

Zurück in die Festung Europäische Zuwanderungspolitik nach dem Sevilla-Gipfel

Petra Bendel

Das Schlagwort von der „Festung Europa“ ist spätestens seit dem Sevilla-Gipfel der EU von Ende Juni 2002 wieder in aller Munde. Wen wundert's: Nachdem Österreich, Dänemark und Italien bereits Teile ihrer Zuwanderungsgesetze deutlich verschärft hatten, standen nun auch auf der Agenda der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union drastische Maßnahmen zur Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“¹ und zur entsprechenden Kontrolle der Außengrenzen.

1. Moralische Entrüstung und ihre Grundlage

Für – durchaus berechtigte – moralische Entrüstung hatte im Vorfeld des Gipfels der Entwurf eines Kommuniqués der spanischen Präsidentschaft gesorgt: Mehr schlecht als recht als Kooperation verkleidet, sah der Vorschlag des spanischen Ministerpräsidenten José María Aznar vor, die Hauptherkunftsländer „illegaler“ Einwanderer zu bestrafen, indem man, beispielsweise, auch die Außenbeziehungen zu diesen Staaten überprüfen könne – spätere Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen, Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit und Suspendierung bestehender Kooperationsabkommen nicht ausgeschlossen. Ein Plan, der bestehenden Verträgen (z.B. mit den Mittelmeeranrainern) entgegen stand und der politisch einseitig, moralisch fragwürdig und darüber hinaus unrealistisch war, denn wie – das ließ der Entwurf offen – sollten denn die armen Herkunftsländer der Flüchtlinge, die in Europa Einlass begehren, die Aufgabe einer Grenzkooperation schon allein finanziell bewältigen? Neben Spanien unterstützten zunächst Italien, Großbritannien, Dänemark und Deutschland den Vorschlag, während Frankreich und Schweden ihn ablehnten.

Der Kommentator der spanischen Tageszeitung „El País“, Xavier Vidal-Folch, sprach von „einem Riesenschritt für den europäischen Aufbau – aber nach hinten. Konkret: nach hinten im Sinne eines offeneren und weiteren Europas. Oder, umgekehrt betrachtet, ein beachtlicher Schritt hin zu einem künftig autoritäreren und in

sich selbst eingesponnenen Kontinent.“ Eine Festung also, die sich nicht nur nach außen richtete, sondern mit der sich die Europäer auch selbst einigelten. Eine Politik, die das europäische Wertesystem, wenn nicht Lügen strafe, so doch deutlich in die Ferne rücken ließ. Außerdem griffen die Spanier bei der Auswahl der Instrumentarien zur Erreichung des vorgegebenen Ziels „Eindämmung der illegalen Zuwanderung“ völlig fehl: Entwicklungszusammenarbeit ist kein adäquates Instrument der Sanktion und darf auch nicht dazu verkommen. Sie ist vielmehr ein Instrument der Prävention von Fluchtbewegungen.

Die Assoziation eines Festungswalls ist in der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik keinesfalls neu, und sie ist auch nicht unbegründet. Dass sie, bereits 1990 mit dem Schengener Durchführungsabkommen tausendfach zitiert, nun in Sevilla erneut heraufbeschworen wurde, rührte nicht allein aus den Sanktionsplänen. Sie entsprang auch Vorstellungen, nach denen Menschenschmugglern durch Einsatz von Marineschiffen das Handwerk gelegt werden soll, Überwachungstechniken und Informationsaustausch über illegale Zuwanderung verstärkt und diejenigen EU-Länder mittelfristig finanziell entlastet werden sollen, die über lange und schwer zu überwachende Grenzen verfügen wie Deutschland, Italien, Spanien und Griechenland. Dazu zählte auch die spektakuläre Idee zum Management der Außengrenzen mittels eines multinationalen, zusätzlich zu den nationalen Grenzpolizeien zu errichtenden Grenzschutzkorps zum Schutz der europäischen Außengrenzen. Ein entsprechender, im Mai von der Europäischen Kommission lancierter Vorschlag² traf nicht nur die Befürchtungen der NGOs hinsichtlich einer weiteren Konzentration auf den Grenzsicherungsaspekt, sondern auch die nationalen Souveränitätsansprüche der Mitgliedstaaten ins Herz.

„Europa macht dicht“, titelte prompt „Der Spiegel“ (Nr. 25/2002) und bemängelte: „Nicht mehr eine EU-Gesetzesharmonisierung steht im Vordergrund, sondern massivere Polizeipräsenz an den europäischen Außengrenzen. Aufrüstung mit mehr Kontrollgerät ist geplant, Abschreckung durch Rückführung, Kontrolle mit Datenbanken zur Erfassung von Fingerabdrücken.“ (Der Spiegel 25/2002, S. 118). Und er behauptete, dies käme „dem Eingeständnis des Scheiterns der bisherigen Flüchtlingspolitik auf EU-Ebene gleich.“ Ist der Vorstoß des Sevilla-Gipfels in der Tat so zu werten?

