

Migrationskontrolle ohne Grenzkontrolle. Deutschland in der erweiterten EU*

Andreas Müller



Einleitung

Entgegen allen Verlautbarungen und entgegen der Intention der Europäischen Verträge kristallisiert sich innerhalb der Europäischen Union ein Kerneuropa heraus und es konstituiert sich ein Spannungsfeld zwischen Kern- und Randstaaten. Wie die Ereignisse im Frühjahr 2011 in der Folge des Arabischen Frühlings, insbesondere die französisch-italienischen Auseinandersetzungen über den Umgang mit Flüchtlingen aus Nordafrika verdeutlichen, ist gerade der Bereich der Migrationskontrolle ein Politikfeld, auf dem sich dieses Spannungsverhältnis manifestiert.

Die Situation der kerneuropäischen Staaten lässt sich dabei idealtypisch am Beispiel Deutschlands illustrieren. Hier lässt sich aufzeigen, wie die geografische Lage im Zentrum der Europäischen Union und damit inmitten anderer Schengen-Staaten die Umsetzung der nationalen Migrationspolitik beeinflusst und wie sich dieser Einfluss auf die deutsche Position zur Gestaltung der EU-Außengrenze niederschlägt.

Um diesen Zusammenhang aufzuzeigen werden in einem ersten Schritt die Determinanten der deutschen Zuwanderungspolitik herausgearbeitet, um anschließend die Schwierigkeiten bei der

unilateralen Umsetzung dieser Politik zu beleuchten. Ausgehend hiervon wird dann der Fokus erweitert und der Frage nachgegangen, inwiefern die Einbettung in den Schengen-Raum sowie die damit zusammenhängende Koordination der Migrations- und Asylpolitik die Durchsetzung der deutschen Migrationspolitik beeinflusst.

Ein migrationpolitischer Richtungswechsel gegen Bevölkerungsinteressen

Seit dem Jahr 2000, ausgelöst durch die Ankündigung des damaligen Bundeskanzlers Schröder, Green Cards für IT-Spezialisten einzuführen, wird in Deutschland über eine Öffnung der Zuwanderungspolitik sowie des Arbeitsmarktes für Nicht-EU-Staatsbürger diskutiert. Damit verabschiedete sich die Bundesregierung erstmals von der lange gepflegten, kontrafaktischen Einschätzung, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Der damalige Kurswechsel stellte jedoch nicht nur eine realistischere Einschätzung des tatsächlichen Migrationsbestands und seiner Unumkehrbarkeit dar, sondern gleichzeitig entfernten sich damit die politischen Eliten von den migrationspolitischen Wunschkon-

Andreas Müller
Wissenschaftlicher Mitarbeiter für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Grenz- und Migrationspolitik Europäische Integration Politische Soziologie
Er veröffentlichte u.a. Subversion am Rande. Grenzverletzungen im 20. und 21. Jahrhundert, herausgegeben zusammen mit Monika Eigtmüller, Leipzig, 2008

lungen eines Großteils der deutschen Bevölkerung.

Dem postulierten Paradigmenwechsel zu Grunde liegen die sich abzeichnenden ökonomischen und sozialpolitischen Auswirkungen einer alternden Bevölkerungsstruktur. Kurz- bis mittelfristig macht sich der Rückgang der Geburten bei lediglich mäßiger Produktivitätssteigerung und einer zunehmenden Verrentung als Fachkräftemangel ökonomisch bemerkbar und muss politisch gegengesteuert werden, wofür vor allem drei Gründe verantwortlich sind. Zum Ersten, weil angenommen wird, dass sich der Fachkräftemangel aufgrund der damit einhergehenden unbesetzten Stellen negativ auf die Steuereinnahmen des Staates auswirkt. Zweitens wird angenommen, dass auch die volkswirtschaftliche Leistung als Ganze unter dem Fachkräftemangel leidet und sich Standortnachteile im globalen Wettbewerb einstellen. Drittens wird angenommen, dass die Behebung des Fachkräftemangels auch eine Sogwirkung auf den Bereich gering qualifizierter Arbeitsplätze entwickelt und auch hier entsprechende Arbeitsplätze schaffen würde (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZ), 2001). Dabei zeichnet sich jedoch ab, dass politisch relativ opportune Maßnahmen, wie die Ausweitung der Hochschulbildung und die Stärkung der Frauenerwerbstätigkeit den langfristigen Rückgang an Fachkräften nicht aufhalten können. Somit wird eine Öffnung des Arbeitsmarktes ökonomisch und politisch notwendig. Verstärkt wird der Druck des demografischen Wandels in Richtung einer migrationspolitischen Öffnung noch durch die sozialpolitischen Konsequenzen der Alterung, die langfristig das Verhältnis von Beitragszahlern zu Beitragsempfängern schrumpfen lässt und so die Nachhaltigkeit des deutschen Rentensystems gefährdet. Somit produziert die alternde Bevölkerung institutionellen Druck für eine offenere Zuwanderungspolitik, dem sich das politische System nicht entziehen kann. Sozialpolitische und arbeits-

