



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die Vergemeinschaftung der Asylpolitik in der
Europäischen Union.

Resettlement im Rahmen der
Regionalen Schutzprogramme“

Verfasserin

Maria Scheucher

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all jenen bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Diplomarbeit unterstützt haben.

Ganz besonders bedanken möchte ich mich bei Herrn Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer für die Betreuung meiner Arbeit und seine hilfreichen Anregungen, sowie für seine Zuverlässigkeit, Freundlichkeit und Motivierung.

Des Weiteren möchte ich mich bei meinen Eltern Mag. Ingrid Weingärtner und Robert Scheucher und ihren Lebensgefährten bedanken, die mich nicht nur finanziell, sondern auch moralisch immer unterstützt und mir den Rücken gestärkt haben.

Bei meiner Schwester Mag. Katrin Gratzner und ihrem Gatten Markus Gratzner möchte ich mich für das Korrekturlesen dieser Arbeit und für die nützlichen Anmerkungen, sowie für ihre liebevolle Stütze bedanken.

Abschließend gilt mein größter Dank meinem Lebensgefährten Dipl. Ing. (FH) Edwin Renner, der mir während meines gesamten Studiums immer zur Seite stand und mir in allen Situationen den nötigen Halt geboten hat, und auch hinsichtlich der Formatierung einen großen Anteil an dieser Arbeit hat.

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	3
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
VORWORT.....	6
1. EINLEITUNG.....	7
1.1. FORSCHUNGSLEITENDE FRAGESTELLUNGEN	8
1.2. HYPOTHESEN	9
1.3. METHODIK.....	9
1.3.1. Datenerhebung	9
1.3.2. Datenanalyse	11
2. GLOBALE MIGRATION UND FLUCHTBEWEGUNGEN NACH EUROPA	13
2.1. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN.....	13
2.1.1. Migration	13
2.1.2. Genfer Flüchtlingskonvention.....	13
2.1.3. Europäische Menschenrechtskonvention.....	14
2.1.4. Flüchtling.....	15
2.1.5. Subsidiärer Schutz	17
2.1.6. Asyl und AsylbewerberIn.....	18
2.1.7. Prinzip des Non-Refoulement	19
2.2. INTERNATIONALE MIGRATION IM ZEITALTER DER GLOBALISIERUNG	20
2.2.1. Restriktive Maßnahmen und Irreguläre Migration	23
2.2.2. Allgemeine Ursachen von globaler Migration	24
2.2.3. Flucht	26
2.3. PHASEN DER FLUCHTBEWEGUNGEN NACH EUROPA	27
2.4. URSACHEN VON FLUCHTBEWEGUNGEN NACH EUROPA	29
2.4.1. Push-Faktoren.....	30
2.4.2. Pull-Faktoren.....	32
2.4.3. Schlussfolgerung aus der Ursachenanalyse	33
2.5. HERKUNFTSLÄNDERANALYSE UND AKTUELLE ENTWICKLUNGEN	34
2.6. ZWISCHENBILANZ	37
3. THEORETISCHER ANSATZ	39
3.1. INTEGRATIONSFORMEN.....	39
3.2. THEORIEN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION	40
3.2.1. Neo-Funktionalismus.....	42
3.2.1.1. Funktionalismus als Ausgangspunkt.....	42
3.2.1.2. Vom Funktionalismus zum Neo-Funktionalismus	44
3.2.1.3. Der Spill-over-Mechanismus.....	45
3.2.1.4. Das „Neue“ am Neo-Funktionalismus	48
3.2.1.5. Kritik am Neo-Funktionalismus	49
3.2.1.6. Exkurs: Die Einhegung und Überwindung nationaler Staatlichkeit.....	50

4. DIE ASYLPOLITIK DER EU	52
4.1. DIE ENTWICKLUNG DER GEMEINSCHAFTLICHEN KOMPETENZEN	53
4.1.1. Schengener Übereinkommen	54
4.1.2. Einheitliche Europäische Akte	55
4.1.3. Schengener Durchführungsübereinkommen	56
4.1.4. Dubliner Übereinkommen (Dublin I)	57
4.1.5. Vertrag von Maastricht	58
4.1.6. Vertrag von Amsterdam.....	60
4.2. EU-HARMONISIERUNGSPROGRAMM VON TAMPERE 1999 - 2004.....	63
4.2.1. Richtlinie zum vorübergehenden Schutz	67
4.2.2. Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen	68
4.2.3. Statusrichtlinie	69
4.2.4. Asylverfahrensrichtlinie.....	70
4.2.5. Europäischer Flüchtlingsfonds	73
4.2.6. Eurodac-Verordnung	74
4.2.7. Dublin II-Verordnung	76
4.3. GEMEINSAMES EUROPÄISCHES ASYLSYSTEM 2005 – 2010	78
4.3.1. Haager Programm	79
4.3.2. Grünbuch der Europäischen Kommission	81
4.3.3. Praktische Zusammenarbeit.....	83
4.3.4. Regionale Schutzprogramme	85
4.4. ZWISCHENBILANZ	88
4.5. DIFFERENZIERTE INTEGRATION.....	90
5. RESETTLEMENT.....	92
5.1. RESETTLEMENT ALS DAUERHAFTER LÖSUNG.....	92
5.2. RESETTLEMENT IM EUROPÄISCHEN KONTEXT.....	98
5.3. DER RESETTLEMENT-PROZESS	104
5.4. COMMON EUROPEAN INTERNATIONAL PROTECTION SYSTEM	107
5.5. DAS GEMEINSAME NEUANSIEDLUNGSPROGRAMM DER EU	110
6. ZUSAMMENFASSUNG	115
7. LITERATURVERZEICHNIS	119
7.1. PRIMÄR- UND SEKUNDÄRLITERATUR	119
7.2. ELEKTRONISCHE MEDIEN	124
7.3. GESETZESTEXTE	130
8. ANHANG.....	132
8.1. KURZFASSUNG	132
8.2. ABSTRACT	134
8.3. CURRICULUM VITAE.....	135

Abkürzungsverzeichnis

ACCORD	Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation
bzw.	beziehungsweise
CCME	The Churches Commission for Migrants in Europe
CEAS	Common European Asylum System
CEIPS	Common European International Protection System
COI	Country of Origin Information
d.h.	das heißt
EASO	European Asylum Support Office
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERC	European Resettlement Coordinators
etc.	et cetera, und so weiter
EU	Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
(E)WWU	(Europäische) Wirtschafts- und Währungsunion
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GDISC	General Directors' Immigration Services Conference
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
ICMC	International Catholic Migration Commission
IDP	Internally Displaced Persons (Binnenflüchtlinge)
IOM	International Organization for Migration

IRO	International Refugee Organization
NGO	Non-Governmental Organization
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
u.a.	und andere
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VIS	Visa Information System
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: ASYLBEWERBERINNEN IN DER EU – 1998	35
ABBILDUNG 2: ASYLBEWERBERINNEN IN DER EU – 2008	36
ABBILDUNG 3: DER SPILL-OVER-MECHANISMUS	47
ABBILDUNG 4: COMMON EUROPEAN INTERNATIONAL PROTECTION SYSTEM.....	109

Vorwort

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit dem Prozess der Vergemeinschaftung der Asylpolitik der EU und Resettlement im Rahmen der sogenannten Regionalen Schutzprogramme auseinander. Die Abhandlung entstand im Zeitraum zwischen Juni 2009 und April 2010 unter der Betreuung von Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer. Meine Forschungsinteressen während des Studiums der Politikwissenschaft richteten sich auf die internationale Friedens- und Konfliktforschung, europäische Politik, Nah-Ost-Forschung und österreichische Vergangenheitspolitik. Mit dieser Diplomarbeit intendiere ich dem Leser einen guten Überblick über die gesamte Entwicklung der europäischen Asylpolitik, insbesondere der einzelnen rechtlichen Schritte im Prozess der Vergemeinschaftung, sowie eine kritische Betrachtung und eine theoretische Verortung des Gegenstands zu bieten. Weiters greife ich ein in Österreich noch weitgehend unbekanntes Thema auf und setze mich mit Resettlement-Programmen, sowie deren mögliche Umsetzung auf europäischer Ebene auseinander. Meine Tätigkeit bei ACCORD (Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation) im Bereich Recht und Migration des Österreichischen Roten Kreuzes förderte mein steigendes Interesse an der europäischen Asylpolitik und bot mir zudem die Möglichkeit, durch den laufenden Dialog mit Kolleginnen und Kollegen Kenntnisse im EU-Asylrecht zu erwerben.

1. Einleitung

Zuwanderung, Integration und der Umgang mit AsylbewerberInnen und Flüchtlingen sind in allen EU-Mitgliedstaaten wichtige politische Themen. Asylpolitik ist mittlerweile zu einer europäischen Angelegenheit geworden, die die Europäische Union als solche herausfordert. Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Vergemeinschaftung der Asylpolitik der Europäischen Union, sowie mit Resettlement, bzw. Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern in der EU im Rahmen der sogenannten Regionalen Schutzprogramme. Nachdem ich eingangs meine forschungsleitenden Fragestellungen und meine Hypothesen vorstelle, gehe ich im nächsten Schritt auf die Methodik der Datenerhebung und –analyse ein. Im zweiten Kapitel dieser Arbeit erläutere ich zu Beginn einige grundlegende Begriffe rund um die globale Migration und Fluchtbewegungen nach Europa, um Missverständnissen vorzubeugen. Im Anschluss setze ich mich mit dem Thema der internationalen Migration im Zeitalter der Globalisierung und mit den Phasen der Fluchtbewegungen nach Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs auseinander, sowie mit den jeweiligen Ursachen. Am Ende des zweiten Kapitels führe ich eine Herkunftsländeranalyse durch, indem ich die Herkunftsländer der AsylbewerberInnen in der Europäischen Union in den Jahren 1998 und 2008, sowie die Anzahl der Asylanträge in beiden Jahren miteinander vergleiche und daraus meine ersten Schlüsse ziehe. Das dritte Kapitel widmet sich den Theorien europäischer Integration, insbesondere dem Neo-Funktionalismus, der im Rahmen dieser Diplomarbeit als forschungsleitender Ansatz diene. In einem kurzen Exkurs am Ende dieses dritten Kapitels gehe ich auf die Einhegung und Überwindung nationaler Staatlichkeit ein, da dies ein Thema ist, das in Bezug auf die Abgabe von Kompetenzen der EU-Mitgliedstaaten an supranationale Institutionen in traditionellen Kernbereichen staatlicher Souveränität, wie der Migrations- und Asylpolitik, immer häufiger in der einschlägigen Literatur behandelt wird. Im vierten Kapitel beschäftige ich mich mit den verschiedenen Phasen der Asylpolitik der EU, angefangen von der Entwicklung der gemeinschaftlichen Kompetenzen in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, über das erste EU-Harmonisierungsprogramm von Tampere bis hin zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Nach einer kurzen Zwischenbilanz gehe

ich auf das Konzept der Differenzierten Integration ein, das in Zukunft für den gesamten europäischen Integrationsprozess an Bedeutung gewinnen könnte, da es gezielt sachorientierte Kooperationsformen intendiert, wo eine Vertiefung mit allen Mitgliedstaaten der EU nicht bzw. erst nach einiger Zeit erfolgen kann. Im fünften und letzten inhaltlichen Kapitel widme ich mich dem Thema Resettlement, bzw. Neuansiedlung. Einleitend gehe ich auf Resettlement als eine der sogenannten Dauerhaften Lösungen (*Durable Solutions*) für anhaltende und schwierige Flüchtlingssituationen ein und untersuche im Anschluss, wie sich die Debatte um Resettlement im europäischen Kontext entwickelt hat. Des Weiteren befasse ich mich mit dem gesamten Resettlement-Prozess, angefangen von der Auswahl der neu anzusiedelnden Flüchtlinge in den Herkunfts- oder Transitregionen über deren Vorbereitung auf ihr neues Zuhause bis hin zu ihrer Integration im Aufnahmeland. Danach präsentiere ich den Vorschlag zur Einrichtung eines sogenannten *Common European International Protection System* (CEIPS), das sowohl das Gemeinsame Europäische Asylsystem, als auch europäische Resettlement-Programme, sowie humanitäre Unterstützung in Notsituationen und vorübergehenden Schutz für Flüchtlinge in der EU beinhaltet. Ein solch weitreichendes Flüchtlingsschutzsystem könnte den Prozess der Vergemeinschaftung stärken und die EU könnte internationale Angelegenheiten wirksamer mitgestalten und würde insgesamt glaubhafter. Abschließend nehme ich im Kapitel zu Resettlement eine kritische Betrachtung der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU vom September 2009 vor und gehe auch auf die entsprechende Stellungnahme des UNHCR vom November 2009 ein. Im sechsten Kapitel fasse ich meine Ergebnisse zusammen und beantworte meine forschungsleitenden Fragestellungen.

1.1. Forschungsleitende Fragestellungen

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchte ich die Phasen von Fluchtbewegungen nach Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und die Ursachen, die sich für diese Bewegungen festmachen lassen. In weiterer Folge beschäftigte mich die Frage, wie sich die gemeinschaftlichen Kompetenzen der EU in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik entwickelt haben. Als ein weiterer interessanter Aspekt erwies sich die Frage, in welche Phasen sich die Asylpolitik

der EU einteilen lässt, welche die jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich sind und wie die europäische Asylpolitik in Zukunft ausgebaut werden kann bzw. soll. Weiters entschied ich mich der Frage nachzugehen, ob der Prozess der Vergemeinschaftung der Asylpolitik der EU einer neo-funktionalistischen Logik folgt und welche theoretischen Ansätze für den weiteren Integrationsprozess der EU von Interesse sein könnten. Schließlich evaluierte ich auch die Fortschritte hinsichtlich der Einrichtung eines gemeinsamen Resettlement-Programms der EU in der letzten Zeit.

1.2. Hypothesen

Ich gehe davon aus, dass der Prozess der Vergemeinschaftung der Asylpolitik der Europäischen Union trotz substanzieller Fortschritte in den verschiedenen Phasen noch nicht abgeschlossen ist und sich dieser im Kontext eines umfassenden europäischen Flüchtlingsschutzsystems vollziehen sollte, das nicht nur Asyl, sondern auch andere dauerhafte Lösungen für langanhaltende und aussichtslose Flüchtlingssituationen beinhaltet. Der Neo-Funktionalismus eignet sich als Konzept zur Erklärung des europäischen Integrationsprozesses, doch die Tatsache, dass die Europäische Union in den letzten Jahren um viele neue Mitgliedstaaten gewachsen ist und sich dadurch ihre Heterogenität erhöht hat, erfordert mittlerweile neue Ansätze, um bestimmte Projekte und Programme im Sinne des Flüchtlingsschutzes realisieren zu können.

1.3. Methodik

1.3.1. Datenerhebung

Für die Datenerhebung wurde die Methode der Dokumenten- und Inhaltsanalyse angewendet. Diese verfolgt den Zweck, aus verschiedenen Arten von Dokumenten die in ihnen geborgenen und zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragen nötigen Informationen zu gewinnen. Ausgehend von den Forschungsfragen und der forschungsleitenden Theorie – dem Neo-Funktionalismus - wurden die systematisch und intersubjektiv nachvollziehbar - also objektiv - ausgewählten Dokumente (sekundäranalytisch auszuwertende Bücher, Aufsätze, Zeitschriften, Gesetzestexte, Stellungnahmen, Publikationen

einschlägiger Institutionen und Organisationen, „graue Literatur“ etc.) nach Art und Umfang festgestellt (Patzelt 2003: 149f). Unter dem weiteren Verfahren der Inhaltsanalyse versteht man konkret die Analyse von Texten. Sie gilt daher auch als eine der gängigsten Methoden im Alltag der Politikwissenschaft, da mithilfe der Inhaltsanalyse Texte, die der politische Prozess ständig produziert, mehr oder weniger selektiv ausgewertet werden können. Die Methode der Inhaltsanalyse erlaubt Aussagen über Kommunikatoren und Rezipienten, die nicht bzw. nicht mehr erreichbar sind und der Forschende ist nicht auf die Kooperation von Versuchspersonen angewiesen. Des Weiteren spielt bei der Inhaltsanalyse der Faktor Zeit für die Untersuchung eine untergeordnete Rolle, das Untersuchungsobjekt wird durch den Forschungsprozess nicht verändert und die Untersuchung ist beliebig reproduzierbar (Alemann/Tönnemann 1995: 120). Für die vorliegende wissenschaftliche Abhandlung war es erforderlich, intensiv im World Wide Web nach relevanten Texten zu recherchieren, da insbesondere zu den jüngsten Entwicklungen in der europäischen Asylpolitik, einschließlich Resettlement- bzw. Neuansiedlungsprogrammen, kaum Printmedien vorhanden sind. Aus diesem Grund stützte ich mich unter anderem auf Publikationen der Bundeszentrale für politische Bildung, des Postgraduierten-Studiengangs Europawissenschaften in Berlin, der Stiftung Wissenschaft und Politik, des Migration Policy Institute, des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) und diverser Non-Governmental Organizations (NGOs) und europäischer Netzwerke wie European Council on Refugees and Exiles (ECRE), International Catholic Migration Commission (ICMC), etc. Zentrales Erhebungsinstrument der Inhaltsanalyse ist der Analyseleitfaden, mit dem an die zu untersuchenden Texte herangetreten wird. Für die vorliegende wissenschaftliche Abhandlung diente als Leitfaden die Liste meiner Forschungsfragen. Die inhaltsanalytisch gewonnen Ergebnisse wurden anschließend in Form von frei formulierten Antworten auf die forschungsleitenden Fragen festgehalten (Patzelt 2003: 150f).

1.3.2. Datenanalyse

Durch verschiedene Datenerhebungsverfahren ergeben sich als Endprodukte jene Daten, die im weiteren Verlauf des Forschungsprozesses reduziert, präsentiert und interpretiert werden. Für gewöhnlich ist die Datenreduktion der erste Schritt der Datenanalyse. In welcher Form und in welchem Ausmaß dies geschieht, hängt sowohl von der Fragestellung, als auch den Forschungszielen ab. Dieser Vorgang setzt schon vor der eigentlichen Analyse ein, wenn entschieden wird, welche Objekte mit welchen Forschungsinstrumenten untersucht werden sollen. Das Ergebnis der Datenreduktion wird anschließend präsentiert durch exemplarische Zitate, durch Wiedergabe eines kompletten Textes, durch Tabellen mit Text und/oder Zahlen oder auch durch Grafiken. Im letzten Schritt der Datenanalyse werden die Ergebnisse frei formuliert und die zu Beginn des Forschungsprozesses erarbeitete(n) Fragestellung(en) beantwortet (Alemann/Tönnemann 1995: 131ff).