Dass Maßnahmen zur Kontrolle der illegalen Zuwanderung und insbesondere zur gezielten Bekämpfung der dahinter liegenden mafiösen Strukturen und kriminellen Machenschaften von Schlepperorganisationen notwendig sind, ist ganz unbestritten. Über das Paket der dazu im Einzelnen zu treffenden Maßnahmen – Kooperation mit den Hauptherkunftsländern (wohlgemerkt als Kooperation im Sinne eines präventiven Instruments), Koordinierung der Grenzüberwachung, Harmonisierung der Visavorschriften – mag dann im Einzelnen verhandelt werden. Allerdings liegt ebenso auf der Hand, dass diese Maßnahmen allein nicht ausreichen.

Und hier liegt der eigentliche Kritikpunkt an Sevilla und an der europäischen Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik: in der Vernachlässigung derjenigen Aspekte, die in den vergangenen Jahren – zumindest auf rhetorischer Ebene – betont worden waren: Armutsbekämpfung, Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern der Migranten, Konfliktverhütung, Demokratisierung und Schutz der Menschenrechte sollten, so der Europäische Rat von Tampere 1999, als Anliegen der Einwanderungs- und Asylpolitik verstan-

den werden. Die Entwicklung der Hauptinstrumente allerdings blieb faktisch dem Aspekt der Sicherheit verhaftet, der vom Beginn der europäischen Kooperation in diesem Politikfeld an alles überragt hat.

Dieses Beharren auf „Sicherheit“ durch Begrenzung von Zuwanderung und der Kontrolle illegaler Migration, das „Dichtmachen“ der Grenzen, so will ich im Folgenden argumentieren, wurde erst in jüngerer Zeit – konkret: seit dem Gipfel von Tampere – stärker durch Aspekte des Flüchtlingsschutzes ergänzt. Lugten diese umfassenderen und, in aller Regel, liberaleren Aspekte insbesondere in den von der Europäischen Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlägen durch, so muss man doch aufrichtigerweise konstatieren, dass sich der Europäische Rat bislang nur selten dazu durchringen konnte, solcherlei Vorschläge zu übernehmen. Häufig scheiterten liberale Vorstöße der Kommission am Veto einzelner Mitgliedstaaten oder wurden durch immer wieder angemahnten „Prüfungsbedarf“ letztlich verwässert. Dies wird auch in absehbarer Zukunft sicherlich noch der Fall sein, hatte doch die Bundesrepublik Deutschland in Nizza durchgesetzt, dass das Einstimmigkeitsprinzip im Rat erst dann fallen kann, wenn eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik steht.

Dieser Beitrag prüft nun zunächst die Ergebnisse des Sevilla-Gipfels gegenüber den im Vorfeld geäußerten Befürchtungen (Abschnitt 2) und verfolgt dann die Linie rückwärts entlang der jeweils hervorgehobenen Aspekte der Zuwanderung und ihrer bislang durchgesetzten und angewandten Instrumentarien in der europäischen Migrationspolitik. Können, so lautet die Leitfrage, die Sevilla-Ergebnisse tatsächlich als etwas Neues oder gar als ein Bruch mit der bisherigen Einwanderungs-Flüchtlings- und Asylpolitik der EU gesehen werden (Abschnitt 3), sind sie gar ein Rückschritt, ein „Eingeständnis des Scheiterns bisheriger Flüchtlingspolitik“, wie der „Spiegel“ behauptet? Abschließend stellt sich die Frage (Abschnitt 4), welche Zielsetzungen und Maßnahmen denn bislang von der Europäischen Union eher stiefmütterlich behandelt wurden und welche Forderungen an eine mit den Werten der Gemeinschaft konforme Politik sich daraus ableiten lassen.

2. Kein SUPER-GAU: Die Ergebnisse des Sevilla-Gipfels

Der Sevilla-Gipfel endete nicht mit dem, aus Sicht eines europäischen Flüchtlingsschutzes, schlimmsten anzunehmenden Beschluss, sondern er mündete in die weichere Formulierung des Rates³, Herkunftsländer illegaler Einwanderer und Transitstaaten sollten künftig stärker in die Pflicht genommen werden. Hier werden Entwicklungs-, Wirtschafts- und Handelspolitik zumindest zu Anfang als präventives (und nicht primär als Sanktionsinstrument) beschrieben, das offenbar zur Vermeidung (und nicht primär zur Bestrafung) von Flüchtlingsbewegungen vorgesehen ist. Dass es zur Verhinderung von illegalen Flüchtlingsströmen langfristig einer umfassenden Herangehensweise mitsamt engerer Wirtschaftskooperation, Entwicklungskooperation und Konfliktprevention bedürfe, zählt zu den Bekenntnissen der Schlussfolgerungen. Dennoch behält sich der Rat in der Tat vor, unzureichende Kooperation eines Herkunftsstaates zu sanktionieren – wenngleich der Text den Begriff „Sanktion“ umgeht:

„Der Europäische Rat ist der Ansicht,“ heißt es wörtlich in den Schlussfolgerungen, „dass die Beziehungen zu den Drittländern, die nicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung bereit sind, systematisch evaluiert werden müssen. (...) Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein. Zeitigen die bestehenden gemeinschaftlichen Mechanismen keine Wirkung, so kann der Rat einstimmig eine nicht gerechtfertigte mangelnde Kooperation eines Drittlandes bei der gemeinsamen Kontrolle der Migrationsströme feststellen. In diesem Fall kann der Rat im Einklang mit den Verträgen und unter Einhaltung der Verpflichtungen der Union Maßnahmen oder Standpunkte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und anderer Politiken der Europäischen Union annehmen, ohne dabei die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu beeinträchtigen.“ (Schlussfolgerungen..., Hervorhebungen von mir).

