

Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union

Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners?

I. Einleitung

Die unvermindert hohen Migrations- und Flüchtlingsströme stellen die Europäische Union (EU) zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor große politische Herausforderungen. Obwohl die Hauptlast der globalen Wanderungen nach wie vor von den Entwicklungsländern getragen wird, zählt die EU zu den bevorzugten Einwanderungsregionen weltweit. De facto sind inzwischen alle EU-Länder zu Einwanderungsstaaten geworden, auch wenn dies nicht zwangsläufig immer in deren Selbstverständnis verankert und durch ein Zuwanderungsgesetz ausdrücklich institutionalisiert sein mag. Aus dieser Situation resultieren unterschiedliche politische Problemfelder, denen sich die Mitgliedstaaten der EU zukünftig stellen müssen. So scheint es vor allem notwendig, die faktische Einwanderung, die in den einzelnen Mitgliedsstaaten seit vielen Jahren stattfindet, auch als solche anzuerkennen, transparenter zu gestalten und integrationspolitisch zu begleiten. Mindestens ebenso wichtig wird es hierbei aber sein, eine klare Trennung der jeweiligen Zuwanderungsgründe vorzunehmen und zu verhindern, dass bestimmte Formen benötigter und somit eigeninteressierter Migration auf Kosten jener Aufnahmepolitik stattfindet, zu der die EU nicht zuletzt aufgrund ihres eigenen Wertefundaments verpflichtet ist.

Das schwierigste Problem dürfte jedoch im nunmehr anstehenden Prozess einer vollständigen Europäisierung der nationalen Zuwanderungspolitik liegen. Kern der europäischen Einigung war ursprünglich nur die Idee einer Wirtschaftsgemeinschaft – eines Gemeinsamen Marktes – und keineswegs die gemeinsame Gestaltung der Immigration. Trotzdem ist im Laufe der Integration die Notwendigkeit einer europäischen Kooperation in der Zuwanderungspolitik entstanden, wobei zwei Ursachen diese europäische Dimension besonders unterstreichen: erstens der fortlaufende Integrationsprozess selbst, in dessen Rahmen inzwischen eine umfassende interne Freizügigkeit verwirklicht wurde, und zweitens die zunehmende Unmöglich-

keit einer rein nationalen Steuerung von Zuwanderung. Spätestens seit dem Vertrag von Amsterdam von 1997 gilt nunmehr die Vergemeinschaftung der Zuwanderungspolitik nicht mehr nur als bloße „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“, sondern als grundlegendes Zukunftsprojekt der voranschreitenden europäischen Integration. Eine tatsächliche Europäisierung der Zuwanderungsregelungen impliziert jedoch auch den festen Willen zur Politik jenseits klassischer Nationalstaatlichkeit, und so war bislang weniger fehlende Kooperation, sondern vielmehr mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit zur Abgabe nationaler Souveränität das entscheidende Hindernis auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Zuwanderungspolitik. Im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners verfügen die 15 EU-Mitgliedstaaten heute aber dennoch über eine gemeinsame zuwanderungspolitische Praxis. Symbolisiert im Bild der „Festung Europa“, erscheint diese Politik freilich mit dem Wertefundament der EU kaum mehr vereinbar.

Welches könnten jedoch die genauen Ursachen für die zunehmende Abschottung Europas sein, und welche Aussichten bestehen, um die angeführten Problemfelder künftig zu bewältigen? Ziel dieses Artikels ist eine Darstellung der gegenwärtigen europäischen Zuwanderungspolitik, auf deren Grundlage eine Beantwortung dieser Fragen möglich ist. Abschnitt II analysiert zunächst die faktischen Zuwanderungsbewegungen in die Europäische Union und gibt Auskunft über einige politische Kontroversen um Zuwanderung in den Mitgliedsstaaten. Darauf aufbauend wird in Abschnitt III die seit längerem bekannte Notwendigkeit einer unionsweiten Vereinheitlichung der Zuwanderungspolitik thematisiert. Abschnitt IV zeichnet den heutigen Stand der europäischen Zusammenarbeit nach, deren Resultat immerhin eine Konzentration der Harmonisierungsbemühungen auf zuwanderungspolitische Abwehrkonzepte gegenüber unerwünschter Zuwanderung vermuten lässt. Unter Berücksichtigung der aktuellen europapolitischen Entwicklung wird deshalb abschließend die Problematik der europäischen Einwanderungspolitik vertieft diskutiert.

II. Zuwanderung und Zuwanderungspolitik in den EU-Staaten

Während des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts galt Europa noch ausschließlich als Auswanderungsregion. So verließen bis 1930 mehr als 50 Millionen Menschen den europäischen Kontinent, vorwiegend in die Vereinigten Staaten. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg und der anschließenden Phase des Wiederaufbaus entwickelten sich einige der europäischen Staaten – allen voran Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik – auch zu einem Zielgebiet transnationaler Migrationen. Die heutige Europäische Union besteht nunmehr nur noch aus Staaten mit einer positiven Wanderungsbilanz. Allerdings sind die Mitglieder der EU je nach ökonomischer, geographischer oder historischer Ausgangslage durchaus in unterschiedlicher Weise von den Wanderungsbewegungen betroffen.