marktbezogene Faktoren sind jedoch nicht die einzigen Einflussgrößen für die deutsche Zuwanderungspolitik. Entgegen den institutionellen Erfordernissen steht die Bevölkerung einer Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten mehrheitlich skeptisch bis ablehnend gegenüber, so sprachen sich zwischen 1991 und 2001 mehr oder weniger konstant etwa 60 Prozent der deutschen Bevölkerung für eine Einschränkung der Zuwanderungsmöglichkeiten aus, während etwa 20 Prozent für einen vollständigen Einwanderungsstopp votierten (Statistisches Bundesamt, 2002, S. 561). Auch neuere Zahlen bestätigten diese Einschätzung (Heitmeyer, 2006, 2007). Die negative Grundstimmung gegenüber Zuwanderern befördert dann auch das Entstehen politischer Kampagnen, wie die Beispiele Koch, Rüttgers und jüngst Sarrazin belegen, ist politisch ausbeutbar und übt einen starken Druck für eine restriktivere Migrationspolitik aus und muss entsprechend bedient werden. Folglich ist die deutsche Migrationspolitik den widersprüchlichen Erwartungen ausgesetzt, Zuwanderung sowohl zu fördern als auch zu begrenzen, und kann sich weder den institutionellen Imperativen, noch der Bevölkerungsmeinung entziehen. Beide Anforderungen zusammen resultieren dann in höheren Anforderungen nach einer selektiven Migrationspolitik, da die (stillschweigende) Zustimmung der Bevölkerung zur Öffnung des Arbeitsmarktes durch die Schließung anderer Migrationskanäle, etwa beim Familienzuzug oder bei der Aufnahme Asylsuchender erkaufte werden muss. Somit steht die deutsche Migrationspolitik unter dem Zugzwang, stärker zwischen erwünschter und unerwünschter Migration zu unterscheiden und diesen Unterschied umzusetzen. Der Unterschied zwischen erwünschter und unerwünschter Migration ist dabei nicht gleichbedeutend mit dem Unterschied zwischen legaler und illegaler Migration, da es sich sowohl beim Familienzuzug als auch beim Asyl um legale Migrationskanäle handelt. Eine

Einschränkung dieser Migrationsformen hätte jedoch denkbar geringe ökonomische Auswirkungen, würde dafür aber dem Willen der Bevölkerung entsprechen.

Die Delegation humanitärer Verantwortung innerhalb der EU

Der Druck, Zuwanderungskanäle für unerwünschte Migranten zu schließen impliziert neben verschärften Regeln beim Familienzugang eine restriktivere Haltung gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen. Gerade diese Form der Migration lässt sich jedoch unilateral nur schwer kontrollieren, insofern ein unabhängiges Rechtssystem ein institutionelles Bollwerk für eine restriktive Asylpolitik darstellt. Zum einen muss eine Verschärfung des Aufenthalts- und Asylrechts politisch durchgesetzt werden. Zum anderen sind Migranten in Staaten mit einem unabhängigen Rechtssystem, sobald sie einmal das Territorium eines beliebigen Ziellands erreicht haben, in der Lage, Einschränkungen ihres Aufenthaltstitels, Ausweisungen und drohende Abschiebungen juristisch anzufechten (Joppke, 1998, 1999). Insofern kommen zur politischen Einschränkung des Asylrechts noch praktische Probleme bei der unilateralen Verhinderung unerwünschter Migration dazu. Die Aberkennung oder Verweigerung eines legalen Status reicht hier nicht aus, wenn derjenige nicht freiwillig ausreist. So muss in einem ersten Schritt die Nationalität des Abzuschiebenden festgestellt werden und als zweites das Zielland überzeugt werden, dass es sich tatsächlich um einen Staatsangehörigen handelt, und die Bereitschaft zur Aufnahme geschaffen werden. Anschließend gilt es zu überprüfen, ob Abschiebehindernisse seitens des Ziellands, etwa die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und des Refoulment-Verbots, oder der abzuschiebenden Person bestehen, und erst dann kann eine Abschie-