Die Formulierung wendete also – auf Betreiben Frankreichs und Schwedens und infolge des letzten Rückzugs der britischen Unterstützung für den Plan Aznars – die unwürdigste Maßnahme einer Kürzung von Entwicklungshilfe oder gar einer Aufkündigung bestehender Verträge gegenüber den Herkunftsstaaten ab, ohne jedoch die Möglichkeit zu solchen außenpolitischen Konsequenzen abzubiegen, wie sie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bislang tunlichst vermieden wurden.

Sicherlich beruft sich der Text der Schlussfolgerungen auf die Genfer Flüchtlingskonvention. Flüchtlingen sei effektiver Schutz zu gewähren. Zugleich aber sollen, so noch im selben Satz, Arrangements getroffen werden, mittels derer ein „Missbrauch des Systems“ vermieden und abgelehnte Asylbewerber schneller in ihre Herkunftsländer zurückgewiesen werden. „Illegale“ Einwanderer sollen, geht es nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs, schneller wieder in ihre Heimatländer abgeschoben werden.⁴ Weitere Maßnahmen des umfassenden Plans zur Bekämpfung illegaler Einwanderung umfassen die Überprüfung der Liste der Drittstaaten, die Visa benötigen, sowie die Einführung eines gemeinsamen Systems zur Überprüfung von Visadaten. Zum nächsten Ratstreffen soll eine Rahmenentscheidung über die Bekämpfung des Menschenhandels, zur Stärkung der Sanktionen bei unautorisierter Einwanderung, Transit und Aufenthalt vorliegen.

Zu den Außengrenzen sieht der Text unter anderem Folgendes vor: Entsprechend einer von Italien durchgeführten *feasibility study* soll die Möglichkeit einer europäischen Grenzpolizei „geprüft werden“ (eine vage Formulierung, da die Reichweite der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten noch umstritten ist); „gemeinsame Aktionen“ an den Außengrenzen der Union sollen noch vor Ende 2002 durchgeführt, Pilotprojekte in den interessierten Mitgliedstaaten initiiert und ein Netzwerk von Verbindungsbeamten zwischen den Mitgliedstaaten gebildet werden. Keinerlei Erwähnung finden hingegen Maßnahmen zur „Legalisierung“ oder „Regularisierung“ illegaler Zuwanderung, wie sie in einzelnen europäischen Staaten (Belgien, Niederlande, Frankreich sowie in Italien, Spanien und Portugal) in der Vergangenheit im Umgang mit illegaler Einwanderung durchgeführt wurden. Dabei geht es meist um die Legalisierung des Status durch Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung für solche Zuwanderer, die einen Arbeitsplatz nachweisen können oder eine gewisse Aufenthaltsdauer überschritten haben. Vielmehr scheint der Sevilla-Rat davon auszugehen, dass es der Europäischen Union auf Dauer gelingen könnte, sich gegenüber potenziellen Immigranten aus Drittstaaten tatsächlich abzuschotten.

3. Neue oder alte „Schutzwälle“?

Die Bekämpfung der „illegalen“ Einwanderung ist keineswegs, wie viele Pressekommentare (etwa die bereits zitierte Spiegel-Ausgabe) uns Glauben machen wollen, erst aufgrund eines irgendwie gearteten, vorausseilenden Gehorsams der Regierungschefs infolge des hohen Wählerzuspruchs für den rechtsextremen *Front National* in Frankreich oder aufgrund der rechtspopulistischen Propaganda eines Umberto Bossi und seiner *Lega Nord* in Italien auf die politische Top-Agenda in Europa gelangt. Sie ist auch nicht etwa als Antwort auf eine zunehmend xenophob eingestellte europäische öffentliche Meinung zu sehen (die sich im Übrigen ausgesprochen differenziert darstellt). Noch ist sie eine antizipative Reaktion auf einen etwa plötzlich zu erwartenden Massenzustrom aus den östlichen Beitrittsländern der Union (ebda.) – der, folgt man den Prognosen der meisten Bevölkerungswissenschaftler, gar nicht so hoch ausfallen dürfte. Auch die „Schläfer“ der Terrororganisation *al-Qaida* waren nicht Anlass für zusätzliche Forderungen nach Abblockung illegaler Zuwanderer, denn diese hatten sich ja schließlich ganz legal in Deutschland aufgehalten.

Vielmehr steht die illegale Migration – geschätzt wird ein Zustrom in die EU von zwischen 300.000 und 500.000 Personen jährlich – spätestens seit Ende 1998 schon ganz oben auf der Agenda des Rates (Justiz und Inneres) und der Europäischen Kommission. Der in Wien verabschiedete Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages (<http://www.ue.eu.int/jai/>) forderte zwar eine „umfassende Migrationsstrategie“ ein, „bei der ein System europäischer Solidarität herausragende Bedeutung haben sollte.“ Dennoch legte er schon seinerzeit die eindeutige Priorität auf Maßnahmen in den Bereichen „Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung“. Der Europäische Rat in Sevilla führte diese lediglich weiter aus.