1. Ausmaß und Struktur der Immigration

Im Durchschnitt wandern derzeit etwa 700 000 Personen pro Jahr in die Europäische Union ein. Unter Berücksichtigung der Nettozuwanderungsrate – also die Anzahl der Einwanderer abzüglich der Anzahl der Auswanderer – gab es 1998 mit 0,94 Prozent in Luxemburg die höchste Zuwanderung, gefolgt von Irland (0,57 Prozent), den Niederlanden (0,28 Prozent) und Griechenland (0,21 Prozent). Am geringsten war die Nettozuwanderungsrate indessen in Österreich (0,06 Prozent), Deutschland (0,06 Prozent) und Frankreich (0,05 Prozent). Ein wenig anders stellt sich die Zuwanderungssituation jedoch dar, wenn man den prozentualen Ausländeranteil in den jeweiligen EU-Staaten betrachtet. Hier finden sich in Spanien (1,5 Prozent), Griechenland (1,5 Prozent) und Finnland (1,6 Prozent) die geringsten Ausländeranteile, Luxemburg liegt indessen mit 34,1 Prozent Ausländern unangefochten an der Spitze der EU-Einwanderungsstaaten, gefolgt von Österreich (9,1 Prozent) und Deutschland mit einem Anteil von 9 Prozent ausländischer Wohnbevölkerung¹.

Die Gesamtzuwanderung in die Mitgliedstaaten ist allerdings durch sehr unterschiedliche Formen geprägt. In der Migrationsforschung werden daher mehrere Zuwanderungstypen voneinander unter-

schieden, die bereits die vielfältigen Ursachen und Motive für die Entscheidung eines Migranten, seinen Heimatort zu verlassen, errahnen lassen: Flucht vor Verfolgung, familiäre Gründe, aber auch die Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz. Einige dieser Zuwanderungsmöglichkeiten sind jedoch immer wieder Gegenstand heftiger politischer Kontroversen in den Aufnahmeländern; wohl vor allem deshalb, weil bestimmte Zuwanderungsmöglichkeiten ein gewisses Maß an rein ökonomisch bedingter „Wohlstandsimmigration“ vermuten lassen, die alle EU-Mitgliedstaaten explizit vermeiden wollen. Die Immigration von *Unionsbürgern*, die innerhalb der Europäischen Union ohnehin Freizügigkeit genießen, findet in der öffentlichen Debatte indessen kaum Beachtung, und sie spielt auch quantitativ mit wenigen Ausnahmen nur eine geringe Rolle. Ebenso galt die *Aufnahme ethnisch Zugehöriger* in allen Staaten der Europäischen Union lange Zeit als bevorzugte oder zumindest privilegierte Immigration, u. a. angesichts der Vertreibungen und Repatriierungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Da allerdings – wie etwa Dietrich Thränhardt betont – mit der Steigerung des Wohlstandes in den westlichen Industrienationen und der wachsenden ökonomischen Diskrepanz zu den Aufenthaltsstaaten die Zuwanderung für ethnisch anerkannte Gruppen immer attraktiver geworden sei, reagieren die europäischen Staaten seit nunmehr über zehn Jahren zunehmend mit Beschränkungen auf deren Immigrationswunsch². So wird beispielsweise in der Bundesrepublik die Einwanderung so genannter „Spätaussiedler“ seit 1990 faktisch quotiert. In ähnlicher Weise bemühen sich inzwischen auch die ehemaligen Kolonialstaaten – vor allem Frankreich und Großbritannien –, *Wanderungsbewegungen aus ehemaligen Kolonialgebieten* Einhalt zu gebieten.

An Bedeutung zu gewinnen scheint demgegenüber aber die *Familienzusammenführung*. Denn schon heute spielt der Nachzug der Familienangehörigen von bereits legal in Europa ansässigen Drittstaatsangehörigen quantitativ die wichtigste Rolle. Beispielsweise beträgt ihr Anteil an der Gesamtzuwanderung in Schweden 80 Prozent, in Frankreich 75 Prozent und in Dänemark und Großbritannien jeweils etwa die Hälfte³. Obgleich es inzwischen

2 Vgl. Dietrich Thränhardt, *Zuwanderungspolitik im europäischen Vergleich*, in: Steffen Angenendt (Hrsg.), *Migration und Flucht*, Bonn 1997, S. 142.

3 Vgl. Steffen Angenendt, *Asylum and Migration in the EU Member States: Structures, Challenges and Policies in Comparative Perspective*, in: ders. (Hrsg.), *Asylum and Migration in the European Union*, Bonn 1999, S. 20.

auch bei dieser Zuwanderungskategorie mehrmalige Versuche einer Einschränkung gegeben hat, genießen Familienangehörige – insbesondere Ehegatten und minderjährige Kinder – in den meisten europäischen Staaten nach wie vor Priorität bei der Einreise. In der Bundesrepublik fußt die Familienzusammenführung gar auf den verfassungsrechtlichen Vorgaben des grundgesetzlich gebotenen Schutzes von Ehe und Familie. Folglich dürfte die Familienzusammenführung auch zukünftig einen der wichtigsten Zuwanderungsfaktoren in der Europäischen Union darstellen.