Um die von mir gewonnen Daten zu analysieren und die Informationen sinngerecht zu verarbeiten, nutzte ich das in der Sozialwissenschaft weit verbreitete Verfahren der hermeneutischen Methode, da es darum ging, einen Sachverhalt zu verstehen, d.h. den darin geborgenen Informations- und Sinngehalt ausfindig zu machen und persönlich nachzuvollziehen. Den zu verstehenden Sachverhalt galt es als Teil eines Ganzen aufzufassen, als „Dokument“ eines größeren Zusammenhangs, dessen letztere Gestalt teils schon bekannt, teils durch das Bemühen um die angemessene Verortung des zu verstehenden Sachverhalts in einem größeren Ganzen besser kennengelernt werden soll. Als Interpretin trat ich mit meinem gegebenen Wissensbestand an den zu verstehenden Sachverhalt heran. Dieses Vorverständnis betrifft sowohl den Gegenstand des Verstehensversuchs, als auch jenen größeren kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Zusammenhang, in den dieser Gegenstand eingebettet ist und in dessen Rahmen er folglich verstanden werden muss. Bei der Analyse nahm dieses Bemühen um Verstehen die Form an, dass ich anhand meines Vorwissens, sowie mittels meiner forschungsleitenden Theorie, versucht habe, den gesammelten Informationen jene Einsichten abzugewinnen, die ich zur Beantwortung meiner Forschungsfragen brauchte. Selbstverständlich holte ich zur Verbesserung meines Vorverständnisses zusätzliche Informationen durch ergänzende Lektüre, weitere Datenerhebung, erneute Durchsicht der

gesammelten Daten, Gespräche mit Kollegen und Kolleginnen und kreative Umorganisation meines Vorwissens ein. Da ich dabei immer wieder Neues dazugelernt habe und auf der Grundlage eines verbesserten Vorverständnisses meine Deutungsversuche unternahm, kann man hier vom „hermeneutischen Zirkel“ sprechen. Werner Patzelt spricht in diesem Zusammenhang von einem „hermeneutischen Schraubvorgang“, bei dem man in das zu Deutende, in den zu verstehenden Sachverhalt immer tiefer eindringt. Dabei ist es stets der Interpret, der diesen Schraubvorgang eben dann abbricht, wenn er meint, mit seinem Verstehen weit genug gekommen zu sein. Ein klares Kriterium für den geeigneten Zeitpunkt, einen Verstehensprozess zu beenden, können allein die Forschungsfragen liefern: Ein ausreichendes Verständnis meines Sachverhaltes war gegeben, als ich in der Lage war, meine Forschungsfragen in zufriedenstellender Weise zu beantworten (Patzelt 2003: 164ff).

2. Globale Migration und Fluchtbewegungen nach Europa

2.1. Begriffsbestimmungen

Das internationale Migrationsgeschehen leidet unter einer erheblichen Verwirrung von Begriffen. Dies führt oft zu einer verzerrten Wahrnehmung der Wirklichkeit. Daher sollen an dieser Stelle zunächst einige essentielle Begriffe erläutert werden.

2.1.1. Migration

Der Begriff „Migration“ umfasst alle Wanderungsbewegungen, unabhängig ihrer Verursachung, mit denen Gruppen oder Individuen ihren Wohnsitz vorübergehend oder auf Dauer verändern, wie die freiwillige Auswanderung (Emigration), die unterschiedlich geregelte Familienzusammenführung, die illegale bzw. irreguläre Migration ohne gültige Papiere und die durch politische Verfolgung, Kriege, Armut oder Umweltkatastrophen erzwungene Flucht (Nuscheler 2004: 52). Die Migrationsforschung unterscheidet sowohl hinsichtlich der Migrationsmotivation, als auch in Bezug auf die betroffenen politischen Einheiten zwischen grenzüberschreitender Migration und Binnenmigration (Internally Displaced Persons – IDP) (Nohlen/Schultze 2004: 548).

2.1.2. Genfer Flüchtlingskonvention

Das sogenannte Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, bzw. die „Genfer Flüchtlingskonvention“ (GFK), wurde am 28. Juli 1951 auf einer UN-Sonderkonferenz verabschiedet und trat am 22. April 1954 in Kraft. Die GFK ist die Basis eines mehr als 50 Jahre lang bestehenden internationalen Schutzsystems, das einem starken Veränderungsdruck unterliegt und die mit dem Schutz von Flüchtlingen beauftragten internationalen Institutionen zunehmend mit Aufgaben in der Steuerung von Fluchtbewegungen konfrontiert. Laut der GFK sind Flüchtlinge als solche Menschen anzusehen, die ihr Heimatland aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer „Rasse“, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe verlassen haben. Die GFK wurde mittlerweile von 144 Staaten unterzeichnet. Sie definiert zwar präzise,

was unter einem politischen Flüchtling zu verstehen ist, verpflichtet aber die Unterzeichnerstaaten nicht generell zur Aufnahme jedes Flüchtlings. Die Staaten interpretieren die Definition oft unterschiedlich, weshalb sich die Praxis der Asylgewährung in den einzelnen Ländern zum Teil erheblich unterscheidet. Grundsätzlich aber verbietet die Konvention, Flüchtlinge in Gebiete zurückzuweisen oder abzuschieben, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht ist (Angenendt 2006: 49f). Mit der wachsenden Zahl von Staaten, die die GFK sowie ihr Zusatzprotokoll von 1967 unterzeichnet haben, ist ein internationales Flüchtlingsregime entstanden, dem das Freiwilligkeitsprinzip zugrunde liegt, wonach ein Staat Asyl gewähren kann, aber nicht muss. Der heute wichtigste internationale Akteur im Bereich des Flüchtlingsschutzes ist das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR), dessen Rechtsgrundlage die GFK ist (Angenendt 2006: 50). Die Aushöhlung der Genfer Flüchtlingskonvention, des wirkungsvollsten und bewährtesten rechtlichen Schutzinstrumentes für Flüchtlinge, stellt seit einigen Jahren eine Abwehrmaßnahme gegen den vermeintlichen „Zustrom von Fremden“ dar. Immer wieder heißt es, die Flüchtlingskonvention sei ein Rechtsdokument im Geiste des Kalten Krieges und nicht auf die Fluchtbewegungen der Gegenwart anwendbar, da sie der heutigen Situation nicht mehr gerecht werde und daher durch ein modernes Rechtsinstrument abgelöst werden sollte (Sunjic 2000: 147). Doch nicht die Genfer Flüchtlingskonvention ist zu schwammig oder zu veraltet, um zeitgemäßen Flüchtlingsschutz zu sichern, sondern die Staaten haben durch verschiedene Interpretationen Teile der Konvention in Frage gestellt, um sie in ihrer Gültigkeit einzuschränken. Es mangelt daher nicht an „modernen“ Rechtsinstrumenten, sondern am politischen Willen, allen Schutzbedürftigen Asyl zu gewähren (Sunjic 2000: 150f).

2.1.3. Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verfolgt das Ziel, in ihren Mitgliedstaaten elementare Menschenrechte, den Schutz der persönlichen Freiheit, rechtsstaatliche Verfahrensgarantien, besondere Freiheitsrechte sowie das Recht auf Ehe und Familie zu gewährleisten. Alle 47 Mitgliedstaaten des Europarats haben sie ratifiziert. Auch die Europäische Union hat ihren Beitritt zur EMRK erklärt. Somit darf kein Rechtsinstrument der EU so ausgelegt werden,

dass es die Bestimmungen der EMRK verletzt oder einschränkt. Die EMRK errichtet ein europäisches Menschenrechtsschutzsystem mit einem Katalog von Menschenrechten und Organen zur Überprüfung von Verletzungen dieser Rechte. Sie wird durch 14 Zusatzprotokolle ergänzt. Einzigartig ist auch der Durchsetzungsmechanismus der EMRK: Die Bürger der Mitgliedstaaten haben auf dem Wege der Individualbeschwerde einen direkten Zugang zu dem von nationalen Instanzen unabhängigen Ständigen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR), der am 1. November 1998 eingerichtet wurde und im Gegensatz zu anderen internationalen Menschenrechtspakten einen wirksamen Mechanismus zur Durchsetzung der gewährleisteten Rechte sicherstellt. Der EGMR besteht aus je einem in Vollzeit beschäftigten Richter pro Mitgliedstaat. Die Urteile des EGMR sind endgültig und bindet die betroffenen Mitgliedstaaten (Gimbal 2007: 160ff).

2.1.4. Flüchtling

Flüchtlinge sind Personen, die aufgrund einer Notsituation ihren bisherigen Lebensraum verlassen und in einem anderen Landesteil („Binnenflüchtlinge“, bzw. *Internally Displaced Persons* – IDP) oder über ihre Landesgrenzen hinweg Schutz suchen (Nohlen/Schultze 2004: 240). Als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 ist anzusehen, wer

sich [...] aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen; oder wer staatenlos ist, sich infolge obiger Umstände außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren (Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955 [Übersetzung], Art. 1 Abschnitt A Z 2 GFK).

Der/Die AsylbewerberIn muss nicht beweisen, dass er/sie Flüchtling ist, er/sie muss lediglich die Wahrscheinlichkeit nachweisen. Sein/Ihr Vorbringen gilt dann als glaubhaft, wenn es schlüssig und plausibel ist und der/die AsylbewerberIn persönlich glaubwürdig ist. Zum Flüchtling wird man nicht erst, wenn die

Verfolgung tatsächlich eingesetzt hat, sondern bereits dann, wenn man sie zu befürchten hat; daher auch die Formulierung der „wohlbegründeten Furcht vor Verfolgung“ (siehe Definition oben). Furcht ist zwar immer ein subjektives Empfinden, doch das Adjektiv „wohlbegründet“ fügt der persönlich empfundenen Bedrohung ein objektives, nachprüfbares Element hinzu. Während die Bürger in geordneten rechtsstaatlichen Verhältnissen unter dem Schutz ihres Staates stehen, handelt es sich bei Flüchtlingen um Personen, die diesen Schutz nicht in Anspruch nehmen können, da ihr Heimatland nicht in der Lage ist, seine Bürger vor Verfolgung zu bewahren. Der Flüchtling selbst hat somit keinen Einfluss auf die Umstände, die ihn der Verfolgung aussetzen (Sunjic 2000: 148f). Jeder politische Flüchtling ist das Opfer einer Zwangssituation und muss zwischen Unterdrückung in seiner/ihrer Heimat und der Freiheit in der Fremde wählen. Dabei sieht er/sie in der Flucht und ihren Folgen das kleinere Übel. Dennoch leidet jeder Flüchtling unter den Konsequenzen seiner/ihrer Entwurzelung. Der Begriff des „politischen Flüchtlings“ ist völkerrechtlich allerdings sehr eng gefasst und grenzt Kriegs-, Armuts-, oder Umweltflüchtlinge aus, da die GFK nicht alle Situationen und Aspekte erfasst, mit denen Flüchtlinge konfrontiert sind. Der UNHCR kann – streng genommen - nur für jene Flüchtlinge Rechtsschutz und humanitäre Hilfe leisten, wenn diese der international anerkannten Definition in der GFK entsprechen (Herrmann 2008)¹. Diese juristische Eingrenzung wird der heutigen Flüchtlingssituation nicht mehr gerecht, in der die Welt vor einem neuen Typus von bewaffneten Konflikten steht, die ethnisch oder religiös motiviert sind, die die meisten Opfer unter der Zivilbevölkerung zu verzeichnen haben und in denen Vertreibungen nicht eine Folge, sondern Ziel des Krieges sind. Die allgemeinen Auswirkungen eines (Bürger-) Krieges gelten in der Verwaltungspraxis europäischer Staaten nicht als asylrelevant, ebenso wenig wie Benachteiligungen, denen die gesamte Bevölkerung ausgesetzt ist. Dennoch schließt die Tatsache, dass jemand vor einem Bürgerkrieg geflüchtet ist, nicht automatisch aus der Asylgewährung aus. Nur die individuelle Fluchtgeschichte kann Aufschlüsse darüber geben, ob es sich um einen Flüchtling handelt oder nicht (Sunjic 2000: 148ff). Hier wird deutlich, dass der Flüchtlingsbegriff ein Sammelbegriff ist, der sehr unterschiedliche Typen von Flüchtlingen mit jeweils

1

http://www.bpb.de/die_bpb/ET9R43,0,0,Menschenrechte_f%FCr_Fl%FCchtlinge_und_Vertriebene.html#art0

spezifischen Fluchtmotiven umschließt. In der Regel führt nicht ein einzelner Grund, sondern mehrere miteinander vermischte Faktoren zur Flucht, beispielsweise verbinden sich Kriege mit Hungersnöten, die manifeste Gewalt von Diktaturen mit der strukturellen Gewalt von Massenelend (Nuscheler 2004: 108f). Daher leistet der UNHCR trotz der Beschränkungen der GFK auch jenen Personen humanitäre Hilfe, die vor Dürre, Hunger, Elend oder Umweltkatastrophen geflohen sind, denn zweifellos sind wirtschaftliche und soziale Not in vielen Fällen nicht minder lebensgefährlich als die Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität oder politischer Gesinnung. Dennoch machen die Abgrenzung der politischen Flüchtlinge und die besondere Fürsorge, die sie im Auftrag der Völkergemeinschaft durch den UNHCR erfahren, aus völkerrechtlichen und praktisch-politischen Gründen Sinn. Niemandem wäre geholfen, würde man trotz aller Gemeinsamkeiten aller Flüchtlingsgruppen die bestehenden Unterschiede verwischen und den Flüchtlingsstatus ausdehnen (Opitz 1997: 11f).

Im September 2001 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, vor. Der Rat der Europäischen Union hat diesen Vorschlag im April 2004 angenommen (Kommission der EG 2005)². Die Richtlinie 2004/83/EG greift dabei auf die Definition des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention zurück (Richtlinie 2004/83/EG)³.

2.1.5. Subsidiärer Schutz

In Hinblick auf die oben angeführte Problematik des eng gefassten Flüchtlingsbegriffs laut GFK aus dem Jahr 1951 gewinnt der „subsidiäre Schutz“ für all jene Flüchtlingsgruppen, die nicht unter diese Definition fallen, an Bedeutung. Der Status des/der subsidiär Schutzberechtigten ist einem/einer Fremden zuzuerkennen, dessen/deren Asylantrag abgewiesen wurde oder dem/der der Status des/der Asylberechtigten aberkannt worden ist, dessen Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung in sein/ihr Herkunftsland

² http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/subsidiary/fsj_asylum_subsidary_de.htm

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>

jedoch Art. 2 und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und das 6. und 13. Zusatzprotokoll der EMRK verletzen würde oder für ihn/sie als Zivilperson eine ernsthafte Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt aufgrund eines internationalen oder innerstaatlichen Konfliktes mit sich bringen würde (Asylgesetz § 8 Abs. 1).⁴ Laut der vom Rat im April 2004 angenommenen Richtlinie der Europäischen Kommission, hat ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser Anspruch auf subsidiären Schutz,

*der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden [...] zu erleiden, und [...] der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will (Richtlinie 2004/83/EG).*⁵

Subsidiär Schutzberechtigte genießen nur ein befristetes Aufenthaltsrecht in ihrem Gastland, das ihnen jederzeit wieder entzogen werden kann. Das Schicksal dieser Flüchtlinge bleibt dadurch weiterhin ungewiss und sie können kaum ein geregeltes Leben beginnen. Der Schutz gegen ihre Abschiebung hängt von den politischen Entwicklungen in ihrem Herkunftsland ab. So kann es durchaus vorkommen, dass Menschen, die in ihrem Heimatstaat keine Existenz mehr haben und sich diese in ihrem Aufnahmestaat geschaffen haben, das Land wieder verlassen müssen. Teilweise wird in der migrations- und asylpolitischen Debatte auch die Bezeichnung „De-facto-Flüchtlinge“ für jene Personen angewendet, die vorwiegend aus Gründen humanitärer Art als schutzwürdig gelten und denen daher ein subsidiärer Schutzstatus zuerkannt wird (Aziz 2005: 9).⁶

2.1.6. Asyl und AsylbewerberIn

Der Begriff „Asyl“ bedeutet die Gewährung von Schutz für Verfolgte vor dem Zugriff ihrer Verfolger (Nohlen/Schultze 2004: 39) und damit die Genehmigung zum zeitlich begrenzten oder dauernden Aufenthalt innerhalb der Staatsgrenzen, die von einem Staat an durch Katastropheneinwirkung obdachlos Gewordene oder

⁴ http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_I_100/BGBLA_2005_I_100.html

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>

⁶ http://www.asyl.at/umf/ber/Hausarbeit_asyl_umf.pdf

Flüchtlinge erteilt werden kann (Demel 2003: 69) Ein völkerrechtlich garantiertes Menschenrecht auf Asyl existiert nicht. Seit Anfang der 1990er-Jahre führte die starke Zunahme von AsylbewerberInnen und die damit verbundenen Probleme zu umstrittenen Gesetzesänderungen, denen zufolge Asyl den Personen verweigert werden kann, die aus einem verfolgungssicheren Drittstaat einreisen. Als „AsylbewerberIn“ gilt jene Person, die einen Asylantrag gestellt hat, über den noch nicht abschließend entschieden wurde. Eine Entscheidung gilt dann als abschließend, wenn alle möglichen Rechtsbehelfe erschöpft sind (Nohlen/Schultze 2004: 39f).

2.1.7. Prinzip des *Non-Refoulement*

Das Prinzip des *Non-Refoulement* nimmt eine dominante Rolle im internationalen Recht ein. Es besagt, dass kein Staat eine Person in ein Territorium ausweisen oder zurückweisen darf, in welchem diese Person durch Verfolgung oder Gewalt bedroht ist (Betts et al. 2006: 94):

Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde (Genfer Flüchtlingskonvention, Artikel 33).