Noch vor wenigen Jahren als Kernbestand nationaler Souveränität von den Mitgliedstaaten eifersüchtig gehütet, bewegt sich die Zuwanderungspolitik nämlich seit dem Vertrag von Amsterdam (1997), in dessen Artikeln 61, 62 und 63 die gemeinsamen Unionsziele dieses Politikfeldes definiert werden, mit Siebenmeilenstiefeln hin zu einer immer stärker europäisch geregelten *policy*. Dass es um mehr geht als „Harmonisierung“, wie in dem obigen Spiegel-Zitat, ist schon lange deutlich. Die Gemeinschaft hat Rechtsetzungskompetenz in den Materien Außengrenzenkontrollen, in Teilen der Visa-, Asyl- und Flüchtlingspolitik, einschließlich des vorübergehenden Schutzes und der ausgewogenen Verteilung von Flüchtlingen, für die Einwanderungspolitik inklusive der illegalen Einwanderung und für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen. Vor allem die Europäische Kommission ist mit zahlreichen Mitteilungen⁵, Verordnungs⁶ und Richtlinienentwürfen⁷ sowie Entscheidungsvorschlägen⁸ vorangeprescht, die hier des Überblicks wegen in den Endnoten angeführt sind. Die neuen Gemeinschaftsregelungen nach Amsterdam haben nach Ablauf der Übergangsfrist Priorität gegenüber den nationalen Gesetzgebungen, allerdings immer unter dem Vorbehalt des Subsidiaritätsprinzips.⁹

Differenzieren wir nach unterschiedlichen Zielsetzungen, die Einwanderungs- und Asylpolitik verfolgen können – etwa: Prävention von Fluchtbewegungen, Begrenzung von Zuwanderung, Kontrolle illegaler Zuwanderung, Integration, gezielte

Förderung bestimmter Zuwanderergruppen –, so zeigt sich, wie oben angenommen, dass die Regelungen zur Zuwanderung in der Europäischen Union lange Zeit dem Sicherheitsaspekt verpflichtet blieben, in dem sie seit Schengen II ja wurzelten (etwa: Tomei 2001). Schließlich war das Schengener Durchführungsabkommen in Reaktion auf die Abschaffung der Binnengrenzen durch die Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1986 geschlossen worden: Der Wegfall der Binnengrenzen, so lautete seinerzeit das Argument, dürfe nicht damit bezahlt werden, dass man ein Sicherheitsdefizit an den Außengrenzen in Kauf nähme.

Auch in der Folge standen jene Instrumente im Vordergrund, die die Zuwanderung begrenzen und illegale Einwanderung kontrollieren sollten: die Verstärkung von Grenzkontrollen, Sanktionen gegenüber Arbeitgebern für illegal Zugewanderte; Rückübernahmeverträge mit Anrainer-, Transit- und Herkunftsländern (Stichworte: sichere Drittstaaten, sichere Herkunftsländer). Effektivere und stärkere Kontrollmechanismen wurden fortentwickelt: das Bildspeicherungssystem *Fado*, im Dezember 1998 zur Prüfung der Authentizität von Dokumenten beschlossen, das Frühwarnsystem für illegale Einwanderung, die – bezeichnenderweise als erste Maßnahme nach Amsterdam im Jahr 2000 – eingeführte Verordnung EURODAC zur Überprüfung von Fingerabdrücken....¹⁰ Das Dubliner Übereinkommen¹¹ soll vereinfacht und effizienter gestaltet werden. Dublin II wurde auf dem Sevilla-Gipfel für Dezember 2002 terminiert. Die Sekundärwanderungen im Innern der EU sollen begrenzt, eine gemeinsame Strategie für die Rückübernahme und die Rückführung abgelehnter Asylsuchender soll entwickelt werden. Maßnahmen wie eine noch stärkere Vereinheitlichung der Visumpflichten, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen wurden entwickelt.

Aber: Diese Tendenz zur Restriktion war nicht ganz einheitlich. Schon die Aufzählung der Kommissionsaktivitäten hat es deutlich gemacht: Einige Lichtblicke waren durch die dichte Wolkendecke der Abschirmung erkennbar. Der Europäische Rat von Tampere von Oktober 1999 sah vor, dass die Kommission zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik in allen vier Bereichen des Amsterdamer Vertrages (Artikel 63 EGV) Vorschläge unterbreiten müsse, um das Ziel eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu erreichen. Er betonte erstmals, dass ein umfassendes Migrationskonzept auch außen- und entwicklungspolitische Aktivitäten der EU einschließen müsse. Somit wurde Tampere zu Recht als Meilenstein in der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik gefeiert, denn hier zeigte sich erstmals eine Abkehr von der schon klischeehaften „Festung Europa“. Zu den Grundbausteinen der dort angestrebten Strategie zählen: a) Partnerschaft mit den Herkunftsländern; b) ein gemeinsames europäisches Asylsystem; c) eine Integrationspolitik, die auf die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen abstellt; und d) die schon im Zusammenhang mit Sevilla genannten Maßnahmen zur effizienteren Steuerung der Migrationsströme im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Herkunfts- und Transitländern.