Auch die *Arbeitsmigration* dürfte in absehbarer Zeit wieder eine zentrale Bedeutung erlangen. Zwar wurde gerade in Deutschland die gezielte Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer 1973 offiziell eingestellt und seither durch gezielte Programme vor allem Rückkehrförderung betrieben. Inzwischen scheint sich jedoch auch in der Politik die Einsicht durchzusetzen, dass Europa aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen auf die vermehrte Zuwanderung von Arbeitskräften angewiesen sein wird. Daher gelten in vielen Staaten bereits heute Ausnahmegenehmigungen, die den allgemeinen Zuzugsstopp zur Besetzung von Arbeitsplätzen de facto außer Kraft setzen. So gibt es etwa in der Bundesrepublik nicht nur seit längerem diverse Möglichkeiten zur Grenzgängerbeschäftigung, zur Saisonarbeit oder zur Werkvertragsarbeit, sondern seit Mitte des Jahres 2000 auch wieder eine gezielte Anwerbepolitik für Computerexperten im Rahmen der „Green-Card-Politik“ der rot-grünen Bundesregierung.

Flüchtlinge und Asylbewerber stellen schließlich jene Zuwanderungsgruppe dar, deren Aufnahme ausdrücklich von humanitären Gesichtspunkten geleitet werden soll. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 – von allen EU-Staaten unterzeichnet – sind Flüchtlinge „Personen, die ihr Heimatland wegen Furcht vor Verfolgung, aus politischen, religiösen, ethnischen, nationalen Gründen oder der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe verlassen mussten“⁴. Dementsprechend existieren zwar in allen westeuropäischen Staaten in unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltungen Regelungen zur befristeten oder langfristigen Aufnahme von Flüchtlingen oder zur Gewährung von Asyl. Trotzdem steht gerade die Aufnahme aus humanitären Gründen immer wieder im Zentrum innenpolitischer Auseinandersetzungen in allen EU-Mitgliedsländern. Vor allem in der Bundesrepublik entwickelte sich angesichts des Anstiegs der

Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen Mitte der achtziger Jahre und des anschließenden Zerfalls Jugoslawiens in der öffentlichen Meinung der Eindruck vom „Schlupfloch Asyl“ für an sich ökonomisch bedingte Immigration, die es zu unterbinden gelte.

Als ebenso problematisch erwies sich hierbei wohl aber auch die fehlende europäische Lastenteilung für humanitär bedingte Zuwanderung. Denn nicht nur in Deutschland wurde Anfang der neunziger Jahre die Immigration von Asylbewerbern durch gezielte Maßnahmen restringiert („Asylkompromiss“). Vielmehr fand eine allgemeine Verschärfung nationaler Aufnahmebedingungen in nahezu allen EU-Staaten statt, wobei sich Westeuropa zugleich durch „seine koordinierte Visa-Politik von der ‚Dritten Welt‘ abgeschottet und dadurch die meisten Flüchtlinge aus diesen Staaten daran gehindert [hat], überhaupt Asyl zu beantragen“⁵. Als Folge dieser Politik kann seither in allen EU-Staaten eine deutliche Verringerung der Zahl der Asylsuchenden dokumentiert werden. Dennoch ist zu vermuten, dass die Abwehrhaltung gegenüber Flüchtlingen weiter zunehmen wird, zumal die neueren Abkommen – etwa zur Rückübernahme für abgelehnte Asylbewerber – weniger vom Gedanken der Lösung der Probleme getragen sind als vielmehr durch das Ziel einer Abschreckung⁶.

Ungeachtet der moralischen Bewertung einer derart defensiv orientierten Aufnahmepolitik muss allerdings bereits bezweifelt werden, ob bloße Abschreckung zum gewünschten Erfolg führen wird, gewinnt doch infolge der Restriktionsmaßnahmen die *undokumentierte bzw. illegale Immigration* zunehmend an Bedeutung. So wandern nach Schätzungen der International Organisation for Migration (IOM) im Jahr zwischen 300 000 und 500 000 Menschen heimlich in die Europäische Union ein⁷. Zwar genießt die rigorose Bekämpfung der illegalen Immigration – insbesondere der damit zusammenhängenden Schleuserkriminalität – in allen EU-Staaten deshalb eine besondere Aufmerksamkeit. Dennoch zeigen die wachsende illegale Immigration und ihre Folgen auch die „Tragik“ der europäischen Zuwanderungspolitik deutlich auf. Angesichts fehlender offizieller Zugangsmöglichkeiten in die Illegalität gedrängt, werden die Migranten in vielen EU-Staaten dennoch als besonders billige Arbeits-

5 D. Thränhardt (Anm. 2), S. 147.

6 Vgl. ebd., S. 147f.

7 Vgl. hierzu: Sammi Sandawi, Europa: Einwanderung als lukrativer Wirtschaftszweig konkurrierender Schleuserbanden, in: Newsletter „Migration und Bevölkerung“, (2000) 6, S. 4 f.

4 Genfer Flüchtlingskonvention, in: Bundesgesetzblatt (BGBl) 1953 II, S. 569.

kräfte geduldet. Im Wissen um diese Problematik verfolgen einige südeuropäische Länder – etwa Spanien, Italien oder Frankreich – allerdings eine Politik der schrittweisen Legalisierung.