bung durchgeführt werden, wobei all diese Schritte wiederum vor Gericht anfechtbar sind. Aufgrund der im Rechtsstaat institutionalisierten Schutzmöglichkeiten stehen liberale Staaten vor enormen Schwierigkeiten, im Alleingang politisch unerwünschte Migration zu verhindern.

Anders gestaltet sich dagegen die Möglichkeit in der Zusammenarbeit mit Transitstaaten sowie in regionalen Staatenverbünden. Im Zuge des Beitrittsprozesses der ostmitteleuropäischen Staaten haben sich die östlichen Nachbarstaaten Deutschlands von Transitländern in sogenannte sichere Drittstaaten verwandelt (Lavenex, 1999), so dass Flüchtlinge, die über diese Länder nach Deutschland einreisen, keinen Rechtsanspruch auf Asyl mehr geltend machen konnten. Seit dem EU-Beitritt im Jahr 2004 kommt dann darüber hinaus die Dublin-II Verordnung (Council Regulation (EC) No 343/2003) zur Anwendung, die auf EU-Ebene die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren regelt und das sogenannte Verursacher-Prinzip einführt. Damit wird der Staat verantwortlich für das Asylverfahren, die Gewährung subsidiären Schutzes und die eventuelle Abschiebung, der einem Flüchtling ein Visum ausgestellt hat oder dessen Grenze illegal überquert wurde. Gleichzeitig werden damit auch Abschiebungen innerhalb des Schengen-Raums erleichtert, da sowohl mit erheblich geringeren juristischen Hindernissen als auch mit geringerem Widerstand von Seiten des Ziellands zu rechnen ist.

Insofern ist die erweiterte EU für die deutsche Migrationspolitik gleichbedeutend mit einem *cordon sanitaire* für unerwünschte Migranten, als humanitäre Verpflichtungen über die Dublin-II Verordnung an die Randstaaten der EU delegiert werden können. Ebenso entfällt das politische Problem, das gegenwärtige Asylrecht über die Drittstaatenregelung hinaus einzuschränken.

Damit stellt die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten der

EU für Asylsuchende einen zentralen Mechanismus dar, mit dem sich die Selektivität der deutschen Migrationspolitik umsetzen lässt. Da die Randstaaten der EU für die humanitären Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden zuständig werden sowie für die Gewährung von subsidiärem Schutz, kann Deutschland Migranten stärker nach den Kriterien des Arbeitsmarktes auswählen und so die Effizienz seiner Migrationspolitik unbeeinträchtigt von humanitären Verpflichtungen steigern. Damit ermöglicht erst die Koordinierung der Asylpolitik auf europäischer Ebene die Umsetzung einer selektiven Migrationspolitik und die Durchsetzung der Unterscheidung zwischen erwünschter und unerwünschter Migration.

Europäisierung der Migrationskontrolle

Die effektive Übertragung flüchtlingspolitischer Verantwortung an andere Mitgliedstaaten der EU steht in einer Wechselwirkung mit der Funktionsweise der EU-Außengrenze und bestimmt damit auch die deutsche Politik gegenüber der EU-Außengrenze. Die verstärkte Koordinierung der Asylpolitik zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die Institutionalisierung der Zuständigkeit für individuelle Asylanträge ist dabei eine logische Konsequenz der Grenzöffnung in der EU. Entsprechend wurde die Verabschiedung der Dublin-II Verordnung auch als Teil der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ begriffen. Damit verlieren die Staaten im geografischen Kern der EU jedoch auch die Möglichkeit, Personenkontrollen an den Grenzen ihres jeweiligen Territoriums durchzuführen und sind somit für die Durchsetzung ihrer Migrationspolitik auf die Grenzkontrollen der EU-Randstaaten angewiesen. Dies stellt jedoch erhöhte Anforderungen an die Durchführung dieser Kontrollen, als diese nicht mehr nur die Interessen des kontrollie-

renden Staates berücksichtigen müssen, sondern aller Mitgliedstaaten des Schengen-Raums.