Streiflicht 1: Partnerschaft mit den Herkunftsländern

Wurde schon in Tampere eine Partnerschaft mit den Herkunftsländern angestrebt, so hatte der Laeken-Gipfel von Dezember 2001¹² verlangt, dass die Migrationspolitik stärker in die Außenpolitik einbezogen werden sollte. Als Beispiel für einen solchen Ansatz sind die Abkommen mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern und das dazugehörige Finanzierungsprogramm PHARE zu nennen, durch die die EU die Transformationsprozesse dieser Staaten unterstützt, nicht zuletzt, um auch den Migrationsdruck zu senken. Ferner „betreibt die Kommission, unterstützt vom EP und den südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten, seit 1990 eine schrittweise Europäisierung der Mittelmeerpolitik, die im November 1995 zur Euro-Mediterranen Konferenz von Barcelona und dort zur Begründung der Euro-Mediterranen Partnerschaft führte“ (Jünemann 1999:202). Betrachtet man jedoch die Ausgabenseite der PHARE-Programme näher, so wird auch hier deutlich, dass der Schwerpunkt auf Grenzsicherung liegt: Zwischen 1997 und 2000 erhielten die Beitrittskandidaten 11 Mio. Euro für die Anpassung ihrer Asyl- und Visavorschriften an den *aquis*, aber 230 Mio. Euro für Grenzkontrollen (European Council on Refugees and Exiles 2001:15).

Streiflicht 2: Gemeinsames europäisches Asylsystem

Zur Entwicklung eines gemeinsamen Asylsystems legte die Kommission (in Übereinstimmung mit den Tampere-Beschlüssen) bereits die Entwürfe für Mindeststandards für das Asylverfahren vor, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich werden sollen, für Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern, für Mindestnormen zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft – eine Richtlinie, die, so legte es der Rat in Sevilla fest, auf Juni 2003 terminiert ist – sowie für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen, die im August 2001 in Kraft trat. Hier zeigt sich, bei aller Kritik im Detail, eine deutliche Tendenz zum Flüchtlingsschutz, die auch von Flüchtlingsverbänden honoriert wird (vgl. etwa Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände 2001; European Council on Refugees and Exiles 2001). Die Kommission konnte sich freilich gegenüber den Mitgliedstaaten nur sehr bedingt durchsetzen, die die Vorschläge als zu weitgehend betrachten. Insgesamt positiv zu werten ist sicher auch die Etablierung eines Flüchtlingsfonds, der die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern insgesamt unterstützt, wenngleich die Verteilung im Einzelnen bemängelt werden mag.

Streiflicht 3: Integrationspolitik für eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen

Was das Ziel der Integration betrifft, so wäre es wichtig, gemeinsame Maßnahmen zur Integrationspolitik zu formulieren und auch zu finanzieren, um eine Gleichbehandlung der Zuwanderer in der Union zu gewährleisten. Ein längerfristiges Konzept müsste auch auf einer entsprechenden Bildungsarbeit in den Aufnahmeländern der EU aufbauen. Hier ist als erstes ein umfassender und recht liberaler Kommissionsentwurf zur Familienzusammenführung zu nennen, bei der freilich Deutschland Prüfungsbedarf angemeldet hat (dazu: Bendel 2002). Der Richtlinienvorschlag „betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“ (KOM 2001) 127 vom 13.03.2001 soll, geht es nach dem Willen des Rates von Sevilla, bis 2003 durchkommen. Dies geht zurück auf die Beschlüsse von Tampere. Danach sollen Drittstaatsangehörige Rechte erhalten, die sich von jenen der EU-Bürger kaum unterscheiden (Recht auf Wohnsitznahme, Bildung und Ausübung einer selbständigen oder nichtselbständigen Erwerbstätigkeit). Das Diskriminierungsverbot, insbesondere Artikel 12 (vormals Artikel 6), hat die Vermeidung jedweder Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit zum Ziel. Mit den Anti-Diskriminierungsrichtlinien¹³ sind zweifellos Fortschritte auf diesem Gebiet gemacht worden. Weitere spezielle Programme zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus wurden auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 gefordert. Dennoch bleibt als Fazit bestehen, dass in diesen drei Bereichen die Instrumentarien noch weitaus weniger entwickelt sind als in der „Steuerung der Migrationsströme“.

4. Zwischenbilanz und künftiges Anforderungsprofil an eine europäische Migrationspolitik

Noch ist längst nicht das in Amsterdam 1997 eingeforderte und in Wien 1998 begrifflich wie zeitlich konkretisierte europäische Migrationsregime entstanden, das in Tampere 1999 inhaltlich im Sinne eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ausgefüllt wurde. Der Gipfel von Tampere war 1999 in die Erklärung gemündet, „denjenigen, die Schutz in der Europäischen Union suchen oder in ihr Gebiet einreisen wollen, Garantien (zu) bieten.“¹⁴ Wenn aber der Zugang zum Gebiet der EU immer stärker verweigert wird, so ist diese Möglichkeit, Schutz in Anspruch zu nehmen, gravierend erschwert, und darin liegt auch einer der Hauptkritikpunkte der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen (etwa: ECRE 2001). Dem Ursprung der europäischen Zusammenarbeit entsprechend, standen allgemein bislang die Ziele der Zuwanderungsbegrenzung und der Kontrolle illegaler Einwanderung im Vordergrund der gemeinsamen Politiken. Entsprechende Steuerungsinstrumente sind auch am weitesten entwickelt. Die Ergebnisse des Sevilla-Gipfels haben diesen, *de facto* wichtigsten, Grundpfeiler des Migrationsregimes wiederum bestätigt. Igelt Europa sich hier ein, so wird es seinen eigenen Grundsätzen untreu und verliert an Glaubwürdigkeit gegenüber der unentwegt aufs Neue in Sonntagsreden beschworenen Vorstellungen von Integration, Partnerschaft mit den Herkunftsländern oder einem echten Asyl-System.