2. Immigration als politische Herausforderung

Betrachtet man Prognosen über die künftige Zuwanderung in die Europäische Union, so wird deutlich, dass der Umgang mit Immigration auch weiterhin eine zentrale Herausforderung der Politik in Europa sein wird. Nicht nur wird der Umfang der ausländischen Bevölkerung beständig wachsen, zugleich dürfte wohl auch eine Verstetigung des Aufenthaltes von Zuwanderern zu erwarten sein. Allerdings resultiert die Entwicklung der Zuwanderung aus einem Zusammenspiel gegenläufiger Trends: einerseits einem Rückgang der Asylbewerber, andererseits aber einer Zunahme des Familiennachzugs und bedarfsorientierter, temporär beabsichtigter Arbeitsmigration⁸. Ähnlich wie bei der Zuwanderung der so genannten „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik ist jedoch damit zu rechnen, dass auch diese Einwanderungen eine dauerhafte Niederlassung zur Folge haben werden. Aus dem weiteren Anstieg der Immigrationsbevölkerung resultieren Herausforderungen in unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Feldern, für den Arbeitsmarkt, den Sozialstaat und nicht zuletzt für die Integrationspolitik.

Die wichtigste Herausforderung bei der Bewältigung der Einwanderung dürfte allerdings in der Vermittlung der Einsicht liegen, dass Europa in Zukunft sogar vermehrt auf Zuwanderung angewiesen sein wird. Obwohl der gegenwärtige Anteil der zugewanderten Bevölkerung im Vergleich zu anderen Einwanderungsregionen keineswegs besonders hoch ist, mangelt es bis heute an Sensibilität für diese bevölkerungspolitische Tatsache. Dabei ist Europa noch längst „kein Kontinent von Immigranten“⁹. Offensichtlich bergen aber Zuwanderungsfragen in den meisten EU-Staaten ein derart hohes Maß an sozialer Brisanz, dass an eine rationale Politikgestaltung und eine aktive Zuwanderungspolitik kaum zu denken ist. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Sorgen und kulturellen Überforderungsängste ihrer (Wahl-)Bevölkerungen fällt es den europäischen Regierungen jedoch nach wie vor schwer, die zugewanderungspolitischen Realitäten anzuerkennen und zu verkün-

den. Zwar ist inzwischen bereits ein Wandel im Selbstverständnis der europäischen Staaten zu beobachten, aber es dominiert doch immer noch die Vorstellung, die Aufnahme einiger Immigranten sei nur die Ausnahme von einer Regel der Nullzuwanderung. Folglich verfolgen die EU-Staaten auch weiterhin eine äußerst widersprüchliche Politik. Einerseits gestalten sie die De-facto-Zuwanderung und pflegen gar neue Formen der Arbeitsmigration, so sie denn ausdrücklich im Eigeninteresse liegt. Andererseits, betont etwa der Demograph Rainer Münz, gebe es die illusorische Vorstellung, die reichen Länder Westeuropas könnten sich gegenüber potentiellen Immigranten aus Nicht-EU-Ländern weitgehend abschotten¹⁰. Letztlich scheinen damit bereits auf der nationalen Ebene entscheidende Grundlagen für eine Bewältigung der einleitend angeführten Problembereiche unerfüllt zu bleiben. Weder findet eine umfassende Anerkennung und Gestaltung der Zuwanderung statt – vielmehr dominiert die kurzfristige Bedarfsorientierung –, noch ist entsprechend sichergestellt, dass die Zuwanderung im jeweils nationalen Eigeninteresse keinesfalls auf Kosten einer Aufnahme aus humanitären Gründen stattfindet¹¹.

Erschwerend kommt jedoch hinzu, dass Zuwanderung in den einzelnen EU-Mitgliedsländern keineswegs als gesamteuropäische Herausforderung verstanden wird, sondern vorwiegend als nationale Problematik, die auch einer nationalen Lösung bedarf. In der Tat gilt die Kontrolle über das Territorium und der darauf lebenden Bevölkerung als klassischer Bestandteil nationalstaatlicher Souveränität. Auch die Gestaltung der Immigrationspolitik gehört damit zwangsläufig zum Kernbereich nationalstaatlicher Hoheitsrechte, zumal die Koppelung moderner Nationalstaaten mit wohlfahrtsstaatlichen Arrangements ein Interesse der Aufnahmebevölkerung an einer Kontrolle der Zuwanderung nahe legt. Gerade aus diesem Grund ist kaum vorstellbar, „dass Nationalstaaten auf migrationspolitische Handlungsautonomie verzichten“¹².

10 Vgl. ebd., S. 44.

11 Geradezu beispielhaft hierfür scheint die Debatte um die Einführung der so genannten Green Card in Deutschland zu sein, seit deren Einführung die neuerliche Einschränkung oder gar vollständige Abschaffung des Asylrechts erneut auf der Tagesordnung politischer Opportunität zu stehen scheint.

12 Verónica Tomei/Friedrich Heckmann, Europäisierung und nationalstaatliche Souveränität – Das Beispiel Migrationspolitik, in: Hans-Dieter Wenzel (Hrsg.), Integration und Transformation in Europa, Forschungsforum, Heft 9/99, Berichte aus der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, S. 117. Für ihre freundliche Hilfe bei der Recherche zu dieser Anmerkung und zu Anm. 14 bedanke ich mich bei Edda Currlé

8 Vgl. Steffen Angenendt, Europa als Einwanderungsgebiet, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 1999, S 849 f.