Das Aus- bzw. Zurückweisungsverbot bezieht sich dabei auf den Heimatstaat des Flüchtlings und auf jeden Staat, in dem dieses bedrohliche Szenario anwendbar ist. Es ist allerdings zulässig, die Person in einen Drittstaat abzuschieben, in welchem dieser bereits einmal sicher war (Plank 2009: 15). In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass einige Staaten dieses Prinzip nur widerwillig anwenden, wenn es darum geht, AsylbewerberInnen die Einreise zu bewilligen. Eine der Konsequenzen der zunehmend restriktiven Asylpolitik ist somit die Untergrabung des fundamentalen *Non-Refoulement*-Prinzips (Betts et al. 2006: 94).

2.2. Internationale Migration im Zeitalter der Globalisierung

Grenzüberschreitende Migration ist ursächlich und eng mit (welt)wirtschaftlichen Strukturveränderungen verbunden. Der westeuropäische Wirtschaftsaufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg wäre ohne Arbeitskräfte aus der Türkei, Jugoslawien, der Maghreb-Region, ehemaligen europäischen Kolonien oder aus Asien undenkbar gewesen. Der Bedarf an Arbeitskräften stellt zum einen aufgrund der expansiven Natur des kapitalistischen Akkumulationsprozesses, zum anderen wegen des Wunsches der UnternehmerInnen, die Arbeitskosten zu senken, eine Konstante der Entwicklung des kapitalistischen Weltsystems dar. Migration ist also ein Subsystem des Weltmarktes, ein *labor supply system* (Hödl et al. 2000: 13 f). Die Globalisierung der Wirtschaft führt zur Erosion des staatlichen Einflusses. Staaten haben geringere Möglichkeiten, die ökonomische Entwicklung zu steuern oder jene zu beschützen, die als Globalisierungsverlierer an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Dramatische Wirtschaftslagen ziehen vor allem in krisenanfälligen Ländern dramatische politische Entwicklungen nach sich: Staatliche Macht zerfällt, wirtschaftliche, religiöse oder ethnische Konflikte brechen auf und führen zu massiven Menschenrechtsverletzungen (Sunjic 2000: 152). Die Globalisierung hat somit auch die Ursachen, Formen und Folgen der internationalen Migration maßgeblich beeinflusst. Die zunehmende Entgrenzung der nationalen Ökonomien, die Vermehrung und Verdichtung transnationaler Interaktionen und Interdependenzen, sowie die Öffnung der Grenzen für Güter, Kapital, Dienstleistungen und Kommunikationsmedien wirken sich erheblich auf das gesamte Migrationsgeschehen aus (Nuscheler 2004: 36). Während sich der Kapitaltransfer und internationale Finanztransaktionen unserer Wahrnehmung zumeist entziehen, gehört die Gegenwart von MigrantInnen zu den augenscheinlichsten Ergebnissen der Globalisierung (Hödl et al. 2000: 9). Doch die internationale Migration ist nicht nur maßgeblich von der Globalisierung beeinflusst, sondern auch die Globalisierung von der internationalen Migration. Diese stellt ein Instrument zur Reduzierung der globalen Ungleichheit und der Förderung von Entwicklung dar. Die Regierungen der Herkunftsländer von MigrantInnen erhoffen sich von der globalen Migration eine zügige Entwicklung ihres Landes durch Überweisungen von Geldern der MigrantInnen aus dem Ausland in ihr Heimatland und den Transfer von Wissen und Qualifikationen. Die

Realität sieht jedoch oft anders aus: Viele MigrantInnen erfahren keine ausreichende Ausbildung, um sich bestimmte Qualifikationen zu erwerben und arbeiten in unterbezahlten Jobs. Auf der anderen Seite wollen MigrantInnen, die über eine fundierte Ausbildung und ein umfangreiches Wissen verfügen, nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren, weil diese ihnen weder Stabilität, Sicherheit, noch Wachstum bieten können. Globale Migration führt in jedem Fall zu kulturellen und sozialen Veränderungen. Die Herkunftsgebiete der MigrantInnen profitieren auf der einen Seite von Rückkehrern, die neue Ideen importieren, welche veraltete traditionelle Praktiken und Hierarchien ersetzen können. Die Aufnahmeländer und ihre Gesellschaften auf der anderen Seite erfahren eine Umgestaltung durch kulturelle und religiöse Diversität (Betts et al. UNHCR 2006: 13). Die meisten Staaten im weltweiten Migrationssystem sind nicht nur mit einem Migrationstyp konfrontiert, sondern mit einer breiten Palette unterschiedlicher Wanderungsformen. Diese umfassen die „klassische“ Zuwanderung mit permanentem Charakter, temporäre Formen der Arbeitsmigration, Kettenwanderungen⁷ in Form von Familienzusammenführungen, Pendel- und saisonale Wanderungen, Transitmigration⁸ und „nicht dokumentierte“ Zuwanderung (siehe unten) (Hödl et al. 2000: 15). Viele Migrationsforscher gehen davon aus, dass die Globalisierung auch in den nächsten Jahrzehnten Ausmaß und Richtung von Wanderungsbewegungen wesentlich beeinflussen wird. Folgende Faktoren sind dafür ausschlaggebend:

Erstens, die Revolutionierung des Verkehrswesens verengte die Räume und vergrößerte dadurch die Mobilität der Menschen. Es folgte eine „Entregionalisierung“ der internationalen Migration durch die Erleichterung und Verbilligung weiter Reisen. Zweitens, die Auslagerung der Produktionsstätten in so genannte „Billiglohnländer“ hat nicht nur Binnenwanderungen, sondern auch intraregionale Migrationsschübe ausgelöst. Die Globalisierung verstärkt auch die Marginalisierung peripherer Regionen, „Entbäuerlichung“ und Urbanisierung. Drittens, die Globalisierung der Produktions- und Arbeitsmarktstrukturen bringt

⁷ Bei Kettenwanderungen werden Familienbeziehungen und ethnische Netzwerke von bereits niedergelassenen MigrantInnen genutzt, um den Zugang zu Informationen und Ressourcen zu erleichtern und die Migration erfolgreich und kostengünstig zu realisieren (Hödl et al. 2000: 15).

⁸ Unter Transitmigration versteht man einen meist zeitlich begrenzten Aufenthalt in einem bestimmten Staat, da eine Weiterreise in das gewünschte Zielland beabsichtigt ist (Hödl et al. 2000: 15).

soziale Klassendifferenzierung der Migration hervor. Viertens, die Internationalisierung von Wirtschaft und Forschung und die Herausbildung einer globalen Wissensgesellschaft fördert die sogenannte „Elitenmigration“; es herrscht ein weltweiter Wettbewerb um die „besten Köpfe“. Fünftens, die Globalisierung der Telekommunikation bewirkt eine kommunikative Vernetzung der Welt. Dadurch entstehen auch ungewollte Migrationsanreize, beispielsweise durch Bilder vom „besseren Leben“, die das internationale Wohlstandsgefälle sichtbar und bewusst machen. Sechstens, die Globalisierung erzeugt durch die ungleiche Verteilung ihrer Risiken und Wohlfahrtsgewinne negative Interdependenzketten und dadurch auch Verarmung, Verwundbarkeiten der Gesellschaften und politische Instabilitäten, Vermehrung und Brutalisierung von Verteilungskonflikten und im Gefolge von Gewalterruptionen Fluchtbewegungen. Siebtens, die Globalisierung fördert die Herausbildung von transnationalen Netzwerken, dazu gehören auch international organisierte Schleppergruppen (Nuscheler 2004: 36f).

Im Gegensatz zur Flucht, der in jedem Fall drohende Gewalteinwirkung zugrunde liegt und die sich damit gegen den freien Willen der Betroffenen vollzieht, kann Migration durchaus auch freiwillig erfolgen; zur Verbesserung individueller und kollektiver Lebenschancen, ohne dass eine unmittelbare Bedrohung für Leib und Leben vorliegt. Die Verbindung der Flucht- und der Migrationsproblematik wirft angesichts ihrer unterschiedlichen historischen und aktuellen Problemlagen konzeptionelle Probleme auf (Opitz 1997: 11ff). Eine unmissverständliche Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und MigrantInnen ist daher von weitreichender Bedeutung. Die Zuordnung entscheidet darüber, wie die Zielländer mit den ImmigrantInnen umgehen. In der Öffentlichkeit dominiert immer häufiger die Regel: Einwanderung hat sich am Interesse und Bedarf des Aufnahmestaates zu orientieren, die MigrantInnen haben kein Recht auf Aufnahme und Aufenthalt. Im Gegensatz dazu richtet sich Asyl nach dem Kriterium der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person: Wer die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt, hat einen individuellen Anspruch auf Aufnahme und Schutz, ungeachtet wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Rahmenbedingungen im Zielland (Sunjic 2000: 146).

2.2.1. Restriktive Maßnahmen und Irreguläre Migration

Anfang der 1990er-Jahre führten die meisten europäischen Nationen wesentlich restriktivere Migrations- und Asylpolitiken ein. Diese Maßnahmen lassen sich grob in drei Blöcken zusammenfassen: Erstens wurde der Zugang zum Staatsgebiet durch eine strenge Visapolitik und verschärfte Grenzkontrollen, sowie durch Sanktionen gegenüber Fluggesellschaften erschwert, die Passagiere ohne ausreichende Reisedokumente beförderten. Zweitens sehen sich jene, denen die Einreise trotzdem gelingt, mit Schnellverfahren konfrontiert, die dem eigentlichen Asylverfahren vorgeschaltet sind und den Zweck verfolgen, die AntragstellerInnen aufgrund formalrechtlicher Kriterien, wie beispielsweise Drittlandszuständigkeit oder offensichtlich unbegründete Anträge, und die Zahl der kostenintensiven und langwierigen Asylverfahren so gering wie möglich zu halten. Die dritte „Verteidigungslinie“ der Zielländer ist schließlich das Asylverfahren selbst. Die Kriterien für eine Asylanerkennung wurden verschärft. Zugleich machen viele Staaten den AsylbewerberInnen das Warten auf eine Entscheidung so ungemütlich wie möglich, indem sie ihre Bewegungsfreiheit einschränken – wie beispielsweise im Falle der Schubhaft – und die soziale Unterstützung der AsylbewerberInnen minimieren bzw. zur Gänze abschaffen (Sunjic 2000: 146). Diese Einschränkungen und Verschärfungen bewirkten zwar eine Reduktion der Anzahl von AsylbewerberInnen, doch die restriktiver werdende Zuwanderungspolitik scheitert an ihrem vorgeblichen Ziel, die Zuwanderung zu unterbinden oder zumindest zu verringern. Die Errichtung von legalen Barrieren gegen den internationalen Zuzug brachte stattdessen eine exponentielle Zunahme der sogenannten „irregulären Migration“⁹ mit sich. Diese Form der Wanderung, die sich außerhalb der offiziellen Immigrations-Kontrollsysteme vollzieht, hat sich als eine der wichtigsten neuen Entwicklungen im internationalen Migrationsgeschehen herausgestellt (Hödl et al. 2000: 17). In dem Maße, in dem die Zahl der nicht-dokumentierten GrenzgängerInnen ansteigt, sinkt weiterhin die Bereitschaft vieler Staaten, MigrantInnen aufzunehmen. Immer häufiger werden wirtschaftliche Rezession und hohe Arbeitslosigkeit als plausible Gründe angeführt, die

⁹ Im angelsächsischen Sprachraum wird diese Form als „un- oder nicht-dokumentierte“ Migration bezeichnet, da die ZuwanderInnen ohne gültige Papiere und deshalb nicht dokumentiert einreisen, während im deutschsprachigen Raum noch der denunziatorische Begriff der „illegalen“ Migration vorherrscht (Hödl et al. 2000: 17).

Einwanderung zu limitieren. Dies ist natürlich auch ganz im Sinne der Schlepperorganisationen, denn je restriktiver die Einreisebestimmungen werden, desto mehr Menschen versuchen mit ihrer Hilfe in ein westeuropäisches Land zu immigrieren. Die Schlepper wiederum ködern Ausreisewillige mit dem „Paradies der westlichen Welt“ (Chabaké 2000: 123).

2.2.2. Allgemeine Ursachen von globaler Migration

Viele PolitikerInnen oder BürgerInnen der entwickelten Länder meinen zu wissen, warum MigrantInnen ihre Heimat verlassen und in ihre Staaten zu gelangen versuchen: Der Lebensstandard sei in den Entwicklungsländern niedrig und in der entwickelten „westlichen“ Welt hoch. Durch Migration zwischen diesen beiden Zonen könnten arme MigrantInnen erwarten, ihre materielle Lebenssituation zu verbessern. Ökonomisch ausgedrückt geht man davon aus, dass MigrantInnen in ihren Heimatländern eine Kosten-Nutzen-Rechnung anstellen, bei der die Kosten der Wanderung mit den erwarteten finanziellen und sonstigen Gewinnen, die sich aus dem Leben und der Arbeit in einem entwickelten Land ergeben würden, verglichen wird. Internationale Migration entsteht jedoch nicht aufgrund einer simplen individuellen Kosten-Nutzen-Rechnung, sondern im Rahmen umfassender sozialer, ökonomischer und politischer Umwälzungen (Massey 2000: 55). Die Migrationsforschung unterscheidet zwischen Druckfaktoren (Push-Faktoren oder Schub-Faktoren), die im Abwanderungsland wirksam sind, und Sogfaktoren (Pull-Faktoren), die vom Aufnahmeland ausgehen. Beide Faktoren ergänzen sich in der Praxis und können auch analytisch nicht immer auseinander gehalten werden. Dr. Steffen Angenendt von der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ in Berlin und Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe „Globale Fragen“ unterscheidet dabei zwischen fünf Wanderungsfaktoren, welche die globale Migration maßgeblich beeinflussen: Erstens, politische Wanderungsfaktoren wie beispielsweise die systematische Verfolgung missliebiger Eliten, die allgemeine Unterdrückung der Bevölkerung, flächendeckende Menschenrechtsverletzungen oder lokale militärische Auseinandersetzungen zwischen Machthabern und Opposition, die eine erhebliche Schubwirkung haben. Als Sogfaktoren gelten hier beispielsweise die begründete Hoffnung und die Möglichkeit, in friedlicheren Landesteilen oder außerhalb der Landesgrenzen Schutz und Sicherheit vor Verfolgung finden zu

können. Zweitens, gesellschaftliche Wanderungsfaktoren; dazu gehören Schubkräfte wie ethnische Gegensätze, oft zwischen Mehrheiten und Minderheiten, oder Konflikte zwischen laizistischen und fundamentalistischen Gruppen. Als Sogkraft wirkt hier die Attraktivität von modernen liberalen Gesellschaften, in denen Religionsfreiheit herrscht und die bürgerlichen Freiheiten eingehalten werden. Drittens, ökonomische Wanderungsfaktoren; aus makroökonomischer Sicht werden Wanderungsbewegungen durch kurzfristige konjunkturelle Bedingungen, mittelfristige Änderungen der Produktionsorganisation und grundlegende strukturelle Gegebenheiten der Volkswirtschaften, wie beispielsweise die sozialen Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Weltregionen, beeinflusst. Dies trifft allerdings nur unter zwei Bedingungen zu: Erstens müssen diese makroökonomischen Wanderungsfaktoren auf eine entsprechende individuelle Disposition des/der Migranten/Migrantin treffen. Zweitens müssen die Herkunftsstaaten die Auswanderung zulassen und die Aufnahmeländer die Möglichkeit der Einreise und des Aufenthalts bieten. Die begründete Hoffnung auf Beschäftigung ist hier der wichtigste Sogfaktor. Viertens, demographische Wanderungsfaktoren, welche als langfristige Rahmenbedingung interne und grenzüberschreitende Migration beeinflussen. Entscheidende Größen sind dabei die Geschwindigkeit und regionale Verteilung des Bevölkerungswachstums. Laut UN-Bevölkerungsfonds wird die Zunahme der Weltbevölkerung zu 95 Prozent in Entwicklungsländern, insbesondere in Asien, stattfinden. Demographische Entwicklungen in den Zielländern gelten dann als Sogfaktoren, wenn es zu einem langfristigen Bevölkerungsrückgang kommt, der zu einem Mangel an Arbeitskräften führt. Und schließlich fünftens, ökologische Wanderungsfaktoren, da sich auch ökologische Katastrophen auf die globale Migration auswirken. Einige Weltgebiete werden künftig in noch weitaus stärkerer Weise von natürlichen und anthropogenen Umweltkatastrophen betroffen sein. Beispiele hierfür sind Bangladesch, wo immer stärkere Überschwemmungen drohen oder das südliche Afrika, das unter der zunehmenden Desertifikation und Dürrekatastrophen zu leiden hat (Angenendt 2004a).¹⁰

¹⁰ www.weltpolitik.net/print/85.html

2.2.3. Flucht

Flucht und Vertreibung sind Phänomene, die vor allem im Umfeld interner und internationaler Konflikte auftreten. Das politische Geschehen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist durch drei große Prozesse gekennzeichnet: Den Ost-West-Konflikt, den Zerfall der großen Kolonialreiche und die Bildung neuer Staaten auf den Territorien der früheren Kolonialimperien. Letzterer Prozess ist – im Gegensatz zu den beiden anderen – noch nicht abgeschlossen und ein Ende ist nicht absehbar. Der Ost-West-Konflikt brach schon bald nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges aus und zog sich bis zum Ende der 1980er-Jahre. Während dieser sich zunächst auf den europäischen Raum konzentrierte, dehnte er sich nach dem Sieg der chinesischen Kommunisten im Bürgerkrieg, der Machtergreifung kommunistischer Regime in Nordkorea und Nordvietnam und der Ausbreitung kommunistischer Guerillabewegungen in anderen Teilen Südostasiens zunächst auf Asien, in weiterer Folge auch auf Lateinamerika und Afrika aus und führte in vielen Teilen der Welt zu neuen Fluchtbewegungen (Opitz 1997: 18ff). Etwa zeitgleich mit dem Ausbruch des Ost-West-Konflikts trat auch die Auflösung der Kolonialreiche der westeuropäischen Mächte in ihre letzte entscheidende Phase und löste einen neuen Typus der Massenmigration aus. Frankreich, Großbritannien, Belgien, die Niederlande, Italien und Portugal waren seit den 1950er-Jahren das Ziel von mehreren Hunderttausend Rückwanderern aus den ehemaligen Kolonialgebieten in Süd- und Südostasien, Afrika und der Karibik. Doch auch die Bewohner dieser Gebiete wanderten ab den fünfziger Jahren aufgrund der schlechten Lebensbedingungen und politischen und ethnischen Konflikten in den neubegründeten Staaten der Dritten Welt nach Europa. Gefördert wurde dieser Migrationstypus von der zunehmenden Nachfrage nach billigen Arbeitskräften. Außerdem erleichterten die ehemaligen europäischen Kolonialimperien die postkolonialen Wanderungen, indem sie den BewohnerInnen ihrer ehemaligen Überseegebiete die Staatsbürgerschaft zuerkannten oder sie zumindest als bevorzugte Einwanderer behandelten. Die MigrantInnen ihrerseits orientierten sich an den bereits vorhandenen Beziehungen zu Europa, wobei die Beherrschung einer westeuropäischen Sprache, die günstigen Verkehrsbedingungen, sowie die wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den europäischen Nationen und ihren ehemaligen Kolonien diese Wanderungen

zusätzlich begünstigten. Auf dem europäischen Kontinent entstanden dadurch „farbige“ Minderheiten. Die Anwesenheit solcher ethnischer Gruppen und der von ihnen aufgebauten ökonomischen und kulturellen Netzwerke erklärt auch, warum die Zuwanderung aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien und aus Asien, Afrika oder der Karibik trotz zunehmender Arbeitslosigkeit, Anwerbestopp und der verschärften Anti-Immigrationspolitik in Europa nie völlig zum Stillstand kam; dieser Typ von Kettenwanderung (siehe Kapitel 2.2.) besteht fort (Münz 2000: 180f). Den größten Einfluss auf die Fluchtbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg hatten allerdings wahrscheinlich die Nationenbildungsprozesse (*Nation Building*), die sich unmittelbar aus der Entkolonialisierung ergaben und bis heute andauern. Diese *Nation-Building*-Prozesse sind durch eine erhebliche und folgenschwere Gewalttätigkeit, gemessen an der Zahl der zwischenstaatlichen Konflikte, der Konflikte aufgrund von separatistischen Bewegungen und der innerstaatlichen Konflikte, gekennzeichnet (Opitz 1997: 18ff).