Soll das Gebäude nicht in Schiefelage verharren, so müssen die anderen Grundbausteine nachgelegt werden. Dazu zählt dann auch eine Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, die über eine Sanktionsandrohung à la Sevilla-Gipfel hinausgeht und die Kooperation mit den Ursprungsländern der Flüchtlinge sucht – in Form von Kooperation auf der Ebene Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik sowie Handelspolitik. Hier ist es dringend notwendig, stärker präventiv auf die eigentlichen Fluchtursachen einzugehen. Armutsbekämpfung und die Verteidigung der Menschenrechte zählen schließlich ebenso zu den übergeordneten Zielen der Gemeinschaft wie die Förderung demokratischer Regime. Zugegeben: Dies sind schwerwiegende und nur allmählich zu lösende Probleme, zu deren Behebung die Europäer nur einen Teil beitragen können. Aber das ist kein Grund, sie nicht ebenfalls anzugehen.

Die europäische Zuwanderungspolitik ist schließlich inhaltlich bislang vor allem auf die Flüchtlings- und Asylpolitik *inklusive* Visavergabe und nur in wenigen Kommissionsmitteilungen an den Rat und das Europäische Parlament auf die *Einwanderungspolitik* eingegangen. Von den drei in Tampere vereinbarten Leitlinien (1: Erarbeitung eines umfassenden koordinierten Ansatzes für die Migrationssteuerung; 2: bessere Aufklärung über die Möglichkeiten eines legalen Aufenthalts in der EU, 3: verstärkte Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie des Menschen schmuggels) ist bezeichnenderweise erst die letztere konkret angegangen worden. Dies ist insofern erstaunlich, als die Entwicklungen der Alterspyramiden sich in allen EU-Mitgliedstaaten ähnlich ausnehmen, Zuwanderung also in allen überalterten Gesellschaften auch zur Aufrechterhaltung der sozialen Sicherungssysteme notwendig sein wird. Es ist insofern allerdings nicht verwunderlich, als, erstens, die Zuwanderung aus ökonomischen Gründen durchaus Wettbewerbscharakter haben wird, sobald es um qualifizierte Zuwanderung geht. Es ist vor allem darum nicht verwunderlich, als Migration in allen aufnehmenden Gesellschaften der

Mitgliedsländer weiterhin vorrangig als Sicherheitsproblem betrachtet wird. Schließlich sind die Mitgliedstaaten gerade im Bereich der Einwanderungspolitik mit Blick auf die typische Souveränitätsfrage bezüglich Anwerbemaßnahmen (z.B. *Green Card*) uneins. Auch dieser Bereich bleibt dem Sicherheits-, dem Festungsaspekt, ebenso wie dem Souveränitätsaspekt also zunächst wohl verhaftet.

Bei diesen Forderungen nach einer umfassenden und integrierten Migrationspolitik entpuppt sich die Kommission, die Vorschläge zu allen „Grundbausteinen“ des gemeinsamen europäischen Migrationsregimes vorgelegt hat, als ausgesprochen liberale Vorreiterin. Sie legt Eckpunkte einer europäischen Migrationspolitik vor, die auch Zielen wie der Prävention von Fluchtbewegungen und der Integration der bereits in der Union befindlichen Migranten entspricht. Dazu hat sie auch die Zusammenarbeit mit den einschlägigen Nicht-Regierungsorganisationen und dem UNHCR gesucht. Aber die Tendenz im Rat, konträr zu jener in der Kommission, scheint weiterhin dem ursprünglichen Aspekt der Kontrolle und Begrenzung treu zu bleiben. Die bisherigen Verhandlungen lassen entsprechend befürchten, dass die Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten konträr zu den deklarierten Zielen sich kaum, wie vielfach erhofft, an *best practices* ausrichtet. Vielfach nehmen sich die einzelnen nationalen Regelungen restriktiver aus als die von der Kommission vorgelegten Vorschläge, und dies führt zu einer Korrektur meist „nach unten“, hinunter wieder auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Neu sind dann bloß noch die technisch immer ausgefeilteren Mechanismen der Begrenzung (Stichwort: Frühwarnsystem, Einsatz von Marineschiffen) und Kontrolle (Stichwort: Satellitenüberwachung der Außengrenzen). Eine alte Festung mit neuen Mauern.