9 Rainer Münz, Phasen und Formen der europäischen Migration, in: St. Angenendt (Anm. 2), S. 43.

Unter Berücksichtigung dieser Souveränitätsrelevanz von Zuwanderungspolitik scheint damit zwar erklärbar, weshalb Zuwanderungsfragen selbst in der EU bislang weitgehend isoliert und national beantwortet wurden, liegt doch das vordergründige Interesse und die faktische Verantwortung, Zuwanderung zu gestalten, bei den Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Tragisches Resultat einer rein nationalstaatlichen Vorgehensweise ist jedoch eine Internationalisierung und Verstärkung einer grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber jenen Immigranten, deren Zuwanderung gerade nicht im offensichtlichen Eigeninteresse der Aufnahmestaaten begründet liegt. Eine europäische Lastenteilung scheint für jene Staaten, die nur über eine geringe Flüchtlings- und Asylbewerberquote verfügen, insofern wenig attraktiv. Bereits 1994 warnten Rainer Bauböck und Erna Appelt deshalb zu Recht vor einer nahezu unausweichlichen Verfestigung von Defensivmaßnahmen in der EU, weil „jeder Staat befürchtet, dass die Beibehaltung einer relativ liberalen Flüchtlings- und Einwanderungspolitik ihn zum Anziehungspunkt für Migrantenströme machen würde, die sich sonst in Richtung anderer Ziele bewegt hätten“¹³.

III. Zur Notwendigkeit einer Europäisierung von Zuwanderungspolitik

Der europaweite Abschottungsprozess gegenüber humanitärer Zuwanderung kann also durchaus als – in letzter Konsequenz womöglich unbeabsichtigtes – Resultat einer kurzfristigen nationalstaatlichen Interessenverfolgung beschrieben werden. Ihm könnte durch eine gemeinsame europäische Vorgehensweise wirksam entgegengesteuert werden. Außerdem ist zu bezweifeln, dass die europäischen Nationalstaaten heute überhaupt noch die relevanten Instanzen zur Regulierung von Zuwanderungsprozessen sind. Folgt man nämlich migrationssoziologischen Untersuchungen, scheinen die aktuellen Wanderungen in weitaus geringerem Maße national steuerbar zu sein als früher.

1. Migration unter globalisierten Bedingungen

Unter globalisierten Bedingungen ist der Einfluss nationalstaatlicher Politik auf Wanderungsbewegungen im Vergleich etwa zur Wanderungssitua-

vom *europäischen forum für migrationsstudien* (efms) in Bamberg.

¹³ Rainer Bauböck/Erna Appelt, Vorwort, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1994) 3, S. 1.

tion in den sechziger oder siebziger Jahren zunehmend geringer geworden. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: erhöhte Mobilität, grenzenlose Telekommunikation, weltweite Vernetzungen und Verflechtungen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie neue Formen internationaler Migration. All diese Faktoren lassen Wanderungsbewegungen letztlich als kaum noch steuerbare gesellschaftliche Prozesse erscheinen, bei denen sich sowohl die Akteure als auch die Ursachen oder die Dynamik des Prozesses unmittelbarem staatlichen Einfluss entziehen¹⁴. Nach Ansicht der beiden Ökonomen Thomas Straubhaar und Achim Wolter führt die Globalisierung deshalb gar zum Einsturz der bisherigen nationalstaatlichen Migrationspolitik. Globalisierung, merken sie an, senke die Kosten der Raumüberwindung, wodurch das Migrationspotential steige, unterstützt durch teilweise historisch gewachsene Migrationsnetze. Vereinfacht ausgedrückt, stimme im Zeitalter der Globalisierung die De-jure-Zuständigkeit räumlich nicht mehr mit der De-facto-Regulierbarkeit überein. Dadurch würden in vielerlei Hinsicht neue, grenzüberschreitende und damit die Nationalstaatlichkeit sprengende Lösungen notwendig¹⁵. Ebenso geht auch Steffen Angenendt davon aus, dass die Globalisierung traditionelle Vorstellungen des Regierens im Nationalstaat in Frage stellt und daher die Kompetenz der Nationalstaaten, mit internationalen Wanderungsbewegungen umzugehen, aufgegeben werden muss. Folglich fordert er zur Bewältigung transnationaler Wanderungsbewegungen in einer globalisierten Welt eine intensivere internationale und zivilgesellschaftliche Kooperation¹⁶. Eine verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Union ist dafür sicherlich ein erster notwendiger Schritt.

2. Folgen der Binnenfreizügigkeit

Neben der Globalisierung weist freilich ein weiterer, ausdrücklich europäischer Grund auf die Dringlichkeit einer verstärkten Europäisierung der Zuwanderungspolitik hin. Intern ist die EU inzwischen nahezu grenzenlos geworden. Spätestens seit Herstellung des Gemeinsamen Marktes und dem Abbau der Binnengrenzen im Rahmen der Schengener Beschlüsse hat die Zuwanderungs-

¹⁴ Vgl. V. Tomei/F. Heckmann (Anm. 12), S. 118.

¹⁵ Vgl. Thomas Straubhaar/Achim Wolter, Migration in Europa – Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, in: Achim Wolter, (Hrsg.), Migration in Europa, Baden-Baden 1999, S. 7 ff.