2.3. Phasen der Fluchtbewegungen nach Europa

Ab den späten 1950er- und 1960er-Jahren wurde der Bedarf an Arbeitskräften der nordwestlichen Kernländer der Europäischen Gemeinschaft durch die Anwerbung von sogenannten „GastarbeiterInnen“ in Südeuropa und im Mittelmeerraum gedeckt. Zwischen 1955 und 1973 wurden etwa 15 Millionen Arbeitsmigranten angeworben; dadurch setzte ein innereuropäischer Wanderungsvorgang ein, ergänzt durch Zuwanderung aus der Türkei und den Maghreb-Staaten. Seit Mitte der 1970er-Jahre nahm die Zahl der angeworbenen Arbeitskräfte ab, die Zahl der nachziehenden Familienangehörigen, der in den Zuwanderungsländern geborenen Kinder und auch der Asylsuchenden nahm allerdings zu. Europaweit erhöhte sich die Zahl der AsylbewerberInnen von 13.000 im Jahr 1973 auf 600.000 im Jahr 1992, infolgedessen oft von einer „Invasion der Armen“ oder einem „Sturm auf Europa“ gesprochen wurde. Dies führte inner- und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu einer Einschränkung des Asylrechts und der visumfreien Einreisemöglichkeiten, zu schärferen Grenzkontrollen und zu einer restriktiven Handhabung von Duldungstatbeständen. In den weltpolitischen Wendejahren von 1989/90 und in Folge des Zusammenbruchs des „Ostblocks“ und der Sowjetunion wurde Westeuropa zur Zielregion von Wanderungsbewegungen aus dem Osten und der ehemalige Eisernen Vorhang

wurde zu einer neuen Migrationsgrenze zwischen West- und Osteuropa (Nuscheler 2004: 33f). Die größte Flüchtlingswelle in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges entstand jedoch nach dem Zerfall Jugoslawiens und den Kriegen in Kroatien und in Bosnien-Herzegowina. Vier bis fünf Millionen Menschen mussten seither ihre Heimat verlassen; davon wanderte fast eine Million nach Westeuropa. Nach 1993 ließen fast keine europäischen Staaten Flüchtlinge aus Kroatien, Bosnien, der Vojvodina und dem Kosovo mehr ins Land. Erst im Jahr 1998 kam es wieder zur Aufnahme bzw. Duldung von Deserteuren und Wehrdienstverweigerern aus Serbien, sowie von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem Kosovo. Die Mehrzahl der AsylbewerberInnen in Europa von heute sind keine Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Viele von ihnen haben jedoch gute Gründe, vor existentieller wirtschaftlicher Not, ökologischen Katastrophen, wachsenden ethnischen Spannungen, offener Unterdrückung und Krieg in ihrer Heimat zu fliehen. Beispiele dafür sind die bosnischen Flüchtlinge der Jahre 1992 bis 1995 und die kosovo-albanischen Flüchtlinge der Jahre 1998 bis 1999, sowie türkische und irakische Kurden, Serben aus Kroatien, südsudanesischen Christen, etc. (Münz 2000: 184f).

Stephen Castles und Sean Loughna teilen in ihrem Beitrag „Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries, 1991-2001“ im Sammelband „Poverty, International Migration and Asylum“ die Fluchtbewegungen innerhalb und nach Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis heute in drei Phasen ein: Die erste Phase ist dadurch gekennzeichnet, dass Flüchtlinge nicht also solche, sondern als ArbeitsmigrantInnen behandelt wurden. Viele sogenannte „GastarbeiterInnen“ entflohen den autoritären Regimes in Spanien, Portugal, Griechenland oder der Türkei, während es den Aufnahmeländern an Arbeitskräften mangelte. Durch diese scheinbare „Win-win-Situation“ verabsäumten die Aufnahmeländer eine genaue Prüfung des Flüchtlingsstatus der MigrantInnen und ihrer Bedürftigkeit nach Schutz (Castles/Loughna 2005: 41). Die Migrationspolitik der Aufnahmeländer spiegelte im Zeitraum zwischen 1945 und Mitte der 1970er-Jahre die herrschenden politischen und ökonomischen Bedingungen wider und erwies sich als relativ „großzügig“. Faktoren wie ein rasches Wirtschaftswachstum, abnehmende Ungleichheit und ein geringeres Ausmaß an internationalen Wanderungen trugen dazu bei, dass die internationale

Migration kaum im Blickpunkt der Öffentlichkeit stand (Massey 2000: 62f). Die zweite Phase setzte ein mit der Ölkrise im Jahr 1973 und der Einstellung der Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem Ausland durch die westeuropäischen Industrienationen (Castles/Loughna 2005: 41). Das Wirtschaftswachstum verlangsamte sich seit Anfang der 1970er-Jahre und die Lohnunterschiede wuchsen; parallel dazu stieg auch das Einwanderungsvolumen und die Anwesenheit von MigrantInnen nahm einen dauerhaften Charakter an (Massey 2000: 63). Als einzig legaler Weg für MigrantInnen, um sich in Westeuropa anzusiedeln, erwies sich bald nur noch das Ansuchen um Asyl. Der Migrationsprozess setzte sich somit, wie bereits oben erwähnt, durch Asylantragstellung- und -gewährung, sowie durch Familienzusammenführung fort. Dies impliziert allerdings nicht, dass die Fluchtgründe der AsylbewerberInnen nicht aufrichtig gewesen wären; die Türkei beispielsweise wurde zu jenem Zeitpunkt von politischer Instabilität, Militärputsches und ethnischen Konflikten heimgesucht. Worauf es ankommt, ist, dass MigrantInnen, die wenige Jahre zuvor noch als Arbeitskräfte in den westeuropäischen Industrienationen zugelassen wurden, nun um Asyl ansuchen mussten. Die dritte Phase begann damit, dass die westeuropäischen Staaten in den frühen 1990er-Jahren ihre Asylpolitik zunehmend restriktiv gestalteten, beispielsweise durch die Deklaration bestimmter Transitländer als „Sichere Drittstaaten“, die Einführung einer Visumpflicht, Beschäftigungsverbote und andere Abschreckungstaktiken und restriktive Maßnahmen. Dies hatte zur Folge, dass viele Flüchtlinge auf illegale Weise ihren Weg in die industrialisierten Länder fanden, häufig auch durch Menschenhandel oder mit der Unterstützung von international operierenden Schlepperorganisationen (Castles/Loughna 2005: 41).

2.4. Ursachen von Fluchtbewegungen nach Europa

Die „Brennpunkte“ des internationalen Fluchtgeschehens bilden die Kriegsgebiete, die aufgrund der besonderen Hinterlassenschaften des Kolonialismus entstanden, beispielsweise durch Integrationskrisen künstlich geschaffener Staatsgebilde in willkürlich gezogenen Staatsgrenzen, die Ethnien und Religionen zusammenwürfelten, die gar nicht in einem gemeinsamen Staat zusammenleben wollten. In solchen Fällen fällt die Fluchtursachenforschung mit der Kriegsursachenforschung zusammen. Der Ost-West-Konflikt hat entscheidend zur

Militarisierung der Dritten Welt, zur Anhäufung von Gewaltpotenzial und zur Brutalisierung lokaler Konflikte beigetragen, die in weiterer Folge Massenfluchtbewegungen nach Europa auslösten. Auch Diktaturen, unabhängig von ihren jeweiligen Ideologien, haben immer Oppositionelle verfolgt und ins Exil getrieben. Weitere Opfer von Verfolgung und Vertreibung sind häufig ethnische oder religiöse Minderheiten wie die Tibeter, Kurden oder Tamilen, die Autonomie oder sogar Eigenstaatlichkeit fordern und denen mit Gewalt begegnet wird. Auch die vom globalen Klimawandel beeinflussten Umweltkrisen zeichnen sich als eine wesentliche Schubkraft von Fluchtbewegungen ab (Nuscheler 2004: 108f).

2.4.1. Push-Faktoren

Stephen Castles und Sean Loughna haben die wichtigsten Schub- bzw. Push-Faktoren, sowie Pull- bzw. Sogfaktoren und damit die Ursachen für die Fluchtbewegungen nach Europa ausgemacht und zusammengefasst.

Faktor 1 der Push-Faktoren bezieht sich auf die Unterdrückung von Minderheiten oder ethnische Konflikte. Die meisten Asylbewerber aus Rumänien in den 1990er-Jahren gehörten der ethnischen Bevölkerungsgruppe der Roma an, welche aufgrund der hochgradigen Verfolgung, insbesondere nach dem Kollaps des pro-sowjetischen Ceaucescu-Regimes, in Massen aus ihrer Heimat geflohen sind, hauptsächlich nach Deutschland. Viele AsylbewerberInnen aus der Türkei, dem Irak oder dem Iran gehören der kurdischen Minderheit an und sehen sich ebenfalls in ihrem Heimatland mit Diskriminierung und Verfolgung konfrontiert. Der zweite Faktor bezieht sich auf Bürgerkriege bzw. „Neue Kriege“, wie Mary Kaldor sie bezeichnet. In vielen Fällen sind diese Konflikte „Nachwirkungen“ der Periode des Kalten Krieges. Die Konflikte in Ost- und Süd-Ost-Europa hingen stark mit dem Zusammenbruch des Ostblocks zusammen. Die in diese „Neuen Kriege“ involvierten Akteure sind keine großen staatlichen Armeen, sondern paramilitärische Einheiten, die nicht darauf abzielen, ein bestimmtes Territorium, sondern die Bevölkerung politisch zu kontrollieren. Genozid und ethnische Säuberungen sind Teil dieser Strategie und führen zu Massenvertreibungen. Der dritte Faktor bezieht sich auf IDPs (Internally Displaced Persons) in einem Land. Eine hohe Zahl an IDPs kann in manchen Fällen ein Indikator für einen innerstaatlichen Konflikt sein, der wiederum Flüchtlingsströme auslöst. Der vierte

Faktor bezieht sich auf die Armut, die sich anhand eines niedrigen Pro-Kopf-Einkommens ablesen lässt. Allerdings könnte hier die relative Deprivation relevanter sein, als das absolute Einkommensniveau: Wenn in einem Land infolge von wirtschaftlichen Problemen das Einkommen zurückgegangen oder ungleich angestiegen ist, kann dies zu Wanderungsbewegungen führen, obwohl sich das absolute Einkommen im internationalen Vergleich auf einem relativ hohen Niveau befindet. Faktor 5 bezieht sich auf den niedrigen Rang im Human Development Index (HDI). An dieser Stelle soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass es auch Länder mit niedrigen HDI-Positionen gibt, die keine signifikanten Herkunftsländer von AsylbewerberInnen darstellen. Der sechste Faktor bezieht sich auf die geringe Lebenserwartung, welche eine Folge schlecht ausgebauter Gesundheitssysteme oder mangelnder Grundversorgung sein kann. Der siebte Faktor bezieht sich auf die hohe Bevölkerungsdichte in einem Land, welche in weniger entwickelten Ländern zu einem Konkurrenzkampf um Ressourcen, wirtschaftlichem Verfall und Konflikten führen kann. Schließlich bezieht sich Faktor 8 auf die Alphabetisierungsrate, welche insbesondere die wirtschaftliche Migration fördert, da ein bestimmter Grad an Bildung notwendig ist, um sich seiner Möglichkeiten und damit auch seiner Mobilität bewusst zu werden (Castles/Loughna 2005: 54ff).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die ersten drei Faktoren (Unterdrückung von Minderheiten und ethnische Konflikte, „Neue Kriege“ und eine hohe Anzahl an IDPs) direkt auf Verfolgung und Konflikte beziehen. Die Faktoren 4, 5 und 6 (Armut, niedriger Rang im HDI und geringe Lebenserwartung) hingegen sind Indikatoren für Unterentwicklung und nehmen eine besondere Rolle bei der Wirtschaftsmigration ein. Der Faktor 7 zeichnet sowohl für Migration aus wirtschaftlichen Gründen, als auch für Flucht verantwortlich. Der letzte Faktor verweist auf die Wichtigkeit des sogenannten „Bildungskapitals“, welches den Menschen die geistige Fähigkeit verleiht zu emigrieren. Hier wird deutlich, dass jene Faktoren, die auf Konflikte verweisen, weitaus bedeutender sind als jene, die sich auf Entwicklung beziehen (Castles/Loughna 2005: 54).

2.4.2. Pull-Faktoren

Pull-, bzw. Sog-Faktoren entstehen in den Zielländern der MigrantInnen, indem sie etwas anbieten, wie beispielsweise Arbeit, Einkommen, Sicherheit oder Freiheit, was auf Angehörige anderer Staaten anziehend wirkt. Diese Faktoren sind bei der sogenannten „Arbeitsmigration“ von großer Bedeutung, bei Fluchtbewegungen überwiegen allerdings die Schubfaktoren. In beiden Fällen jedoch liegt der Entscheidung, ins Ausland zu gehen, eine unterschiedlich begründete Unzufriedenheit mit den Lebensbedingungen im eigenen Land zugrunde (Nuscheler 2004: 102f). Konstante Faktoren, die industrialisierte Länder attraktiv machen, sind eine starke Wirtschaft, ein gut ausgebautes Sozialhilfe- und Gesundheitssystem und die Chance auf einen angemessenen Lebensstandard. Für Menschen, die aus Ländern mit sozialen Ungerechtigkeiten, korrupten Administrationen und vom Krieg geschüttelten Ökonomien flüchten, können diese Anreize mitunter eine Rolle spielen, sofern sie die Möglichkeit haben, selbst über ihren Fluchtweg und ihr Zielland zu entscheiden, da viele Flüchtlinge gar keine Kontrolle darüber haben, wohin sie emigrieren und auf welche Weise sie die Reise bewältigen. (Castles/Loughna 2005: 61). Viele Flüchtlinge haben sich zum Zeitpunkt ihrer Abreise bestenfalls oberflächlich oder lückenhaft über die möglichen Zielländer informiert. Den Ausschlag für ihre Destinationswahl gibt primär die Aussicht auf einen legalen Aufenthaltsstatus und die Gewährung rechtsstaatlichen Schutzes. Auch die Anwesenheit von Angehörigen im Aufnahmekontext ist ein Kriterium, auch wenn sich die materielle oder soziale Unterstützung von niedergelassenen Landsleuten als effizienter erweisen dürfte, als die von anderen Asylsuchenden. Überhaupt spielen soziale Netze im Entscheidungs- und Migrationsprozess eine zentrale Rolle. Verwandte im Herkunftskontext und im Ausland bieten nicht nur soziale Unterstützung, sondern liefern auch die materiellen Ressourcen zur Verwirklichung der Wanderung. Ausbildungsmöglichkeiten können ebenfalls eine wichtige Sogwirkung auf Flüchtlinge haben. Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle somit festhalten, dass sich zahlreiche Flüchtlinge durch ihr Exil zwar unter anderem eine wirtschaftliche Verbesserung für sich selbst und ihre Familien versprechen, dass dieses Kriterium aber für die Wahl eines bestimmten Asyllandes eher sekundär ist (Efionayi-Mäder et al. 2001: 148ff).

2.4.3. Schlussfolgerung aus der Ursachenanalyse

Im „Zeitalter der Globalisierung“ erweist sich die globale Migration als Strukturelement einer sich herausbildenden Weltgesellschaft und als ein Vehikel ihrer kulturellen Hybridisierung. Der historische Rückblick zeigt, dass die Migration über Staatsgrenzen und Kontinente hinweg eine Bewegungs- und Gestaltungskraft der Weltgeschichte war. Die Frage, ob die globale Migration unter den strukturellen Rahmenbedingungen der Globalisierung und den sozio-ökonomischen Entwicklungsbedingungen ihrer weltweiten Zielregionen verhindert werden kann, erweist sich als vollkommen unhistorisch und realitätsfern. ArbeitsmigrantInnen werden sowohl in Industrie-, als auch in Schwellenländern gebraucht, um dort den Wohlstand zu sichern und zu vermehren. Das eigentliche Problem des internationalen Migrationsgeschehens des 21. Jahrhunderts ist auch nicht das sogenannte „Weltflüchtlingsproblem“, sondern die „irreguläre“ bzw. „illegale Migration“, welche auf die Verengung der legalen Zugangswege und die Verschärfung der nationalen Asylpolitiken zurückzuführen ist (Nuscheler 2004: 113). Die Frage, ob und inwieweit es möglich ist, Migrationsbewegungen von Flüchtlingen durch eine gezielte Politikgestaltung in den Aufnahmeländern zu steuern, ist damit zu beantworten, dass Politikänderungen grundsätzlich nur eine vorübergehende Umverteilung der Migrationsbewegungen bewirken, nicht aber einen generellen Rückgang des gesamten Antragsvolumens. Am deutlichsten tritt die Wirkung von asylpolitischen Maßnahmen bei umfassenden Gesetzesänderungen zutage, die die Einreisemöglichkeiten und den Zugang zum Asylverfahren beschränken (Efionayi-Mäder et al. 2001: 154). Nur durch das Zusammenwirken von entwicklungspolitischen Eigenanstrengungen der Herkunftsländer, der Verbesserung der Lebensbedingungen in dem Land, wo interne und grenzüberschreitende Migrationen ihren Ausgangspunkt haben, mit einer Handels- und Finanzpolitik der Industrieländer, die den Entwicklungsländern bessere Entwicklungschancen eröffnet, könnte eine Trendwende in der globalen Migration eingeleitet werden (Nuscheler 2004: 114).

