andere EU-Staaten. Gleichzeitig steigt die Ost-West-Intramigration innerhalb der Union, wobei auch in den östlichen Grenzstaaten die Zuwanderung aus Drittstaaten zunimmt. Es sind diese neuen Zielregionen von Migrationsströmen, die nach einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit verlangen. Auch die demographische Situation der EU, in der immer weniger junge, arbeitsfähige Menschen einen immer größer werdenden Anteil älterer, rentenberechtigter Bürger finanzieren müssen, verlangt nach einer Koordinierung der legalen Zuwanderung.

Dass die EU im Prozess der Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik über eine eigene Identitäts- und Statuszuschreibung durch die Unionsbürgerschaft die Staatsangehörigkeitsgesetzgebungen der Nationalstaaten ersetzen wird, ist unwahrscheinlich. Allerdings ist mittelfristig eine den sachlichen Gegebenheiten geschuldete Entwicklung eines gemeinsamen Rechtsstatus nicht aufzuhalten, da ein gemeinsamer Status als Grundlage zur Quotierung der Arbeitszuwanderung beispielsweise über ein System der Vergabe von „blue cards“ notwendig ist. Dieser Rechtsstatus könnte auch über die Ausweitung der Unionsbürgerschaft für Drittstaatsangehörige geschaffen werden. Genau wie die sie konstituierenden Nationalstaaten wird die EU dabei Kriterien der Ein- und Ausgrenzung hervorbringen.

Um eine eigene Statuszuschreibung entwickeln zu können, muss sich die EU im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik über eine bloße Angleichung von Rechtssystemen hinaus auch normativ verorten. Wie Griechenland in seiner Antwort auf das Grünbuch der EU-Kommission treffend bemerkte, gehört die Asyl- und Migrationspolitik zu den Policy-Bereichen, in denen die Finalitätsfrage ungeklärt ist: Bevor nach Maßnahmen zur Koordinierung von Zuwanderung gesucht wird, muss definiert werden, welche Zuwanderung Europa fördern möchte.<sup>164</sup> Dies ist auch relevant in Hinblick auf die steigende Anzahl von Menschen, die mangels regulärer Zuwanderungschancen versucht, die Grenzen der EU irregulär zu überschreiten. Trotz aller Skepsis muss auch konstatiert werden, dass europäische Integrationsinitiativen immer auf nationale Widerstände gestoßen sind. Die aktuellen Vorschläge der Europäischen Kommission im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik reflektieren von einzelstaatlichen Erwägungen losgelöste, übergeordnete Versuche, einen Policy-Entwurf umzusetzen, der gesamteuropäischen Herausforderungen gerecht werden kann. Seit dem Vertrag von Amsterdam haben die Nationalstaaten der EU sich zunehmend um die Schaffung eines rechtlichen Gerüsts der Asylzuwanderung bemüht, das nun auch auf andere Migrationsbereiche ausgeweitet werden muss. In diesem Prozess kann keine juristische Fixierung ohne ein politisches Konzept auskommen.

164 Ludger Kühnhardt: 10 Years Euro-Mediterranean Partnership: The Human Dimension Revisited, in: Ders.: Erweiterung und Vertiefung. Die Europäische Union im Neubeginn, Baden-Baden 2005, S. 247-258; hier S. 250.



Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

#### **Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:**

- C 181 (2008) Marcus Höreth / Jared Sonnicksen  
Making and Breaking Promises. The European Union under the Treaty of Lisbon
- C 182 (2008) Anna Niemann / Sonja Ana Luise Schröder / Meredith Catherine Tunick (eds.)  
Recovering from the Constitutional Failure. An Analysis of the EU Reflection Period
- C 183 (2008) Yannis Tsantoulis  
Subregionalism in the Black Sea and the EU's Role. Incentives, Obstacles and a 'New Synergy'
- C 184 (2008) Ludger Kühnhardt  
African Regional Integration and the Role of the European Union
- C 185 (2008) Hans-Gert Pöttering  
European Union – New Impulses for the Decade Ahead
- C 186 (2008) Jürgen Nielsen-Sikora  
Europa der Bürger. Darstellung und Interviews (mit Peter Altmaier, Barbara Gessler, Ruth Hieronymi und Hans-Gert Pöttering)
- C 187 (2008) Ján Figel'  
Reflecting on the European Year of Intercultural Dialogue
- C 188 (2008) Lazaros Miliopoulos  
Begriff und Idee „atlantischer Zivilisation“ in Zeiten transatlantischer Zerreißproben
- C 189 (2008) Carl Christian von Weizsäcker  
Regionalisierung der Regulierung im Bitstromzugangs-Markt?
- C 190 (2008) Sonja Schröder  
The 2007-2013 European Cohesion Policy. A New Strategic Approach by the Commission?
- C 191 (2009) Meredith Tunick  
Promoting Innovation in the European Union. On the Development of Sound Competition and Industrial Policies
- C 192 (2009) Frank Decker/Jared Sonnicksen  
The Election of the Commission President. A Presidential Approach to Democratising the European Union
- C 193 (2009) Aschot L. Manutscharjan  
Der Berg-Karabach-Konflikt nach der Unabhängigkeit des Kosovo
- C 194 (2009) Wiebke Drescher  
The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?
- C 195 (2009) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Neue Anfragen an die Geisteswissenschaften
- C 196 (2009) Ina Hommers  
Die Migrationspolitik der EU. Herausforderung zwischen nationaler Selbstbestimmung und europäischer Konvergenz

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.