Anmerkungen

- 1 Im Deutschen verfügen wir leider – mit Ausnahme des irreführenden Konzepts der „undokumentierten Immigration“ – nicht über einen weniger schwierigen Begriff. Der Terminus „Illegalität“, der ja ein Rechtsbegriff ist, scheint mir diesen einzelnen Zuwanderer in sozialer Hinsicht auf unerwünschte Weise zu stigmatisieren und womöglich zu kriminalisieren; die Kampagne „Kein Mensch ist illegal“ spricht von „illegalisierten“ Zuwanderern und verweist damit auf einen Fakt: Es gibt keine Illegalität *a priori*. Illegalität unterliegt wie alle Rechtsnormen einem zeitlich-historischen Wandel: „Durch Änderung des Rechts können bestimmte Kategorien von Migranten, deren Einreise und Aufenthalt einst legal waren ‚illegalisiert‘ werden.“ (Lederer 1999:54). Der einzelne Zuwanderer weiß auch vielfach gar nicht, welche (vielfältigen) Rechtsnormen seinem legalen Grenzübertritt und Aufenthalt in einem Land der Europäischen Union entgegenstehen (etwa: Visavorschriften, Ausweispapiere, Aufenthaltsgenehmigungen, Vorschriften zur Erwerbsbeschäftigung). Mangels eines alternativen Begriffs (wie im Französischen „*sans papiers*“/Spanischen: „*sin papeles*“ oder „*immigración irregular, inmigración clandestina*“) verwende ich den Begriff der Illegalität im Folgenden nicht im bewertenden und schon gar nicht im abwertenden Sinne.
- 2 Commission proposes integrated management of the EU's external borders to secure the area of freedom, security and justice DN: IP/02/661; Date: 07/05/2002; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem Integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2002)233 endgültig.
- 3 Schlussfolgerungen des Vorsitizes – Sevilla, den 21. und 22. Juni 2002, SN 200/02.
- 4 Die Europäische Kommission hatte im April bereits ein „Grünbuch“ über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen (KOM/2002/0075 endg. vom 15.

- April 2002) veröffentlicht, in der es vor allem um die Rückführung illegal sich in der Union befindlicher Personen in ihre Herkunftsländer ging. Auf der Grundlage dieses Grünbuchs sollen nun Rückführungsprogramme angenommen werden; diese sollen die besten Möglichkeiten auch zur Rückkehr nach Afghanistan einschließen.
- 5 Bislang: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird (KOM(2000)755 endg. vom 22.11.2000); Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM(2000)757 endg. vom 22.11.2000); Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM(2002)127); Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung (KOM(2002)672 endgültig den 15.11.2001), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik – Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus. Erster Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung (KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000).
 - 6 Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat (KOM(2001)447). Verordnungen sind das schärfste Rechtsinstrument der Europäischen Gemeinschaften: Sie sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat ab dem von ihnen genannten Tag. Ziel ist es, eine Rechtsvereinheitlichung zu bewirken, denn eine Umsetzung in innerstaatliches Recht ist nicht mehr notwendig.
 - 7 Bislang: Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen (KOM(2000)303); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM(1999)638 endg. vom 01.12.1999; geänderter Vorschlag: KOM(2000)624 endg. vom 10.10.2000; Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (KOM(2000)578); Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen betreffend die Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern (KOM(2001)181); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (KOM(2001)127); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit (KOM (2001)0386 endg.); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (KOM(2001)510 endgültig den 12.09.2001; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren (KOM/2002/0071 endg. vom 11. Februar 2002); Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung/* KM/2002/0225 endg.). Im Unterschied zu den Verordnungen sind Richtlinien nur bezüglich der darin genannten Ziele für jeden Staat verbindlich. Sie müssen bis zu einer bestimmten Frist in nationales Recht umgesetzt werden; jedoch bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, mit welchen Mitteln (Gesetz, Verordnung) diese Ziele erreicht werden sollen.
 - 8 Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO) (KOM (2001)567 endg. den 16.10.2001. Entscheidungen behandeln einzelne Fälle und sind für diejenigen verbindlich, an die sie sich richten, also zum Beispiel Staaten oder auch Unternehmen.
 - 9 Protokoll Nr. 21 über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ zum Amsterdamer Vertrag; s. auch Weber 1999.
 - 10 Die Fingerabdrücke aller Asylbewerber ab 14 Jahren werden erfasst und mit den Daten der zentralen Datenbank bei der Kommission durch ein computergestütztes Erkennungssystem verglichen. Außerdem werden alle Personen ausländischer Herkunft erfasst, die sich illegal

in einem Mitgliedstaat aufhalten oder beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen worden sind.