2.5. Herkunftsländeranalyse und aktuelle Entwicklungen

In diesem Kapitel soll nun eine Herkunftsländeranalyse mit Hilfe von Daten des UNHCR durchgeführt werden: Zum einen greife ich dabei auf die *UN Statistical Online Population Database*¹¹ zurück, zum andern auf den Report *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008*.¹² Untersuchungsgegenstand sind dabei die Jahre 1998 und 2008 und die jeweils zehn häufigsten Herkunftsländer der AsylbewerberInnen in der Europäischen Union¹³. Alle europäischen Staaten und sechs nicht-europäische Staaten liefern dem UNHCR monatlich ihre Asylstatistiken über die Anzahl und den Status der Flüchtlinge, AsylbewerberInnen und andere Personen, die für den UNHCR von Bedeutung sind. Bei dieser Herkunftsländeranalyse soll die Anzahl der Asylanträge in erster Instanz in einem Asylverfahren untersucht werden. Die Daten unterscheiden dabei nicht zwischen neuen und wiederholten oder neu eröffneten Asylanträgen. In Ausnahmefällen stellen Flüchtlinge auch in mehr als einem EU-Staat Antrag auf Asyl. Dies hat somit zur Folge, dass anhand der Statistiken nicht die exakte Anzahl der neuen AsylbewerberInnen in der EU, sondern die Anzahl der Asylanträge und der jeweiligen Herkunftsländer der AsylbewerberInnen ersichtlich werden¹⁴ (UNHCR Statistics 2009).¹⁵

¹¹ <http://apps.who.int/globalatlas/default.asp>

¹² <http://www.unhcr.org/49c796572.html>

¹³ Es sei darauf hingewiesen, dass die Europäische Union im Jahr 1998 lediglich 15 Staaten umfasste (Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Großbritannien, Irland, Dänemark, Griechenland, Portugal, Spanien, Schweden, Finnland und Österreich), während die EU heute insgesamt 27 Mitgliedsstaaten hat (Malta, Zypern, Litauen, Estland, Lettland, Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechische Republik und Polen durch die Erweiterungsrunde im Jahr 2004, Rumänien und Bulgarien durch die Erweiterungsrunde im Jahr 2007).

¹⁴ Von dieser Statistik ausgenommen sind „irreguläre MigrantInnen“, die sich illegal in einem Land aufhalten und deren Anzahl lediglich geschätzt werden kann.

¹⁵ <http://www.unhcr.org/49c796572.html>

Abbildung 1: AsylbewerberInnen in der EU – 1998

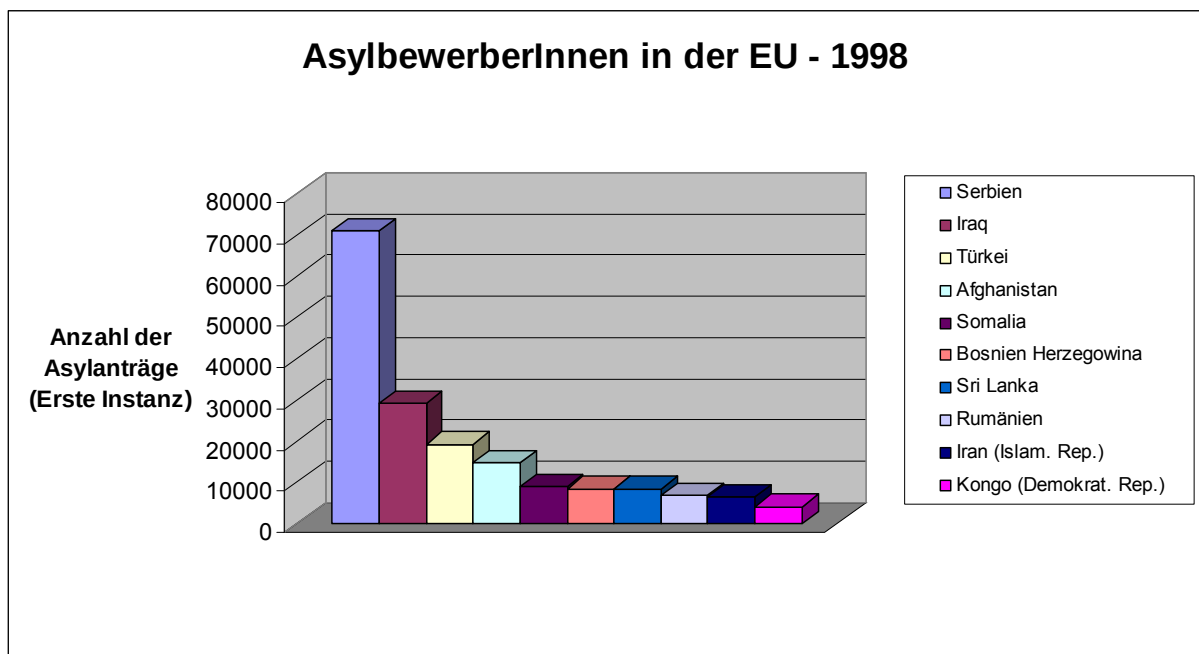


Abb. 1: AsylbewerberInnen in der EU – 1998, in Anlehnung an UN Statistical Online Population Database¹⁶

Anhand Abbildung 1 wird ersichtlich, dass mit Abstand die meisten Asylanträge im Jahr 1998 von Flüchtlingen aus Serbien gestellt wurden. In allen 15 Mitgliedsstaaten der EU wurden insgesamt 70.996 Asylanträge von SerblInnen gestellt, dahinter folgt der Irak mit 29.179 Asylanträgen. Von türkischen Flüchtlingen wurden 19.305 Asylanträge gestellt, von afghanischen Flüchtlingen 14.667. Somalia, Bosnien Herzegowina und Sri Lanka liegen jeweils bei etwa 9.000 Anträgen im Jahr 1998. An achter Stelle befindet sich das Herkunftsland Rumänien mit 6.948 Asylanträgen und ist dicht gefolgt von der Islamischen Republik Iran mit 6.576 Anträgen. Das zweite afrikanische Land, das unter den zehn häufigsten Herkunftsländern der AsylbewerberInnen in der EU im Jahr 1998 aufscheint, ist die Demokratische Republik Kongo mit insgesamt 4.140 Asylanträgen. Addiert man die Anzahl der Anträge der AsylbewerberInnen aus den zehn häufigsten Herkunftsländern, so kommt man auf die Summe von 177.828 Asylanträgen.

¹⁶ <http://apps.who.int/globalatlas/default.asp>

Abbildung 2: AsylbewerberInnen in der EU – 2008

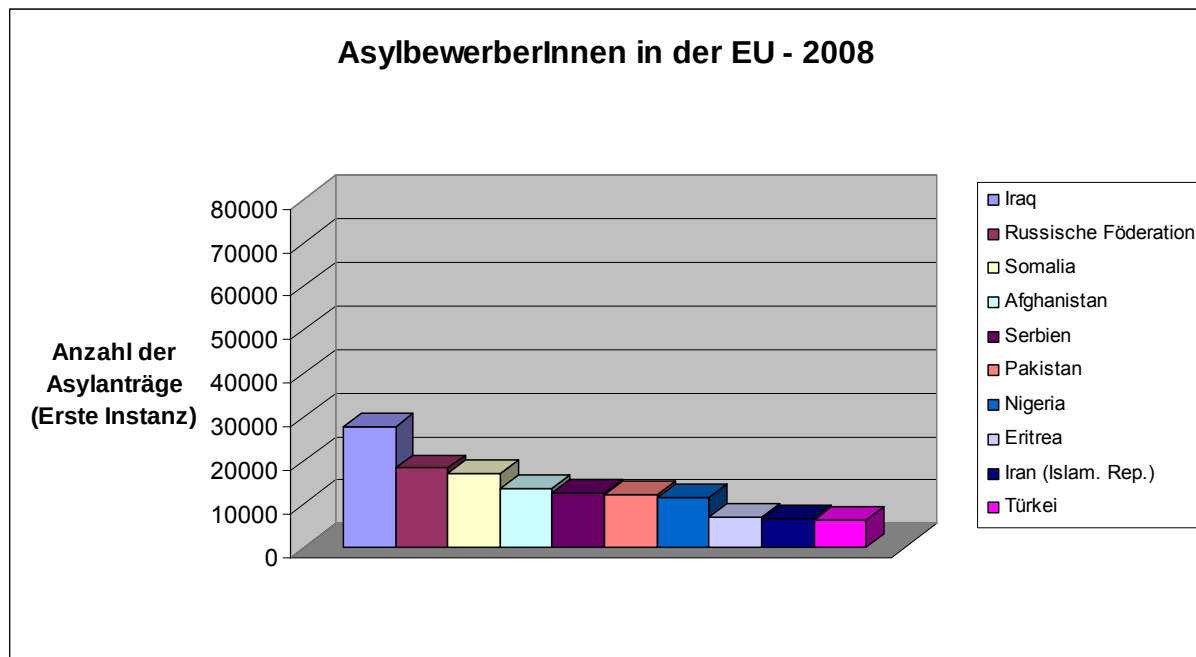


Abb. 2: AsylbewerberInnen in der EU – 2008, in Anlehnung an UNHCR Statistics 2009¹⁷

Durch die Abbildung 2 wird auf den ersten Blick ersichtlich, dass die Asylanträge seit 1998 deutlich zurückgegangen sind. Dies ist insbesondere erstaunlich, da die Europäische Union mittlerweile über 27 Mitgliedstaaten verfügt, während es im Jahr 1998 nur 15 Mitgliedstaaten waren. Aus diesem Grund kann diese Herkunftsländeranalyse auch nicht als repräsentativ gelten. Dennoch lassen sich anhand beider Abbildungen einige wichtige Trends in den politisch verursachten Fluchtbewegungen in die Europäische Union ablesen. Die meisten Asylanträge in allen EU-Staaten wurden von IrakerInnen gestellt, insgesamt 27.607 Anträge. An zweiter Stelle findet sich hier die Russische Föderation, die im Jahr 1998 noch gar nicht unter den zehn häufigsten Herkunftsländern vertreten war, mit 18.183 Asylanträgen. Knapp dahinter liegt das Herkunftsland Somalia mit 17.093 Anträgen. Flüchtlinge aus Afghanistan stellten insgesamt 13.497 Asylanträge, aus Serbien 12.633, aus Pakistan 12.007 und aus Nigeria 11.280 Asylanträge. Mit einigem Abstand folgen dahinter Asylanträge von Flüchtlingen aus Eritrea und der Islamischen Republik Iran mit etwa 7.000 Anträgen. An zehnter Stelle befindet sich im Jahr 2008 das Herkunftsland Türkei, mit 6.299 Asylanträgen. Addiert man auch hier die Anzahl der Anträge der AsylbewerberInnen aus den zehn häufigsten Herkunftsländern in der EU, so ergibt sich die Summe von 132.307 Asylanträgen.

¹⁷ <http://www.unhcr.org/49c796572.html>

Die Anzahl der Asylanträge von Flüchtlingen aus dem Irak und aus Afghanistan im Jahr 1998 und im Jahr 2008 ist mit einem leichten Anstieg etwa gleich geblieben. Dasselbe gilt auch für die Asylanträge von IranerInnen, wobei hier ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist. Seit 1998 sind die Asylanträge von Flüchtlingen aus der Türkei und Serbien deutlich zurückgegangen. Die Herkunftsländer Bosnien, Sri Lanka und Demokratische Republik Kongo sind – im Gegensatz zu 1998 – nicht mehr unter den zehn häufigsten Herkunftsländern des Jahres 2008. Dafür erscheinen im Jahr 2008 die Russische Föderation, Pakistan, Nigeria und Eritrea unter den zehn häufigsten Herkunftsländern von AsylbewerberInnen in der EU. Die Asylanträge von somalischen Flüchtlingen haben sich von 1998 bis 2008 nahezu verdoppelt. Betrachtet man die beiden Gesamtsummen der Asylanträge von AsylbewerberInnen aus den zehn häufigsten Herkunftsländern in der EU (1998 177.828 Anträge, 2008 132.307 Anträge), so zeigt sich der signifikanteste Trend der vergangenen zehn Jahre: Die Anzahl der Asylanträge in der Europäischen Union ist stark rückläufig, und das, obwohl die Europäische Union heute fast doppelt so viele Mitgliedstaaten umfasst wie im Jahr 1998.

2.6. Zwischenbilanz

Zusammenfassend können vier, zum Teil miteinander verbundene Trends identifiziert werden: Erstens hat die Zuwanderung in die EU deutlich abgenommen, allerdings verbergen sich hinter den oben präsentierten Zahlen zu den Asylanträgen in erster Instanz teilweise dramatische Veränderungen in den einzelnen EU-Staaten. Zweitens hat die Bedeutung neuer Wanderungsbewegungen zugenommen, vor allem jener aus der ehemaligen Sowjetunion. Drittens hat der Anteil der ArbeitsmigrantInnen deutlich abgenommen, während der Anteil des Familiennachzuges aber stetig zugenommen hat. Viertens trägt die Zuwanderung erheblich zur Bevölkerungsentwicklung der EU bei (Angenendt 2004b: 360). Die Steuerung der Zuwanderung und die Integration der Zugewanderten sind in allen EU-Mitgliedstaaten wichtige politische Themen, die auch im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit erheblich an Bedeutung gewonnen haben (Angenendt 2004b: 359). Die EU ist – nicht zuletzt aufgrund der weggefallenen Binnengrenzen – zu einem einheitlichen geographischen Raum geworden, der es MigrantInnen erlaubt, sich frei in ihm zu bewegen. Diese Tatsache führt dazu,

dass die Integration von ZuwanderInnen und der Schutz der AsylbewerberInnen und Flüchtlinge zu einer gemeinsamen europäischen Aufgabe geworden ist und die Europäische Union als solche herausfordert (Kraus-Vonjahr 2002: 103).

3. Theoretischer Ansatz

3.1. Integrationsformen

Unter dem Begriff Integration versteht man Zusammenarbeit unter Veränderung der ursprünglichen Strukturen zwecks Erreichung einer integrierten Einheit. Im Gegensatz zur Kooperation, welche als Zusammenarbeit unter Beibehaltung der kooperierenden Einheiten zwecks Intensivierung der Beziehungen definiert werden kann, wohnt der Integration eine verstärkte Dynamik inne, die auf Veränderungen abzielt und nach einer komplexeren und differenzierteren Struktur verlangt. Integration ist erfüllt von Prozesshaftigkeit und dynamischer Unerfülltheit (Kraus-Vonjahr 2002: 106). Weiters beschreibt der Begriff der Integration einerseits einen Prozess, in dem bislang getrennte politische, ökonomische und/oder gesellschaftliche Einheiten enger zusammengeführt werden und ein größeres Ganzes bilden. Zum anderen beschreibt Integration auch einen Zustand, der aus dem Prozess des Zusammenwachsens resultiert und den Zusammenhalt der Teileinheiten gewährleistet (Bieling/Lerch 2005: 13).

Die Erscheinungsformen von Integration können in vier Gruppen unterteilt werden: Erstens, die politische Integration, die einen Zusammenschluss von Staaten mit dem Ziel der politischen Verschmelzung darstellt. Bereits in der Präambel des EG-Vertrages (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) zeigen die Mitgliedstaaten den Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen. Diese Verschmelzung zu einem Volk und einem europäischen Mandat wurde damit bereits angesprochen. Zweitens, die wirtschaftliche Integration, die eine Angleichung der Marktbedingungen und einen Abbau der Handelshemmnisse zwischen den nationalen Märkten beinhaltet. Die verschiedenen nationalen Wirtschaftsbereiche werden durch diese Form der Integration in einen einzigen gemeinsamen Markt gebracht. Somit betrifft die wirtschaftliche Integration nicht nur die Vereinheitlichung der nationalen Märkte, sondern auch die rechtliche Gewährleistung von Freiheiten und Wettbewerbsgleichheit. Drittens, die rechtliche Integration, die eine Unterwerfung bestimmter Sachbereiche unter eine gleichartige Regelung mit dem Ziel einer gemeinsamen Rechtsordnung mit sich

bringt. Als Instrumente dienen dabei zum einen die Rechtsangleichung, zum anderen die Rechtsvereinheitlichung. Eine Rechtsangleichung gibt ein Ziel vor, überlässt den Beteiligten allerdings die Wahl der Form und Mittel (im Rahmen der Rechtssetzung der EG spricht man hier von Richtlinien). Eine Rechtsvereinheitlichung ist hingegen umfassender auf die Schaffung von einheitlich geltendem Recht ausgerichtet (Verordnungen). Viertens, die militärische Integration, die einen Zusammenschluss zu einem militärischen Bündnis mit einheitlichen militärischen Strukturen darstellt (Kraus-Vonjahr 2002: 107). Innerhalb der EU unterscheidet man außerdem zwischen positiver und negativer Integration. Positive Integration liegt dann vor, wenn die EU-Mitgliedstaaten tätig werden, um unterschiedliche neue Kompetenzen an die EU abzugeben (Kraus-Vonjahr 2002: 108). Sie verweist auf die politische Gestaltungsaufgabe im Sinne der politischen Intervention in ökonomische, soziale und regionale Entwicklungen. Positive Integration bedeutet im Rahmen der Europäischen Union auch die Formulierung von *policies* auf europäischer Ebene (Hülser 2002).¹⁸ Bei einem integrativen Tätigwerden der EU-Organe aufgrund der ihnen von den Mitgliedstaaten verliehenen Kompetenzen, spricht man von negativer Integration (Kraus-Vonjahr 2002: 108). Dazu gehört die Aufhebung bestehender Regulierungen und Hemmnisse (z.B. die Kontrollen an den Binnengrenzen) auf dem Weg zu einem europäischen Binnenmarkt, denn die negative Integration zielt auf Marktöffnung, Wettbewerbsgleichheit und die Beschränkung nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten (Hülser 2002)¹⁹.