Sowohl die unterschiedlichen migrationspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten als auch die politischen, ökonomischen und administrativen Kosten der Grenzsicherung legen jedoch nahe, dass sich die Interessen der Randstaaten hinsichtlich der Sicherung der EU-Außengrenze substantiell von denen der Kernstaaten unterscheiden. Da somit keine Interessenkonvergenz zwischen Zentrum und Peripherie vorausgesetzt werden kann, die Migrationspolitik des Kerns jedoch von der Kontrollleistung der Peripherie abhängt, müssen die Kernstaaten sicherstellen, dass ihre Interessen, insbesondere die Beachtung ihrer Zuwanderungspolitik und Einreisekriterien bei der Durchführung der Grenzkontrollen berücksichtigt werden. Als zentraler Mechanismus hat sich in diesem Zusammenhang die Überführung der Schengen Konvention in das Gemeinschaftsrecht der EU herauskristallisiert, wodurch die Randstaaten zwar faktisch verantwortlich für die Kontrollen an den EU-Außengrenzen bleiben, die Art ihrer Durchführung jedoch auf europäischer Ebene geregelt wird.

Das deutsche Interesse an der Übertragung von flüchtlingspolitischer Verantwortung an die Randstaaten der EU beeinflusst die Durchlässigkeit der EU-Außengrenze auf zweierlei Weise. Zum einen beruht die Effektivität dieses Arrangements auf einer restriktiven Visapolitik und zum anderen hat sie Implikationen für die Kontrollpraxis der Randstaaten an der Außengrenze.

Der erste Faktor resultiert direkt aus dem durch die Dublin-II Verordnung eingeführten Verursacher-Prinzip. Da die Randstaaten nur zur Durchführung des Asylverfahrens verpflichtet werden können, wenn der Asylsuchende ihren Teil der EU-Außengrenze „illegal“ überschritten hat, setzt dies voraus, dass derjenige nicht im Besitz eines Visums ist, da andernfalls kein illegaler Grenzüber-

tritt notwendig ist und dadurch der Staat, der das Visum ausgestellt hat, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Folglich können die Vorteile des Dublin-Systems nur genutzt werden, wenn Kurzzeitvisa restriktiv vergeben werden. Aus diesem hohen Stellenwert, den die Visavergabe für die deutsche Migrationskontrolle hat, leitet sich auch die deutsche Haltung gegenüber der gemeinsamen Visumpolitik der EU ab. Während Deutschland bereits bei Fragen der Visaerleichterung sehr zurückhaltend ist, wird die Abschaffung der Visumpflicht nur unter besonderen, politisch begründeten Umständen in Erwägung gezogen. Die migrationspolitischen Bedenken Deutschlands stehen hier den Erwägungen der EU-Kommission entgegen, mit der Abschaffung der Visumpflicht Anrainerstaaten für deren Zusammenarbeit zur Migrationskontrolle zu belohnen. Während die EU-Kommission eine Einbeziehung der Anrainerstaaten als notwendig für ein effektives Kontrollsystem erachtet und ihnen zu diesem Zweck eine kalkulierte Grenzöffnung in Aussicht stellt, ist für Deutschland eine derartige Form der Kontrollverlagerung bereits erfolgt, da die Randstaaten der EU diese Aufgabe bereits übernehmen. Insofern erwächst auch für Deutschland kein zusätzlicher Kontrollgewinn aus einer Einbeziehung der EU-Anrainerstaaten. Dagegen wird der Preis für diese Form der migrationspolitischen Zusammenarbeit als zu hoch angesehen: Hier würde eine Abschaffung der Visumpflicht die Vorteile des Dublin-Systems in Frage stellen, da es Asylsuchenden dadurch möglich wäre, über den Luftweg direkt nach Deutschland einzureisen. Dagegen kann die direkte Einreise nach Deutschland unter Beibehaltung der Visapflicht effektiv kontrolliert werden. Somit hat das Dublin-System zwei Konsequenzen für die Visavergabe: auf individueller Ebene stellt es einen Anreiz für zurückhaltende Visavergabe dar, während es auf politischer Ebene zur Beibehaltung des Visumpflichts beiträgt.