¹⁶ Vgl. Steffen Angenendt, Globalisierung und Wanderungsbewegungen, in: Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges (Hrsg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung, Opladen 2000, S. 33 f.

politik eines jeden Mitgliedstaates damit zwangsläufig gesamteuropäische Folgen. Bereits aus dem Ziel einer wirtschaftlichen Integration nach innen resultiert damit ein gemeinsames Auftreten nach außen und letztlich die „Europäisierung der Zuwanderungspolitik“. Obgleich bei der Gründung der heutigen EU zuwanderungspolitische Fragen überhaupt keine Rolle spielten, zog der fortlaufende europäische Integrationsprozess nahezu automatisch tief greifende Konsequenzen für die nationale Zuwanderungspolitik nach sich.

Aufgrund dieses integrationspolitischen Erfordernisses steht die europäische Kooperation in Zuwanderungsfragen seit spätestens Mitte der siebziger Jahre fortwährend auf der europapolitischen Agenda. Insofern reagierten die Mitgliedstaaten durchaus auf vorhandene Zwänge. Angesichts der hohen Souveränitätsrelevanz nationaler Zuwanderungspolitik blieb jedoch lange Zeit ungeklärt, welcher Status und welches Gewicht dieser Kooperation letztlich zukommen sollte¹⁷. Ähnlich wie in anderen Politikbereichen gab es in der Vergangenheit auch auf dem Gebiet der Zuwanderung zwar eine intensive EU-weite Zusammenarbeit. Letztlich jedoch blockierte das Souveränitätsverhalten der EU-Mitgliedstaaten bis heute entscheidende Entwicklungsschritte zu einer konstruktiven Zuwanderungspolitik jenseits nationaler Abwehregesismen. Im Gegenteil, Kehrseite der bisherigen Europäisierung ist vielmehr eine schrittweise Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, wie ein Blick auf die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit unterstreicht.

IV. Zuwanderungspolitische Entwicklungen auf europäischer Ebene

Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft war eine europäische Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik zunächst nicht beabsichtigt. Gleichwohl gelten die Römischen Verträge von 1957 als historische Grundlage der heutigen Zusammenarbeit in der Zuwanderungspolitik, sind sie doch die Wurzel der gesamten europäischen Integration. Zwar enthält der EWG-Vertrag keine Regelungen zur Gestaltung der Zuwanderungspolitik gegenüber Angehörigen von so genannten „Drittstaaten“, immerhin aber die Absicht einer

¹⁷ Vgl. hierzu auch: Verónika Tomei, Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen, Bonn 1997.

liberalisierten Binnenmigration. Ursprünglich bezog sich die Idee einer internen Freizügigkeit allerdings nur auf Erwerbstätige. Mitte der siebziger Jahre wurde dieses Ziel jedoch auf alle EG-Bürger ausgedehnt. Gleichzeitig wurde die zuwanderungspolitische Zusammenarbeit erstmals auch auf EG-Ausländer ausgeweitet. So wurde beispielsweise 1974 bei einem Gipfeltreffen in Paris eine Angleichung des Ausländerrechtes besprochen und 1976 die Koordinierung der Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen auf die Europäische Kommission übertragen.

Eine vertiefte Kooperation in der europäischen Migrationspolitik entwickelte sich schließlich erst im Zuge der Realisierung des Binnenmarkts und der Schengener Abkommen. 1985 stellte die Europäische Kommission das „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“ vor, auf dessen Grundlage ein Jahr später die Einheitliche Europäische Akte (EEA) verabschiedet wurde. Eines ihrer Kernstücke war die gemeinsame Regelung der Einreise und des Aufenthaltes von Drittstaatsangehörigen, also die Kontrolle der Außengrenzen, wobei die Mitgliedstaaten gleichwohl deutlich machten, dass sie keinesfalls auf ihr Recht verzichten würden, die Einwanderung aus Drittstaaten zu kontrollieren¹⁸. Außerhalb des EG-Rahmens – im Sinne eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“ – wurden 1985 das Schengener Abkommen und 1990 das Schengener Durchführungsabkommen unterzeichnet. Ziel beider Verträge war ein vollständiger Abbau der Binnengrenzkontrollen. Mit dem Dubliner Übereinkommen von 1990 wurde schließlich auch die Flüchtlings- und Asylproblematik erstmals auf europäischer Ebene behandelt. Vor dem Hintergrund des Anstiegs der Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen und in der Absicht einer Verhinderung mehrfacher Asylanträge verhandelt, beinhaltet das Abkommen insbesondere Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Asyllandes. Gleichwohl war die Anwendung dieses Übereinkommens wegen der unterschiedlichen nationalen Asylverfahren- und Aufnahmeregelungen schwierig. Ebenfalls 1990 forderte der Europäische Gipfel während einer Sitzung in Rom deshalb erstmals eine Harmonisierung der Asylpolitik.

Der Maastrichter „Vertrag über die Europäische Union“ stellte die europäische Idee 1992 auf eine neue institutionelle Basis. Unter dem Dach der neugeschaffenen Europäischen Union (EU) wurden alle europapolitisch relevanten Politikbereiche in einem „Drei-Säulen-Modell“ zusammengefasst.

¹⁸ Vgl. St. Angenendt (Anm. 8), S. 857.