3.2. Theorien der europäischen Integration

Sozialwissenschaftliche Theorien helfen uns, den europäischen Integrationsprozess und die Funktionsweise der Europäischen Union besser verstehen, erklären und beurteilen zu können. Die drei Elemente „Europa“, „Integration“ und „Theorie“ stehen an dieser Stelle im Zentrum der Analyse. Wenn von „europäischer Integration“ und den entsprechenden Theorien gesprochen wird, ist in den meisten Fällen ein bestimmter Ausschnitt von Europa gemeint, der primär durch politisch-institutionelle Kriterien definiert ist. Dabei geht es in erster

¹⁸ <http://www.europa-reden.de/info/stichworte.htm>

¹⁹ <http://www.europa-reden.de/info/stichworte.htm>

Linie um jenen hoch integrierten Teil Europas, der durch ein Set von Institutionen zusammengefasst ist, das heute in den übergeordneten Rahmen der Europäischen Union eingebettet ist (Bieling/Lerch 2005: 10ff). Streng genommen sind Theorien nur Systeme generalisierter Hypothesen, die Wirkungszusammenhänge zwischen verschiedenen Phänomenen bestimmen und dadurch ursächliche Erklärungen anbieten. Im weiteren Sinne jedoch sind Theorien oder theoretische Ansätze auch Konzeptionen, Denkmodelle und Feststellungen über europäische Politik, die den Gegenstand beschreiben, bestimmte analytische Zugänge und Forschungsfragen generieren oder Bewertungen ermöglichen. Dies macht deutlich, dass Theorien Selektionsfunktionen, Ordnungsfunktionen, Erklärungsfunktionen und/oder operative Funktionen erfüllen können. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Integrationstheorien können anhand der zentralen Dimensionen systematisch erfasst werden: Erstens variieren die Theorien entlang ihrer ontologischen Dimension, d.h. sie zeichnen ein jeweils unterschiedliches Bild jenes Gegenstandes, den sie zu erklären oder zu verstehen beanspruchen. In diesem Fall handelt es sich dabei um Vorstellungen davon, was unter der europäischen Integration zu verstehen ist, durch welche Prozesse sie sich verändert und wie politische Entscheidungen getroffen werden. Integrationstheorien treffen unterschiedliche Aussagen darüber, wer die wichtigsten Akteure in Europa sind, wie sich das Verhältnis von Struktur und Akteurshandeln bei der Erklärung von politischen Prozessen und Politikergebnissen gestaltet oder was die Orientierungen des politischen Handelns bestimmen sollte. Die Frage, wie die Europaforschung zu gesicherten Erkenntnissen gelangen und wie deren Haltbarkeit begründet werden kann, führt zur epistemologischen und damit zweiten Dimension der Theoriebildung. Dabei geht es vor allem um drei Kernfragen: Zum einen, ob die Sozialwissenschaft – und damit auch die Analyse der europäischen Integration – als wertfreie Wissenschaft betrieben werden kann. Zum anderen, ob es eine neutrale Grundlage geben kann, auf der wissenschaftliche Behauptungen als richtig oder falsch beurteilt werden können. Und drittens die Frage nach den spezifischen Forschungsmethoden, um einerseits das Phänomen der europäischen Integration „von außen“ beobachten und ursächlich erklären und andererseits die Eigenheiten eines Falls und die Beweggründe der Akteure im historischen Kontext „von innen“ nachvollziehen und

verstehen zu können. Drittens variieren die Integrationstheorien auch aufgrund ihres normativen Gehalts. Einige Theorien verstehen sich selbst als normative Theorien, die den Integrationsprozess nicht schwerpunktmäßig erklären, sondern beurteilen und praktische Vorschläge für die Gestaltung der europäischen Integration machen. Das Gros der Integrationstheorien widmet sich jedoch dem Ziel, den Verlauf und die Beschaffenheit europäischer Integration angemessen begreiflich zu machen. Diese Vielfalt der Theorien und Kontroversen des Gegenstandes der europäischen Integration entlang der hier aufgeführten Dimensionen zeugt vom Pluralismus wissenschaftstheoretischer Positionen (Bieling/Lerch 2005: 15ff). Diese wiederum unterliegen einem fortlaufenden Veränderungsprozess, der durch drei wesentliche Einflussmomente gekennzeichnet ist: Zum einen sind dies „objektive Faktoren“, d.h. unbestrittene Sachverhalte und Tatsachen im Zuge der Entwicklung des betrachteten Gegenstandes. Zum anderen „intersubjektive Faktoren“; dazu gehören einerseits die Arenen der öffentlichen Kommunikation und andererseits der wissenschaftliche Interpretationsraum. Drittens beeinflussen „subjektive Faktoren“ den Veränderungsprozess von Integrationstheorien durch die vielfältigen individuellen Erfahrungen, Erwartungen, Präferenzen und normativen Orientierungen von den an der Theoriebildung beteiligten WissenschaftlerInnen (Bieling/Lerch 2005: 22ff).

3.2.1. Neo-Funktionalismus

3.2.1.1. Funktionalismus als Ausgangspunkt

Die Theorieentwicklung in der Integrationsforschung reicht bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs zurück. Aus dem Widerstand gegen den Nationalsozialismus entstand die föderalistische Bewegung, die davon ausging, dass die zwischenstaatliche Anarchie und das Prinzip des Nationalstaates überwunden werden musste, um einen weiteren Krieg zu verhindern. Die Sicherung des Friedens und die Etablierung demokratischer Strukturen und Beteiligungsrechte schienen durch die Gründung eines föderalen europäischen Bundesstaates auf der Grundlage eines konstitutionellen Aktes möglich. Die Gegner des Föderalismus, allen voran David Mitrany, waren die Vertreter des Funktionalismus (Bieling/Lerch 2005: 25). Der westeuropäische Integrationsprozess der

Nachkriegszeit wurde zum zentralen Bezugspunkt der funktionalistischen Theoriediskussion (Conzelmann 2003: 142). Funktionalistische Ansätze sind den Großtheorien des Liberalismus bzw. des Idealismus zuzuordnen. Als „liberal“ gelten diese Ansätze, weil sie die Befriedigung individueller bzw. gesellschaftlicher Bedürfnisse zum einen als die wichtigste Triebkraft der Politik, und zum anderen als normative Perspektive ausmachen. Die Vertreter funktionalistischer Ansätze gehen von der Möglichkeit der Verwirklichung von Frieden und der Überwindbarkeit aggressiv-egoistischer Verhaltensweisen durch die Handlungen vernunftbegabter Individuen aus. Die Suche nach erfolgversprechenden Wegen zu einer friedlichen Welt gehört zu den zentralen Anliegen des Funktionalismus, der daher auch „idealistisch“ zu nennen ist. Funktionalistische Ansätze gehen davon aus, dass friedenssichernde internationale Kooperation nur durch eine „Bottom up-Strategie“²⁰ verwirklicht werden könne, d.h. durch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf spezifischen Sachgebieten „von unten“ und nicht durch politische Entschlüsse von Staaten „von oben“. Die Überwindung der zwischenstaatlichen Ordnung durch eine sich stetig weiter ausdehnende, weitgehend unpolitische und strikt an der Sachgerechtigkeit orientierte Zusammenarbeit auf einzelnen Problemfeldern wird damit zum elementaren Ziel. Die institutionelle Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit habe sich dabei an den Funktionserfordernissen des jeweiligen Sachbereichs und an der Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung zu orientieren; mit anderen Worten *form follows function*, d.h. die Form ergibt sich aus der Funktion (Conzelmann 2003: 141f). Der wichtigste Theoretiker funktionalistischer Friedensprogrammatik, David Mitrany (1888 – 1975), war davon überzeugt, dass die Erfüllung gesellschaftlich relevanter Aufgaben aufgrund des grenzübergreifenden Charakters vieler Probleme im staatlichen Rahmen nur bedingt möglich sei. Außerdem verbinde sich mit dem nationalstaatlichen Ordnungsprinzip eine ideologische und in der Tendenz aggressive und auf gegenseitige Abgrenzung gerichtete Form der Bearbeitung von Interdependenz. Daher würde eine „unpolitische“ Zusammenarbeit von Fachleuten die Möglichkeiten bieten, die durch technischen Fortschritt möglich gewordenen

²⁰ Der Bottom up-Ansatz bezeichnet eine systemlogische Perspektive von unten nach oben, d.h. einen Blick auf politische Zusammenhänge aus einer teilnehmenden, mit individuellen politischen Interessen verbundenen Akteursperspektive. Handlungstheoretisch zielt diese Perspektive auf Partizipation und verweist in der Regel auf die Effekte politischen Handelns (Nohlen/Schultze 2004: 86).

Wohlfahrtsgewinne auch realisieren zu können. David Mitrany formuliert als Ziel, die „politische“ Bearbeitung von Sachfragen im Rahmen des Nationalstaates zugunsten aufgabenbezogener transnationaler Kooperation in den Hintergrund zu drängen. Mit seiner Forderung nach einer von gesellschaftlichen Gruppen getragenen und bereichsspezifisch, also „funktional“ organisierten Friedensordnung anstelle eines auf staatlicher Macht basierenden und daher instabilen internationalen Systems, entwickelt Mitrany in seinem Hauptwerk *A Working Peace System* aus dem Jahr 1943 einen

[...] new sense of peace: not a peace that would keep the nations quietly apart but a peace that would bring them actively together [...]
(Mitrany 1966: 92).

Die zunächst weitgehend technischen Kooperationen, wie beispielsweise die Regulierung bestimmter wirtschaftlicher Sektoren, sollte im Rahmen von bereichsspezifischen Agenturen erfolgen, in denen ausgewiesene Experten und Verwaltungsfachleute zusammenarbeiten. Diese technokratische Zusammenarbeit schafft nach David Mitrany eine Tendenz zur gemeinschaftlichen Erledigung weiterer Sachaufgaben und löst einen Prozess der gemeinsamen Problemlösung aus. Dabei spricht sich Mitrany explizit gegen alle Formen der territorial bestimmten Kooperation aus und bezeichnet die späteren Europäischen Gemeinschaften als „sektionistisch“, da sie durch ihr starres Institutionengerüst den wechselnden Erfordernissen funktionaler Kooperation nicht gerecht werden könnten (Conzelmann 2003: 144).

3.2.1.2. Vom Funktionalismus zum Neo-Funktionalismus

Der Neo-Funktionalismus gilt als der „Urvater“ der empirisch-analytischen Theorien europäischer Integration. Er nimmt die wesentlichen analytischen Elemente des Funktionalismus auf und entwickelt diese zu einem Hypothesen generierenden Ansatz weiter, verwirft aber die strikte Begrenzung auf technokratische und damit apolitische Zusammenarbeit (Wolf 2005: 65). Insbesondere Ernst B. Haas profilierte diesen Ansatz zur Analyse regionaler Integrationsprozesse, der bald als Gravitationszentrum der gesamten integrationstheoretischen Diskussion die übrigen theoretischen Ansätze in den Schatten stellte (Bieling/Lerch 2005: 25f). Als zentrales Werk des Neo-

Funktionalismus gilt *The Uniting of Europe* aus dem Jahr 1958 von Haas, der nach seiner Vertreibung aus dem nationalsozialistischen Deutschland im Jahr 1938 an der University of California, Berkeley als Professor für Politikwissenschaft lehrte und forschte. Auf der Basis seiner zentralen Themen, der Erhaltung des Friedens und der Stärkung der Menschenrechte, interessierte sich Haas besonders für die Einhegung und Überlagerung von Nationalstaaten mittels regionaler und internationaler Institutionen (siehe auch Kapitel 3.2.1.6.) und setzte sich das Ziel, empirisch-analytisch die Voraussetzungen und Bedingungen einer erfolgreichen Verwirklichung dieser Ideen zu ermitteln (Wolf 2005: 65f). Haas verstand regionale Integration als dynamischen Prozess, an dessen Ende die Schaffung einer europäischen Verfassung steht. Den Anfang jedoch bildet der Kompetenztransfer technischer und eher unpolitischer Funktionen im wirtschaftlichen Bereich von der nationalen auf eine supranationale Ebene, in welchem sich die europäischen Institutionen als Grundsteine für die Entstehung einer neuen politischen Einheit darstellen. Die Vertreter des Neo-Funktionalismus gehen von einem engen Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Integration aus (Kraus-Vonjahr 2002: 109f), d.h. ausgehend von einer initialen, weitgehend technisch angelegten Kooperation auf einem begrenzten wirtschaftlichen Sektor könne es in weiteren Schritten zu einer Kooperation in anderen, mit dem ursprünglichen wirtschaftlichen Sektor zusammenhängenden Bereichen kommen. Die nächsten Schritte seien dann eine deutlichere politische Kooperation und schließlich die Bildung einer politischen Gemeinschaft von Nationalstaaten (siehe Abbildung 3). Ernst B. Haas spricht in diesem Zusammenhang von einer „expansiven Logik“ ökonomischer Integration, da die Kooperation auf wirtschaftlichem Gebiet den beteiligten Nationalstaaten die besten Chancen zu gewinnbringender Zusammenarbeit und wenig Anlass für politische Kontroversen biete; außerdem stelle der ökonomische Bereich die meisten Möglichkeiten zum Ausweiten der Kooperation in andere Bereiche bereit: Die politische Integration ist somit eine logische Folge der ökonomischen (Conzelmann 2003: 150f).

3.2.1.3. Der Spill-over-Mechanismus

Ernst B. Haas ging davon aus, dass sich mit der grenzüberschreitenden regionalen Arbeitsteilung vielfältige transnationale Interdependenzen herausbilden, die rasch Kooperationsnotwendigkeiten nach sich ziehen. Die

Vergemeinschaftung von zunächst apolitischen, technischen Problembereichen eröffnet dadurch die Chance, funktional notwendige gemeinsame transnationale Institutionen aufzubauen, die der Verregelung und Verwaltung dieser technischen Interdependenzen dienen. Ein solches supranationales Kooperationsvorhaben bleibt jedoch nicht auf den ursprünglichen Bereich der Kooperation begrenzt, sondern besitzt – wie bereits oben erwähnt – eine inhärent expansive Logik. Die apolitische und technische Vergemeinschaftung führt zu einem *Spill-over* in angrenzende Bereiche, die allerdings auch politisch umstritten sein können. Der Bereich der supranational vergemeinschafteten Politik dehnt sich aufgrund dieses *Spill-over-Effekts* quasi-automatisch in zwei Richtungen aus: Zum einen funktional, in Richtung einer zunehmenden Vertiefung der Integration durch immer größere Kompetenzverlagerungen hin zu den Gemeinschaftsorganen, zum anderen territorial, in Richtung einer fortwährenden Erweiterung der Gemeinschaft durch neue Mitglieder, die durch transnationale Interdependenz in den Bannkreis der supranationalen Gemeinschaft gezogen werden (Wolf 2005: 71f). Ob nun beabsichtigt oder nicht: Einmal technisch und unpolitisch in einem Bereich gestartet dehnt sich ein supranationales Integrationsprojekt Schritt für Schritt funktional wie territorial aus. Das Problem, das sich daraus ergibt, betrifft jene Politikbereiche, die zu den Refugien nationaler Souveränität gehören und bei denen die mitgliedstaatlichen Regierungen nicht bereit sind, Kompetenzen an supranationale Institutionen abzugeben, wie beispielsweise im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik (Wolf 2005: 73).

Abbildung 3: Der Spill-over-Mechanismus

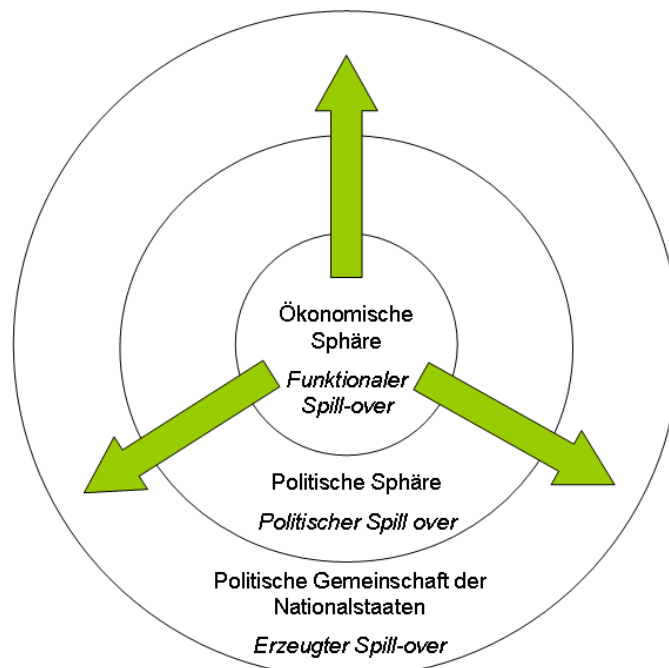


Abb. 3: Der *Spill-over*-Mechanismus, in Anlehnung an Conzelmann 2003: 151.