Neben den Auswirkungen auf den Umgang mit Visa trägt das Dublin-System auch zur (Un-)Durchlässigkeit der EU-Außengrenze bei. Da es die Randstaaten im Fall eines irregulären Grenzübertritts dazu verpflichtet, das Asylverfahren durchzuführen, erwächst aus dem Verursacher-Prinzip ein starker Anreiz für ein dichtes Netz an Grenzkontrollen. Aufgrund der Vorteile, die Deutschland aus der Dublin-II Verordnung erwachsen, widersetzt sich Deutschland auch allen Versuchen, insbesondere der südlichen Mitgliedstaaten, die Zuständigkeiten für Asylsuchende neu zu verteilen. Obwohl nicht direkt beabsichtigt, trägt die deutsche Position dazu bei, dass die Randstaaten für eine Öffnung ihrer Grenzen und eine liberalere Kontrollpraxis bestraft werden. Vor allem kleinere und ökonomisch schwächere Staaten wie Griechenland und Malta, die aufgrund ihrer geografischen Lage überdurchschnittlich häufig Ersteintrittsland für Flüchtlinge in die EU sind, sehen sich dadurch unter Druck, mit besonders repressiven Formen der Grenzsicherung und einer inhumanen Asylpolitik auf das Dublin-System zu reagieren.

Fazit

Im Schengen-Raum sind Zentrum und Peripherie der EU in einem gemeinsamen Mobilitätsraum vereint, jedoch mit unterschiedlichen migrationspolitischen Implikationen. Während jeder Mitgliedstaat souverän darüber entscheidet, unter welchen Bedingungen er Nicht-EU-Bürgern den Zugang zu eigenem Territorium und Arbeitsmarkt gestattet, wird die Umsetzung dieser Politik in hohem Maße von den Randstaaten der EU getragen. Insofern profitieren zwar – zumindest theoretisch – alle Mitgliedstaaten gleichermaßen von den Kontrollen an den EU-Außengrenzen, die Kosten dieser Kontrollen fallen jedoch nur in den Randstaaten der EU an. Neben den administrativen und politischen Kosten der

Grenzsicherung kommt noch das Dublin-System und die damit einhergehende Zuständigkeit für Asylsuchende von außerhalb der EU hinzu.

Betrachtet man jedoch die deutsche Perspektive, die stellvertretend für die Kernstaaten der EU stehen kann, wird ersichtlich, welche Interessen gegen eine Reformierung dieses Systems stehen. Hier wird deutlich, dass der Kern die Peripherie in migrationspolitischer Hinsicht vor allem als ein Mittel begreift, sich von humanitären Verpflichtungen zu befreien. Konfrontiert mit einer zunehmenden Instabilität außerhalb der EU und Systemumbrüchen in der arabischen Welt, wie im Frühjahr 2011, wird der Widerspruch zwischen Kern- und Randstaaten manifest. Erhält der Kern dabei seine Steuerungsansprüche gegen Migrations- und Fluchtbewegungen aufrecht, riskiert er jedoch langfristig die Stabilität des Schengen-Raums, wie der französisch-italienische Disput über den Umgang mit tunesischen Flüchtlingen verdeutlicht hat.

Anmerkung

- * Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und nicht die des Bundesamtes.

Literatur

- Heitmeyer, W. (Ed.). (2006). Deutsche Zustände 4. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Heitmeyer, W. (Ed.). (2007). Deutsche Zustände 5. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Joppke, C. (1998). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, 50(2), 266-293.
- Joppke, C. (1999). Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain. Oxford: Oxford University Press.
- Lavenex, S. (1999). Safe third countries. Extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe. Budapest: Central European Univ. Press.
- Statistisches Bundesamt. (2002). Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZ). (2001). Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin: Bundesministerium des Inneren.