- 11 Das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 (in Kraft erst seit September 1997) legte die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines in der EU gestellten Asylantrags nach dem „one-state-only“-Prinzip fest. Es wurde notwendig, da die Schengener Übereinkommen nicht für alle EG-Staaten bindend waren. Hintergründe dieser Initiativen zur Harmonisierung vor allem des Asylrechts in der Europäischen Union war eine befürchtete Häufung nacheinander erfolgreicher oder auch parallel gestellter Asylanträge. Diese pejorativ als „Asyl-Hopping“ oder auch „Asyl-Shopping“ bezeichnete Praxis zu verhindern, war vornehmliches Ziel von Schengen II, aber auch des Dubliner Übereinkommens. Zusätzlich versuchte Dublin, das Phänomen der „herumirrenden Flüchtlinge“ („*refugees in orbit*“) nach dem Prinzip „one state only“ nur noch ein einziger Staat für die Prüfung eines im Schengen-Raum gestellten Asylantrags zuständig, meist derjenige Staat, den der Asylbewerber zunächst betreten hat, oder aber der Staat, der ein Aufenthaltsrecht erteilt hat; es kann sich aber auch um denjenigen Staat handeln, der sich freiwillig für zuständig erklärt oder aber die Ausstellung eines Einreisevisums für den Antragsteller genehmigt hat, über dessen Außengrenzen der Antragsteller entweder ohne Erlaubnis eingereist ist oder ohne für diesen Staat ein Visum zu benötigen. Eine Ausnahme stellen solche Drittstaatsangehörige dar, die bereits als Asylanterner anerkannte Familienmitglieder in einem Mitgliedstaat haben. Eine schnelle Abschiebung bei „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen wurde ebenso vereinbart wie eine Begrenzung der Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina. Bereits in der Umsetzungsphase ist die Einführung eines Systems der Identifizierung und Registrierung von Asylsuchenden (EURODAC) zur Durchsetzung von Dublin, das es ermöglichen soll, festzustellen, welche Asylbewerber zu welchem Zeitpunkt in das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft eingereist ist. Diese Veränderungen hatten nicht primär die Harmonisierung des Einwanderungs- und Asylrechts zum Ziel, sondern stellten lediglich einen institutionellen Rahmen für zwischenstaatliche Verhandlungen auf völkerrechtlicher Grundlage dar. Ausführlich zur Umsetzung: Schmid/Bartels 2001.
- 12 Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat in Laeken (14./15. Dezember 2001); hier: http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_65327.htm.
- 13 Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation; Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial and ethnic origin; Council Decision 2000/750/EC establishing a Community Action Programme to combat discrimination.
- 14 Tampere Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes, CFSP Presidency Statement: Tampere (16/10/1999) – Press:0 Nr: 200/1/99.

Literatur

- Angenendt, Steffen 2002: Die Europäische Union als Einwanderungsgebiet, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn, 543-554.
- Bendel, Petra 2002: Stolz drauf, Schlusslicht zu sein. Deutsche Zuwanderungspolitik im europäischen Kontext, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/2002, 47. Jg., 602-610.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Europavertretung 2001: Migrations- und Asylpolitik. Aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene. 3. überarbeitete Fassung, Stand: Dezember 2001, in: www.proasyl.de/texte/europe/union/bagfw_1201.htm.
- European Council on Refugees and Exiles 2001: The Promise of Protection: Progress towards an European Asylum Policy since the Tampere Summit 1999, Brüssel, November.
- Hailbronner, Kay 1999: Ausländerrecht: Europäische Entwicklung und deutsches Recht, in: *ApuZ* B21-22/99, 2-16.
- Jünemann, Annette 1999: Europas Migrationspolitik im Mittelmeerraum: Strategien im Spannungsfeld zwischen Festungsmentalität und neuem Partnerschaftsgeist, in: Schulte, Axel/Thranhardt, Dietrich (Hrsg.): *International Migration and Liberal Democracies*. Internationa-

- le Migration und freiheitliche Demokratien. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1999/2000, 185-211.
- Klos, Christian 1999: Eine Reise von Rom nach Amsterdam: Die Entwicklung des europäischen Einwanderungsrechts, in: Wolter, Achim (Hrsg.): Migration in Europa. Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, Baden-Baden, 19-37.
- Lederer, Harald W. 1999: Typologie und Statistik illegaler Zuwanderung nach Deutschland, in: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.) 1999: Migration und Illegalität, Osnabrück (IMIS-Schriften, 7), 53-72.
- Märker, Alfredo 2001: Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners?, in: *ApuZ* B8/2001, 3-11.
- Schmahl, Ludwig 2001: Verlagerung der Zuständigkeiten für die Innen- und Justizpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – Intentionen, Probleme und Perspektiven, in: *ZEUS. Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 4. Jahrgang, Heft 2/2001, auch: <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/texte/Schmahl.htm>.
- Schmid, Christian/Bartels, Romy 2001: Handbuch zum Dubliner Übereinkommen, Baden-Baden.
- Sievekings, Klaus 2001: Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik: neue Perspektiven nach „Amsterdam“, in: Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik (Hrsg.): Europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 97, 21-46.
- Der Spiegel, Nr. 25/17.6.2002, „Europa macht dicht“.
- Tomei, Verónica 2001: Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regierungen in Europa, Stuttgart, Forum Migration 6 (europäisches forum für migrationsstudien (efms)).
- Vidal-Folch, Xavier 2002: El doble rasero de Aznar y Blair ante Sevilla, *El País*, viernes, 21 de junio de 2002. <http://www.ue.eu.int/jai/>
- Weber, Albrecht 1999: Ansätze zu einem gemeineuropäischen Asylrecht, in: *EuRZ*, 26. Jg., Heft 11-12, 301-316.
- Wolter, Miriam 1999: Auf dem Weg zu einem gemeinschaftlichen Asylrecht in der Europäischen Union. Rechtsvergleichende Betrachtung des materiellen Asylrechts der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Vergemeinschaftung der Materie, Baden-Baden (Kieler Rechtswissenschaftliche Abhandlungen (NF), Band 21).