Der *Spill-over*-Mechanismus stellt eine dynamische Komponente innerhalb des neo-funktionalistischen Konzepts dar, denn er erklärt das Ausweiten von Kooperationen von einem bereits trans- oder supranational regulierten wirtschaftlichen Sektor in andere Sektoren, von der ökonomischen in die politische Sphäre und schließlich das Entstehen einer politischen Gemeinschaft von Nationalstaaten (siehe Abbildung 3). Es wird dabei zwischen „funktionalem“, „politischem“ und „erzeugtem *Spill-over*“ unterschieden. Mit der Form des funktionalen *Spill-over* wird an die ursprüngliche funktionalistische Auffassung angeknüpft, d.h. der *Spill-over-Effekt* entsteht aufgrund der Verflechtung unterschiedlicher wirtschaftlicher Sektoren und des daraus entstehenden Integrationsdrucks, der für die „expansive Logik“ von Integrationsschritten kennzeichnend ist. Beim politischen *Spill-over* wird Politik als das Resultat von interessengeleiteten Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gesehen. Durch supranationale Integration finden eine Verlagerung politischer Aktivitäten auf die supranationale Ebene und ein Lernprozess dieser Eliten statt. Ziel ist es dabei, die Kompetenzausübung durch die supranationalen Organe, die Vertretung gemeinsamer Interessen und die Sicherung von Ressourcen zu beeinflussen, mit dem Ergebnis einer politischen Gemeinschaft auf regionaler Ebene. Aus einem bewusst gesteuerten Prozess der

Einbindung gesellschaftlicher Gruppen, der Vermittlung zwischen den einzelnen Staaten und dem Schnüren von Paketlösungen zeichnet sich schließlich der erzeugte *Spill-over* aus, in dessen Zentrum supranationale Organe stehen (Conzelmann 2003: 151ff).

3.2.1.4. Das „Neue“ am Neo-Funktionalismus

In dreierlei Hinsicht unterscheidet sich der Neo-Funktionalismus vom Funktionalismus nach David Mitrany's Konzeption: Erstens wird der Neo-Funktionalismus stärker als sozialwissenschaftliche Theorie verstanden, da er nach der Bedeutung von empirisch zu beobachtenden Integrationsprozessen – insbesondere im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften – als friedensstiftende Instanzen fragt und der intersubjektiv nachvollziehbaren Analyse realweltlicher Integrationsprozesse dient. Zweitens untersucht der Neo-Funktionalismus die tatsächlich zu beobachtenden Stufenfolgen der wirtschaftlichen und politischen Integration und sucht nach Erklärungen, auf welche Weise Integrationsprozesse von einer Stufe zur nächsten gelangen können und unter welchen Bedingungen ökonomische Integration zu politischer Kooperation und schließlich zu einer politischen Gemeinschaft führen kann. Damit verabschiedet sich der Neo-Funktionalismus vom Automatismus des Übergreifens vom ökonomischen in den politischen Bereich, der dem Funktionalismus nach Mitrany inne wohnt, da Integration nicht nur eine technokratische Optimierungsstrategie ist, sondern auch unweigerlich ein Element von Politik enthält. Drittens misst der Neo-Funktionalismus im Gegensatz zu Mitrany's Funktionalismus der Einrichtung supranationaler Organisationen eine entscheidende Rolle bei weiteren Integrationsschritten bei. Hier wird das enge Verhältnis des neo-funktionalistischen Konzepts zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er-Jahren besonders deutlich. Trotz der genannten Unterschiede ist der Neo-Funktionalismus „funktionalistisch“ zu nennen, da er sich bewusst von föderalen Integrationsstrategien abwendet und sich mit der Vorstellung einer auf technokratischen Problemlösungen aufbauenden und sich allmählich im politischen Bereich verdichtenden Kooperation beschäftigt (Conzelmann 2003: 147f).

3.2.1.5. Kritik am Neo-Funktionalismus

In letzter Zeit wird immer häufiger von der Erschöpfung und der Unzulänglichkeit des neo-funktionalistischen Ansatzes aufgrund von Akzeptanz- und Legitimationsproblemen der europäischen Institutionen gesprochen (Kraus-Vonjahr 2002: 110). Bereits im Laufe der 1960er-Jahre waren viele funktionalistische sozialwissenschaftliche Ansätze einer massiven Kritik ausgesetzt, nicht zuletzt durch marxistische Autoren, die den Vertretern des Funktionalismus vorwarfen, „Sozialtechnik“ zu predigen. Demnach würden politische Probleme als unpolitisch, technokratisch und unabänderlichen Sachzwängen unterliegend geschildert, was die herrschenden Machtverhältnisse verschleierte und dazu führe, dass die Subjekte der Politik, allen voran die herrschenden Klassen und deren Ausbeutungsstrategien, wegdefiniert würden. Diese Form der Kritik spiegelt sich auch in der marxistischen Form der Integrationstheorie wider, die empirisch-analytischen Autoren wie Ernst B. Haas vorwirft, den eigentlichen Kern der Bedeutung europäischer Einigung zu übersehen. Dieser läge in der Strategie des Kapitals, sich mittels regionaler Integration nicht nur zusätzliche Gewinne zu verschaffen, sondern auf diese Weise auch die Errungenschaften nationaler Sozialregulierung wieder auszuhebeln (Wolf 2005: 75). Man spricht in diesem Zusammenhang von einer „machtanalytischen Leerstelle“ des Neo-Funktionalismus. Der große theoretische Gegenspieler des neo-funktionalistischen Ansatzes ist der von Stanley Hoffmann Mitte der 1960er-Jahre entwickelte liberale Intergouvernementalismus. Die Vertreter dieses Ansatzes argumentierten, dass sich die integrationspolitischen Erfolge lediglich auf jene Bereiche beschränkten, die aufgrund ihres primär ökonomischen und technisch-administrativen Charakters gering politisiert waren. Im Unterschied zu den *Low Politics* blieben im Bereich der *High Politics* weitergehende Integrationsschritte blockiert, da sich hier starke nationale Souveränitätsvorbehalte artikulierten (Bieling/Lerch 2005: 26). Die Konzentration auf die europäische Integration nach Ernst B. Haas, der seine Überlegungen vor allem anhand dieses Beispiels entwickelt hat und darin die idealen Bedingungen für eine Untersuchung der Voraussetzungen und Bedingungen friedlicher Integration und der Überwindung der alten nationalstaatlichen Ordnung sah, ist zugleich Stärke und Schwäche des Neo-Funktionalismus. Stärke, aufgrund der

klaren Benennung von kausalen Wirkungszusammenhängen und von Stufenfolgen der Integration, was eine fruchtbare Theoriediskussion ermöglicht hat. Schwäche, weil sich der neo-funktionalistische Ansatz nie von seinem empirischen Ausgangspunkt des europäischen Integrationsprozesses emanzipiert und eine allgemeine Theorie regionaler Integration entwickelt hat (Conzelmann 2003: 162). Dennoch ist die Theorie des Neo-Funktionalismus in der europäischen Integration durch die schrittweise Entwicklung von einer Freihandelszone über den Binnenmarkt zu einer WWU und der Bildung einer politischen Union zumindest teilweise sichtbar und kann zu ihrer Erklärung herangezogen werden (Kraus-Vonjahr 2002: 110).

3.2.1.6. Exkurs: Die Einhegung und Überwindung nationaler Staatlichkeit

Für den modernen Nationalstaat gelten Fremde(s) als Störfaktoren, wenn nicht sogar als Gefährdung seiner Identität. Die Zukunft der Migration, d.h. die Aufnahme und humane Integration von MigrantInnen oder ihre Abwehr und Exklusion, wird entscheidend von der ideologischen Entwicklung des Nationalstaates abhängen. Die Idee des Nationalstaates wurde im 16. Jahrhundert von dem französischen Staatsphilosophen Jean Bodin entwickelt. In seinem Sinne gelten Regierungen dann als „souverän“, wenn sie ihre politischen Interessen nicht nur im Innern, sondern auch nach außen aus eigener Kraft durchsetzen können. Nationale Politik hat demnach dafür zu sorgen, dass der Souveränitätsanspruch des eigenen Staates nicht eingeschränkt wird. Heute definieren sich alle Staaten der Welt als Nationen, ihre Regierungen berufen sich bei der Legitimierung ihrer Politik auf nationale Interessen und die nationale Souveränität (Oberndörfer 2006: 229). Ernst B. Haas sah im Nationalstaat und dem damit (meist) verbundenen Nationalismus die zentrale Gefahr für Frieden und Menschenrechte. Die Einhegung und Überwindung nationaler Staatlichkeit mittels regionaler und internationaler Kooperation stellte daher für ihn ein zentrales Anliegen dar. Für Haas besaßen die regionale Zusammenarbeit in Europa, Lateinamerika, Afrika oder Asien, und weltumspannende internationale Organisationen das Potenzial, ökonomische, soziale und politische Probleme besser zu lösen, als Nationalstaaten und darüber hinaus auch die Staaten zu überlagern und in ihrer Handlungsfähigkeit einzugrenzen. In der europäischen Einigung sah er ein Vorbild für weitere regionale Kooperationen in der Welt (Wolf

2005: 74). Trotz der bisherigen großen Erfolge dieser wirtschaftlichen, wie politischen Einigung, ist in Europa eine deutliche Ernüchterung früherer Hoffnungen wie jener von Ernst B. Haas auf ein Ende seines nationalen Provinzialismus zu beobachten. Forderungen nach dem Abbau der Nationalstaaten und der Bildung eines neuen europäischen Staates nach dem Muster der USA werden heute als realitätsfremde Utopie abgelehnt. Sogar die Bildung eines europäischen Staatenbundes wird von vielen für unwahrscheinlich gehalten. Bemerkenswert ist allerdings, dass ausgerechnet auf jenem Kontinent, der die ersten Nationalstaaten hervorgebracht hat, die zum Vorbild der weltweiten Staatenbildung der Moderne wurden, heute eine Erosion des Nationalstaates konstatiert, seine Überwindung gefordert und in der Politik neu diskutiert wird (Oberndörfer 2006: 230). Daher hätte es eine große politische Symbolwirkung, wenn es in Europa gelänge, die inhumanen und provinziellen Erbschaften des klassischen Nationalstaates zu überwinden. Allerdings werden die europäischen Staaten, die eine lange nationalstaatliche Tradition haben, nur langsam in ein vereintes Europa hineinwachsen. Es wäre falsch, dabei allein auf die Kraft der wirtschaftlichen Integration zu vertrauen, denn ein Europa, das nur durch ökonomische Interessen zusammengehalten wird, in dem gleichzeitig aber die alten, nationalen Vorstellungen und Ordnungen bestehen bleiben, würde bei politischen oder Wirtschaftskrisen wieder auseinander gesprengt. Europa darf sich nicht am Status quo einer angeblich einmal irgendwo vorhanden gewesenen, in Wirklichkeit aber immer nur von Ideologen konstruierten nationalen Identität orientieren. Der notwendige Bruch mit dem Nationalstaat stellt dabei keinen Ausstieg aus der eigenen Geschichte dar, sondern lediglich eine Absage an die ideologischen Kunstprodukte der nationalen Geschichtsschreibung. Der Nationalstaat entstand in Europa; hier muss er auch überwunden werden (Oberndörfer 2006: 242).

4. Die Asylpolitik der EU

Die Europäische Union, bzw. die Europäische Gemeinschaft war von Anfang an darauf ausgerichtet, sich nicht nur auf eine rein wirtschaftliche Integration ihrer Mitgliedstaaten zu beschränken. Sie ist mit einer weltweit einzigartigen Supranationalität ausgestattet, die es ihr ermöglicht, für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindliches Recht zu setzen. Dies führte zu einer Entwicklung von einer Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer Wertegemeinschaft (Demel 2003: 4). Asyl- und Migrationspolitik finden stets in Abwägung bestimmter Interessen statt. So soll zum einen Verantwortung gegenüber Personen, die politisch verfolgt, von humanitären Katastrophen heimgesucht oder von Kriegen bedroht werden, wahrgenommen werden, und zum anderen in den Aufnahmestaaten der wirtschaftliche Wohlstand durch die Aufnahme benötigter Arbeitskräfte gesichert, Rücksicht auf die Bevölkerung genommen und der Arbeitsmarkt vor Lohndumping geschützt werden (Gusy/Schewe 2004: 350). Die Steuerung der Zuwanderung und die Integration der Zugewanderten sind in allen Mitgliedstaaten der EU wichtige politische Themen und auch für die europäische Zusammenarbeit haben diese Politikbereiche erheblich an Bedeutung gewonnen. Allerdings gehören Fragen der Zuwanderung und der Integration nach wie vor zu den Kernbereichen nationaler Souveränität, daher ist zu erwarten, dass der Konflikt zwischen einer sachlich gebotenen Zusammenarbeit und dem Beharren auf die nationale Souveränität die europäische Politik noch länger bestimmen und für Rückschläge bei der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Asyl- und Flüchtlingspolitik sorgen wird (Angenendt 2004b: 359). Zum einen führte die Entscheidung, die Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten abzuschaffen, zu einem funktionellen *Spill-over* und damit zu einer Kooperation hinsichtlich der Einreise von sogenannten „Drittstaatsangehörigen“, einschließlich AsylbewerberInnen. Zum anderen aber überschneit sich die Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes mit der steigenden Politisierung asylrechtlicher Fragen durch einflussreiche Mitgliedstaaten, die erfolgreich ihre innerstaatlichen Probleme auf die EU-Agenda setzten. Dadurch wurde die Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU bald zu einem strittigen Punkt im europäischen Integrationsprozess. Immer häufiger fällt in diesem Zusammenhang das Wort „Europäisierung“ oder *Europeanization*, auch wenn es diesem Begriff noch an einer eindeutigen

Definition mangelt. In einschlägigen Studien herrscht jedoch Konsens darüber, dass mit „Europäisierung“ der institutionelle und legislative Einfluss der europäischen Integration auf den nationalen Rahmen der EU-Mitgliedstaaten gemeint ist (Lavenex 2007: 309f), oder

a process of change in national institutional and policy practices that can be attributed to European integration (Goetz/Hix 2001: 26).

Nationalstaatliche Asylpolitik gilt demnach als „europäisiert“, wenn die entsprechenden Maßnahmen ausgehend von der europäischen Ebene in innerstaatliches Recht umgesetzt wurden (Lavenex 2007: 310).

4.1. Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Kompetenzen

Die Kooperation in den Bereichen Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik muss aus dem Blickwinkel der gesamten europäischen Integration betrachtet werden, deren verschiedene Phasen sich in drei großen Etappen zusammenfassen lassen: Von der europäischen Idee zu den Römischen Verträgen (Mittelalter bis 1957), die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft (1957 bis 1992) und die Zeit nach dem Maastrichter Vertrag (ab 1993). Die visa-, asyl- und einwanderungspolitische Kooperation begann in den 1970er-Jahren und läuft seither parallel zum europäischen Integrationsprozess. Hier lassen sich drei Phasen unterscheiden: Erstens, jene vor dem Maastrichter Vertrag, und zweitens, jene danach; daher spricht man auch von der „Kooperation der ersten Generation“ und der „Kooperation der zweiten Generation“. Die Kooperation der ersten Generation umfasst die Zeit von den 1970er-Jahren bis 1992. In diesem Zeitraum standen der Europäischen Gemeinschaft keinerlei Kompetenzen in diesen Bereichen zu. Die Regelungen über die Freizügigkeit von Personen betrafen lediglich wirtschaftlich motivierte Personenbewegungen innerhalb der Gemeinschaft. Die Zusammenarbeit in den Bereichen der Einreise und Asyl zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) erfolgte daher auf zwischenstaatlicher Ebene. Mit dem Maastrichter Vertrag ging die europäische Kooperation in den Bereichen Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik in eine neue Phase über. Die Kooperation der zweiten Generation ist gekennzeichnet durch die Zuweisung bestimmter Kompetenzen an die Gemeinschaft zur Verwirklichung

eines Raumes ohne Binnengrenzen und die Gewährleistung des freien Personen- und Dienstleistungsverkehrs, welche gewisse Gemeinschaftsrechtsakte in diesen Bereichen ermöglichten (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 4f). Mit dem Vertrag von Amsterdam wird die sogenannte „Kooperation der dritten Generation“ eingeläutet, in der es zu einer Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik und essenziellen Änderungen in Bezug auf die Beschlussfassung, die Transparenz, die Kontrolle oder die Umsetzung von Rechtsakten kommt (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 61). Die Fortschritte in der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU sind trotz der Kompetenzerweiterungen in den drei Kooperationsgenerationen von den 1970er-Jahren bis 1999 jedoch noch sehr partiell, weit gestreut und zum Teil wenig konkret. Ein Bewusstsein der Unionsbürger, dass die EU für diese Bereiche zuständig ist und sein soll, hat sich noch nicht entwickelt (Gusy/Schewe 2004: 342).

4.1.1. Schengener Übereinkommen

Im Jahr 1984 kam es zum „Saarbrückener Übereinkommen“ zwischen Frankreich und Deutschland, das am 14. Juni 1985 durch das sogenannte „Schengener Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ das Saarbrückener Übereinkommen um die Benelux-Staaten erweiterte (Demel 2003: 5) und mit dem Ziel abgeschlossen wurde, Europa auch für den einzelnen Bürger durch eine Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs innerhalb der Gemeinschaft erfahrbar zu machen, denn die streng kontrollierten Grenzen waren ein unübersehbares Zeichen der nationalen Abgrenzung, die mit dem Gemeinschaftsbild nur schwer zu vereinbaren waren. Der völlige Abbau dieser Kontrollen wurde somit als langfristig durchzuführende Maßnahme zwischen den Benelux-Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik beschlossen. Diese Verlagerung der Grenzkontrollen von den Binnen- an die Außengrenzen der Gemeinschaft ließ bereits erkennen, dass eine Koordinierung oder sogar eine Harmonisierung der Asylpolitik vorausgesetzt wird. Im Jahr 1988 wurde beschlossen, die Vorbereitungen von vier Arbeitsgruppen zu den Bereichen Grenzkontrollen, Visa, Ausländerrecht und Asyl in einem einzigen ergänzenden Vertrag zu verbinden: dem Schengener Durchführungsübereinkommen (siehe Kapitel 4.1.3.) (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 14f). Die ursprünglichen Unterzeichnerstaaten waren

sich stets der Bedeutung von Ausgleichsmaßnahmen, die mit dem Wegfall der Binnengrenzen einhergehen mussten, bewusst. Zunächst war man sich jedoch darüber einig, dass diese Ausgleichsmaßnahmen nicht von der Gemeinschaft, sondern von den einzelnen Mitgliedstaaten selbst verwirklicht werden sollten. Hinsichtlich der Vergemeinschaftung der Bereiche Justiz und Inneres gilt das Schengener Übereinkommen als eine Art Pilotprojekt (Demel 2003: 5f).