Während die klassischen, bereits vergemeinschafteten EG-Bereiche Wirtschafts- und Währungs politik zur ersten Säule zählen, umfasste die zweite Säule die Außen- und Sicherheitspolitik und die dritte Säule justiz- und innenpolitische Fragen, darunter auch die Zuwanderungspolitik. Da jedoch nur im Rahmen der ersten Säule supranationale Entscheidungsverfahren vorgesehen sind, blieb die Zuwanderungspolitik nach Maastricht vor allem Gegenstand zwischenstaatlicher Kooperation, wobei deren Umfang zudem den Mitgliedstaaten überlassen war¹⁹. Damit fand die Zuwanderungspolitik zwar erstmals Eingang in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union, doch erst mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 bekräftigten die Mitgliedstaaten ihre Absicht einer langfristigen Europäisierung der Zuwanderungspolitik. So wurde damals eine Integration der ursprünglichen dritten EU-Säule „Justiz und Inneres“ in die erste Säule beschlossen und die europäische Zugangspolitik spezifiziert. Bis 2004, so seither das Ziel, sollen für die Politikbereiche Asylrecht, Einwanderung und Flüchtlingspolitik gemeinschaftliche Regelungen erarbeitet werden, die den vollständigen Abbau der internen Grenzkontrollen, gemeinsame Standards für Kontrollen an den Außengrenzen und Regeln für den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen umfassen. Zuwanderung in die Europäische Union – so die Absicht von Amsterdam – sollte in Zukunft vornehmlich auf europäischer Ebene behandelt werden. Eine Botschaft, die im Oktober 1999 im Rahmen der Regierungskonferenz im finnischen Tampere wiederholt wurde. Gleichwohl kann bezweifelt werden, ob diese Schritte tatsächlich den Anfang einer neuen Ära europäischer Zuwanderungspolitik markieren, täuschen sie doch eine umfassende Europäisierung vor, obgleich auch zukünftig keine Zuwanderungspolitik ohne Berücksichtigung nationaler Einzelinteressen möglich erscheint. Zwar merkt Christian Klos an, dass die Einwanderungspolitik durch die Amsterdamer Beschlüsse selbst für Fachbeobachter weitgehend liberalisiert worden sei, schien doch die vollständige Übertragung in den ersten Pfeiler selbst für europafreundliche Optimisten eher Vision denn realisierbare Möglichkeit. Zugleich macht er aber auch darauf aufmerksam, dass es letztlich wohl weniger um die Frage gehe, ob eine gemeinsame Politik als solche existiere, als vielmehr darum, wer sie etabliere²⁰. Bislang werden die grundlegenden Entscheidungen in der europäischen Zuwanderungspolitik jedoch

nicht von der Kommission oder dem Europäischen Parlament, sondern von den EU-Innenministern getroffen, wobei das Einstimmigkeitsprinzip für jene Länder, die eine Erhöhung der unerwünschten Zuwanderung befürchten, einer Einladung zum Veto gleichkommt.

V. Perspektiven

Auch nach der jüngsten Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 ist zunächst kein europäischer Ausweg aus dem Dilemma stetiger Abschottung gegenüber unerwünschter Zuwanderung zu erwarten. Als Reformgipfel, Weichenstellung für die Osterweiterung und Abkehr von einer drohenden Blockadepolitik in der EU angekündigt, führte Nizza zu einem „Minimalkonsens der Formelkompromisse“, der die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union kaum stärken wird. Zuwanderungs- und asylpolitische Fragen wurden gar auf ausdrücklichen Wunsch der Bundesrepublik vom Prinzip der qualifizierten Mehrheit ausgenommen, um auf Basis der bis 2004 erhofften vereinheitlichten Aufnahme politik neu verhandelt zu werden. Allerdings steht zu befürchten, dass sich diese Vereinheitlichung auch weiterhin als Politik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erweisen wird, vornehmlich geprägt durch zwei inhaltliche Schwerpunkte: die Sicherung der Außengrenzen in der Absicht einer Verhinderung unerwünschter Zuwanderung und die Bekämpfung illegaler Immigration.

Zahlreiche Beobachter gehen deshalb davon aus, dass eine umfassend harmonisierte EU-Politik durchaus als Beleg für eine funktionierende europäische Integration gelten kann, aber keineswegs auch ein Vorteil für politisch Verfolgte sein muss. In der Tat bezeugen die meisten Rechtsakte zur migrationspolitischen Zusammenarbeit in Europa, dass die bisherige Europäisierung der Zuwanderungspolitik bereits zu einer weiteren Verschärfung der Aufnahme geführt hat²¹. Kritisch merkt Cornelis D. De Jong deshalb an, dass die ursprüng-

21 Vgl. etwa die Aufzählung der wichtigsten Entschlüssen des EU-Rats in jüngerer Zeit in Ch. Klos, ebd., S. 28. Es fällt unmittelbar auf, dass die eindeutige Mehrzahl der Rechtsakte Maßnahmen umfasst, die auf eine Vermeidung der Aufnahme von Zuwanderern oder Flüchtlingen hinauslaufen. Vgl. weiterhin die Ausführungen von Bernhard Santel/Albrecht Weber, Migrations- und Ausländerpolitik in Deutschland, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hrsg.), Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/M. 2000, S. 123.

19 Vgl. ebd., S. 858.

20 Vgl. Christian Klos, Eine Reise von Rom nach Amsterdam, in: A. Wolter (Anm. 15), S. 29.

liche Absicht, existierende Aufnahme­standards durch eine Harmonisierung anzuheben, wegen des mangelnden Willens zur Abkehr von den hergebrachten nationalen Gesetzgebungspraktiken nicht verwirklicht worden sei. Stattdessen habe die Praxis, eine Verständigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu suchen, zu einer Absenkung der Standards geführt²². Damit aber scheint die europäische Politik in ein größeres Dilemma geraten zu sein als zuvor. Sollte die Europäisierung der Zuwanderungspolitik ursprünglich auch dazu führen, die weitere nationale Abschottung gegenüber unerwünschter Zuwanderung zu bremsen, um humanitäre Standards und Gerechtigkeit sicherzustellen, so ist bisher gerade das Gegenteil eingetreten: eine Verstärkung der Abgrenzung vor unerwünschter Zuwanderung in nunmehr europäischem Gewand. Gleichwohl scheint dieses Dilemma den europäischen Innenministern seit geraumer Zeit bewusst zu sein. So hieß es bereits 1991 in einem Bericht der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ an den Europäischen Rat: „Würde der Harmonisierungsprozess eingeleitet, ohne dass die Prämissen hierfür feststehen, so würde die Harmonisierung möglicherweise auf dem niedrigsten Niveau erfolgen.“ Auch war bereits damals offensichtlich, dass eine derartige Politik keinesfalls in Einklang mit dem europäischen Wertefundament steht, lautet es doch weiter: „Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die europäische Tradition auf dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit und der Achtung der Menschenwürde im Sinne der europäischen Menschenrechtskonvention beruht.“²³

Der Vorschlag von EU-Justizkommissar Antonio Vitorino im Vorfeld von Nizza, die Prämissen der europäischen Zuwanderungspolitik im Zuge der nun anstehenden Harmonisierung deshalb neu zu formulieren, wird letzten Endes wohl kaum die Unterstützung aller Mitglieder finden, am wenigsten wohl die Zustimmung der deutschen Bundesregierung. So sieht das Konzept im Vergleich zu den deutschen Regelungen eine Reihe von liberaleren Richtlinien vor, wie eine erleichterte Familienzusammenführung oder eine schwächere „Drittstaatenregelung“ für Asylbewerber²⁴. Inso-

fern scheinen die Liberalisierungspläne der Kommission eher eine Ursache für die weitere Beibehaltung der Einstimmigkeit gewesen zu sein, bestand doch gerade bei der deutschen Haltung der Eindruck, es gelte zuerst das nationale Meinungsklima zu sondieren, um Zuwanderern und Flüchtlingen zukünftig entsprechend zu begegnen. Eine populistische Kopplung der Zuwanderungspolitik an den nationalen Wählerwillen wäre jedoch fatal und das Ende jeder vorausschauenden und moralisch akzeptablen Zuwanderungspolitik in Europa. Förderlich wäre hingegen eine klare Absage an die bislang noch immer verbreitete und überdies falsche Politik der Nullzuwanderung, zumal Europa aus ökonomischen und demographischen Gründen Zuwanderung benötigt und zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichtet ist.

Vor dem aktuellen Hintergrund erscheint eine Europäisierung der Zuwanderungspolitik jenseits nationaler Abwehrgeismen allerdings mehr als fraglich. Auch die feierliche Unterzeichnung einer – ohnehin unverbindlichen – europäischen Grundrechtscharta mit ihrem Recht auf Asyl ist demgegenüber kaum mehr als ein Lippenbekenntnis. Wahrscheinlicher ist, dass sich die Geschichte der „Festung Europa“ gegen unerwünschte Zuwanderer fortschreiben wird. Zwar wird die Europäische Union ihre Grenzen vielleicht schon bald für Zuwanderung im Eigeninteresse noch stärker öffnen. Für jene Menschen, die aus den unterschiedlichsten Gründen aus ihrer Heimat fliehen müssen, werden sie aber größtenteils fortbestehen. Zu Recht klagt der Historiker Klaus J. Bade die gegenwärtige europäische Zuwanderungspolitik deshalb an, wenn er in seinem jüngst erschienenen Buch schreibt: „Solange das Pendant der Abwehr von Flüchtlingen aus der ‚Dritten Welt‘, die Bekämpfung der Fluchtursachen, fehlt, bleibt diese Abwehr ein historischer Skandal, an dem künftige Generationen das Humanitätsverständnis Europas im späten 20. und frühen 21. Jahrhundert bemessen werden.“²⁵

Einwanderungspolitik sitzen die Blockierer bislang in Berlin, in: Financial Times Deutschland vom 1. Dezember 2000.

²⁵ Klaus J. Bade, Europa in Bewegung, München 2000, S. 452.

²² Vgl. Cornelis D. De Jong, Europäische Integration und Internationale Migration – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten, in: St. Angenendt (Anm. 2), S. 177.

²³ Bericht der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister an den Europäischen Rat (Maastricht) über die Einwanderungs- und Asylpolitik, in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), Textsammlung zum europäischen Asylrecht, Bonn 1994, zit. in: ebd., S. 174.

²⁴ Vgl. hierzu u. a. B. Vestring/M. Krupa (Anm. 1), sowie Birgit Jennen/Tina Stadlmayer/Karin Nink, Bei der EU-

Internetverweise des Autors:

Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms): www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/home.html

Landeszentrum für Zuwanderer NRW (LzZ NRW): www.lzz-nrw.de

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS): www.imis.uni-osnabrueck.de

Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft HU Berlin: www.demographie.de