4.1.2. Einheitliche Europäische Akte

Die 1987 in Kraft getretene „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) definierte erstmals die Freizügigkeit als eines der vier Hauptelemente des gemeinsamen Marktes und unterstellte deren Durchführung ausdrücklich der Zuständigkeit der Gemeinschaft. Die EEA zeichnet für die erste grundlegende Änderung und Ergänzung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), sowie der EWG und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) verantwortlich, indem sie die Organe der Gemeinschaft stärkte, deren Kompetenzen und die Ziele der Integration erweiterte und die Schaffung des europäischen Binnenmarktes²¹ bis 1992 festlegte. Zusätzlich sollte die EEA die Zusammenarbeit hinsichtlich der Verwirklichung der Freizügigkeit sowohl für die Bürger als auch für die Gemeinschaftsorgane transparenter machen. Die Art der Zusammenarbeit war jedoch noch eine zwischenstaatliche: Rechtsakte wurden als Instrumente des klassischen internationalen Rechts außerhalb des Rahmens der EU erlassen (Demel 2003: 6ff).

²¹ Der europäische Binnenmarkt zeichnet sich durch den freien Handel von Waren und Dienstleistungen, die ungehinderte Mobilität von Personen und Kapital, sowie die Außenwirtschaftsbeziehungen der Europäischen Union aus. Mit ihm ist die Erwartung verbunden, dass es über den Handel und die Freizügigkeit von Arbeit und Kapital zu einer Intensivierung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs zu einer besseren Allokation knapper Ressourcen und damit zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten kommt (Busche 2007: 89).

4.1.3. Schengener Durchführungsübereinkommen

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vom 19. Juni 1990 gilt als endgültiger Begründer der Herstellung einer Passunion und ist damit Wegbereiter für die Verwirklichung des freien Personenverkehrs (Demel 2003: 5). Die Ausarbeitung einer Reihe von gemeinsamen Politiken stellte einen komplexen und beispiellosen Prozess für die BRD, Frankreich und die Benelux-Staaten dar, die sich im SDÜ zu einem vollständigen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen verpflichtet haben. Dem SDÜ traten im Jahr 1990 Italien, im Jahr 1991 Portugal und Spanien, im Jahr 1992 Griechenland, im Jahr 1995 Österreich und im Jahr 1996 Finnland, Schweden und Dänemark bei. Mit den Nicht-EU-Mitgliedern Norwegen und Island wurde ein „Assoziierungsabkommen“ geschlossen, das die beiden Staaten verpflichtet, den gegenwärtigen und zukünftigen Schengen-Besitzstand²² vollständig zu übernehmen, ohne den Status von Vollmitgliedern zu erhalten. Großbritannien und Irland lehnen einen Beitritt allerdings weiterhin ab. Zweck des SDÜ ist es, die unverzichtbaren Voraussetzungen für einen sicheren, gegen grenzüberschreitende Kriminalität geschützten internationalen Raum der Freizügigkeit zu schaffen. Das SDÜ, sowie der gesamte Schengen-Prozess stellen einen Versuch dar, zu erkennen, was auf dem Gebiet der Regelung der Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen in der Praxis erreicht werden könnte. Daher hatte die Schengen-Zusammenarbeit eine Vorbild- und Pilotfunktion, die der vollständigen Verwirklichung des freien Personenverkehrs diene, ohne zu Sicherheitsverlusten oder einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit der Mitgliedstaaten zu führen. Dennoch gab das SDÜ auch Anlass zu Kritik: Das Fehlen einer gerichtlichen Kontrollinstanz wurde ebenso bemängelt wie die unvollkommene Gewährleistung eines Rechts der Betroffenen auf Einsicht und Auskunft zu gespeicherten Daten im Schengener

²² Alle Maßnahmen, Beschlüsse und Erklärungen des auf Grund des Schengener Durchführungsübereinkommens von 1990 eingesetzten Exekutivausschusses, die Rechtsakte zur Durchführung des Übereinkommens, die von den Organen erlassen worden sind, denen der Exekutivausschuss Entscheidungsbefugnisse übertragen hat, das am 14. Juni 1985 unterzeichnete Übereinkommen, das am 19. Juni 1990 unterzeichnete Durchführungsübereinkommen sowie die Beitrittsprotokolle und –übereinkommen mit Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden mit den dazugehörigen Erklärungen stellen den sogenannten Schengen-Besitzstand, oder „Schengen acquis“ dar (Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung 2008:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_de.htm).

Informationssystem (SIS). Ein weiterer problematischer Aspekt des SDÜ ist die Durchgriffswirkung der Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses, da im SDÜ keine Rechtsmittel gegen dessen Beschlüsse vorgesehen sind. Das SDÜ ist am 25. März 1995 endgültig in Kraft gesetzt worden²³ (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 20ff).

4.1.4. Dubliner Übereinkommen (Dublin I)

Das „Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags“ (Dubliner Übereinkommen) wurde 1990 von 11 Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften beschlossen²⁴ und ist am 1. September 1997 in Kraft gesetzt worden. Ebenfalls ratifiziert wurde das Übereinkommen von Norwegen und Island (Plank 2009: 43). Nach seinem In-Kraft-Treten trat das Dubliner Übereinkommen an die Stelle des den Bereich Asyl betreffenden Teiles des Schengener Durchführungsübereinkommens (Demel 2003: 8). Nach seiner Präambel verfolgt das Dubliner Übereinkommen das Ziel der „Harmonisierung der Asylpolitiken“. Dabei sollen die Bestimmungen der GFK in der Fassung des Protokolls von New York aus dem Jahr 1967 berücksichtigt werden (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 27). Konkret regelt es auf völkerrechtlicher Basis die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der EG gestellten Asylantrags, mit dem Ziel, Situationen zu vermeiden, die dazu führen, dass AsylbewerberInnen zu lange im Ungewissen über den Ausgang ihres Asylverfahrens gelassen werden. Weiters soll durch das Dubliner Übereinkommen gewährleistet werden, dass jeder Antrag auf Asyl von einem der Mitgliedstaaten geprüft wird. Durch diese Regelung der Zuständigkeit eines einzigen EG-Staats („*one chance only*“-Prinzip) soll gleichzeitig das Betreiben paralleler Asylverfahren in mehreren Mitgliedstaaten (sogenanntes „asylum shopping“) verhindert werden. Außerdem soll vermieden werden, dass ein(e) AsylbewerberIn von einem Mitgliedstaat zum anderen abgeschoben wird, ohne dass sich einer der Staaten

²³ Das SDÜ unterscheidet zwischen „Inkrafttreten“ und „in Kraft setzen“. Ersteres bezieht sich auf den Zeitpunkt des Eintritts der völkerrechtlichen Bindung der Vertragsstaaten an das Übereinkommen („innere Wirksamkeit“). Der zweite Begriff stellt den Zeitpunkt dar, von dem an die Mitgliedstaaten das Abkommen tatsächlich anwenden müssen („äußere Wirksamkeit“) (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 21).

²⁴ Dänemark unterzeichnete das Dubliner Übereinkommen am 13. Juni 1991 (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 27).

für zuständig erklärt (dies wird auch als „*refugee in orbit*“-Phänomen bezeichnet) (Kraus-Vonjahr 2002: 169). Das Dubliner Übereinkommen enthält sowohl die Umstände und Bedingungen zur Aufnahme und Wiederaufnahme eines/r Asylbewerbers/in zwischen den Mitgliedstaaten, als auch den Austausch von allgemeinen Informationen und die Auskunft über einzelne Fälle (Personenangaben, Reiserouten, etc.). Innerstaatliche Vorschriften bezüglich der Prüfung von Asylanträgen und der Rechtsstellung von Flüchtlingen werden dagegen vom Dubliner Übereinkommen nicht berührt, da es lediglich die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten durch eine Festlegung ihrer gegenseitigen Verpflichtungen regelt. Weder das Dubliner Übereinkommen, noch das Schengener Durchführungsübereinkommen sehen eine Verpflichtung seitens der Mitgliedstaaten vor, Asyl zu gewähren. Die in ihnen geborgenen asylrechtlichen Bestimmungen haben lediglich die Schaffung eines Binnenmarktes zum Ziel (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 28). Eine Harmonisierung des materiellen Asylrechts und des Asylverfahrensrechts in der EG wird somit im Dubliner Übereinkommen nicht angestrebt, auch wenn dies in seiner Präambel proklamiert wird (Kraus-Vonjahr 2002: 170).

Die Visa-, Asyl- und Einwanderungsfrage wurde während der Kooperation der ersten Generation als Angelegenheit der inneren Sicherheit erkannt. Dies erklärt zum einen, warum die Kooperation außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaften stattfand. Zum anderen wurden die analysierten Gremien ohne übergreifende Strukturen gegründet und dienten lediglich der Lösung einzelner, gemeinsamer Probleme. Außerdem erfolgte die Beschlussfassung unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Diese Defizite der Kooperation der ersten Generation verhinderten eine effiziente, enge Zusammenarbeit, die eine Harmonisierung der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik schaffen könnte (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 36).

4.1.5. Vertrag von Maastricht

Der am 9./10. Dezember 1991 in Maastricht vom Europäischen Rat beschlossene und am 1. November 1993 in Kraft getretene „Vertrag über die Europäische Union“ (EU-Vertrag) läutet die Kooperation der zweiten Generation ein, da mit ihm die Weichen in Richtung der durch den Vertrag von Amsterdam (siehe Kapitel

4.1.6.) endgültig erfolgten Vergemeinschaftung der Bereiche Asyl und Einwanderung gestellt wurden. Der EU-Vertrag stellt die bislang umfangreichste Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften dar und bildet die Grundlage für die Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) und für weitere politische Integrationsschritte, wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (Demel 2003: 8). Er schuf darüber hinaus die Struktur der Europäischen Union, bestehend aus drei Säulen und einem Dach. Die erste Säule der EU bilden die drei weiterhin selbstständigen Europäischen Gemeinschaften, die durch gemeinsame Organe (den Rat, die Kommission, das Europäische Parlament, den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und einen Rechnungshof) miteinander verknüpft sind. Die Zusammenarbeit in den Politikbereichen der ersten Säule wird vom Grundsatz der überstaatlichen Befugnis („Supranationalität“) bestimmt, das bedeutet, die Mitgliedstaaten der EU sind an die Entscheidungen gebunden. In der zweiten (GASP) und dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, ZBJI) sind die Befugnisse der EU in den jeweiligen Aktionsfeldern nicht überstaatlich und verbleiben in den Händen der einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten, die sich allerdings zu einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und gegenseitigen Abstimmung auf Regierungsebene verpflichten (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 37). Die dritte Säule umfasst nach dem Maastrichter Vertrag die Bereiche Asyl und Einwanderung, sowie die Bereiche Überschreiten der Außengrenzen, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung von Betrugereien im internationalen Maßstab, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen und Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeidienststellen (Demel 2003: 9). Der EU-Vertrag barg jedoch einige Schwächen: Ein fehlender Zielekatalog hatte zur Folge, dass sich die ZBJI lückenhaft und unkontinuierlich entwickelte, was zu einem langsamen und schwerfälligen Funktionieren der Institutionen führte. Die Arbeitsstrukturen in der dritten Säule umfassten fünf bürokratische Ebenen (Arbeitsgruppen, Lenkungsgruppen, K.4-Ausschuss²⁵, Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten²⁶ und Rat der Europäischen Union), anstatt der in Gemeinschaftsangelegenheiten üblichen drei Stufen. Das

²⁵ Der K.4-Ausschuss ist ein aus hohen Beamten bestehender Koordinierungsausschuss, der unterhalb der Ministerebene angesiedelt und als Motor der Entscheidungsfindung im Bereich der dritten Säule anzusehen ist (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 39).

²⁶ COREPER (Comité de représentants permanents) (Europarecht 2009: <http://egb.eu/Coreper.html>)

Beschlussfassungsverfahren der intergouvernementalen Zusammenarbeit innerhalb der dritten Säule stellte sich daher nicht nur als technisch kompliziert, sondern auch als undurchsichtig dar und es wurde bald klar, dass diese Arbeitsstrukturen keine rechtzeitige und geeignete Lösung bringen konnten. Das Initiativrecht, das vor dem Maastrichter Vertrag ausschließlich dem Ratsvorsitz vorbehalten war, wurde auf die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission ausgedehnt; diese machte von dieser Ermächtigung allerdings kaum Gebrauch. Weiters wurde das Fehlen einer richterlichen Kontrolle, sowie eine Verpflichtung zur systematischen Konsultation des Europäischen Parlaments beim Erlass von Rechtsakten bemängelt (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 48ff). Am 16. und 17. Juni 1997 tagte der Europäische Rat in Amsterdam und beschloss die (nach der EEA und dem Maastrichter Vertrag) dritte Änderung und Ergänzung jener Verträge, auf denen die Europäische Union beruht (Demel 2003: 12).

4.1.6. Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam trat am 1. Mai 1999 in Kraft und brachte zahlreiche Veränderungen und Reformen in den Bereichen Asyl und Einwanderung mit sich. Ziel der Neuregelungen war es, fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des Vertrages den freien Personenverkehr in der EU durch die Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu verwirklichen (Demel 2003: 12). Der entsprechende Aktionsplan, der das künftige Vorgehen der EU nach In-Kraft-Treten des Vertrages von Amsterdam strukturiert, sieht vor, bestehende gemeinsame Politikbereiche durch neue Maßnahmen auszubauen, die neuen Kompetenzen auszuschöpfen und unverbindliche Empfehlungen (Soft Law) durch rechtsverbindliche Maßnahmen zu ersetzen. Ferner soll durch ein Bündel abgestimmter Maßnahmen die Europäische Union den Bürgern näher gebracht werden. Der Aktionsplan teilt sich in drei Bereiche: Zum einen soll durch die Errichtung eines „Raums der Freiheit“ nicht nur ein vollständig freier Personenverkehr in der EU gewährleistet werden, sondern auch der Schutz vor jeglicher Form der Diskriminierung. In diesem Zusammenhang werden insbesondere der Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten von Unionsbürgern angesprochen. Im Rahmen einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik sollen außerdem die Rechte und die Integration von Drittstaatsangehörigen geschützt werden, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten.

Zum anderen soll ein „Raum der Sicherheit“ dazu dienen, organisierte und nicht-organisierte Kriminalität in einem einheitlichen institutionellen Rahmen zu verhindern und zu bekämpfen, insbesondere den Terrorismus, den Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, den illegalen Drogen- und Waffenhandel, die Bestechung, die Bestechlichkeit und den Betrug. Drittens soll durch einen „Raum des Rechts“ eine gleichförmige Rechtsdurchsetzung innerhalb der EU gewährleistet werden. Dieser bietet den Schutz aller Menschen gegen Bedrohungen durch Dritte und soll weiters dafür Sorge tragen, dass alle, die die Freiheit und Sicherheit des Einzelnen und der Gesellschaft gefährden, zur Rechenschaft gezogen werden. Bei der Verwirklichung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ muss das Verhältnis der drei Ziele zueinander berücksichtigt werden, da Freiheit, Sicherheit und Recht in einem Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit stehen und einander inhaltlich, wie instrumentell beeinflussen (Gusy/Schewe 2004: 343f). Der Vertrag von Amsterdam war das Ergebnis der im Jahr 1996 begonnenen und im Oktober 1997 abgeschlossenen Regierungskonferenz „Maastricht-II“ zur Weiterentwicklung der durch den Vertrag von Maastricht neu eingeführten europäischen Innen- und Justizpolitik²⁷ und GASP auf der Basis ihrer ersten praktischen Erfahrungen. Auch die Institutionen der Europäischen Union sollten mithilfe des Amsterdamer Vertrags auf die bevorstehende Osterweiterung vorbereitet werden. Es wurden umfassende Maßnahmen hinsichtlich Außengrenzkontrolle, Einwanderung und Asyl, sowie Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität zum Schutz der Unionsbürger festgelegt, um deren Sicherheit nicht durch den Abbau der Binnengrenzkontrollen zu gefährden. Die wesentlichsten Änderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Erstens wurden die Asylangelegenheiten von der dritten in die erste Säule unter dem neuen Titel „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ (Titel IV, Art. 61 – 69 in der neuen Nummerierung²⁸) übertragen, welche zuvor nach dem Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (Titel VI) Bestandteil der dritten Säule

²⁷ Seit In-Kraft-Treten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 trägt die 3. Säule der Europäischen Union nicht mehr den Namen „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ (ZBJI), sondern „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS).

²⁸ „Die Artikel, Titel und Abschnitte des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in der Fassung der Bestimmungen dieses Vertrags, werden entsprechend den Übereinstimmungstabellen im Anhang zu diesem Vertrag unnummeriert [...]“ (Vertrag von Amsterdam, Dritter Teil, Art.12: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>).

waren. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Vergemeinschaftung“ der Asyl- und Einwanderungspolitiken (Demel 2003: 12). Mit diesen neuen Kompetenzen der Gemeinschaft beginnt auch eine neue Ära der Kooperation, die auch als „Kooperation der dritten Generation“ bezeichnet werden kann, deren Unterschied zu den vergangenen Kooperationsformen darin besteht, dass sie hinsichtlich der Beschlussfassung, der Transparenz, der gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle und der Wirkung der neuen Rechtsakte im Rahmen der Gemeinschaft wichtige Änderungen mit sich bringt (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 61). Zweitens kam es zu einer Reform der dritten Säule. Drittens wurde der Schengen-Besitzstand oder auch „Schengen acquis“ in einem Protokoll in den Rahmen der EU einbezogen (Demel 2003: 12f). Der Vertrag von Amsterdam ist einerseits ein Meilenstein in der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik, stellt jedoch in vielerlei Hinsicht erst den ersten Schritt in diese Richtung dar. Die Entscheidungskompetenzen sind nach Inkraft-Treten des Vertrages im Jahr 1999 nach wie vor zersplittert und es fehlt an Konkretisierungsarbeit hinsichtlich der Umsetzung von erforderlichen institutionellen Änderungen oder der Implementierung von Einzelmaßnahmen (Demel 2003: 21).

Die bis hierhin dargelegten Kompetenzerweiterungen der EU im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts seit Mitte der 1980er-Jahre bis zum Amsterdamer Vertrag im Jahr 1999 folgen der neo-funktionalistischen Logik einer regionalen Integration als dynamischen Prozess durch vielfältige transnationale Interdependenzen. Ausgehend von einer zunächst weitgehend technisch angelegten Kooperation auf einem begrenzten wirtschaftlichen Sektor und in einem weiteren Schritt auf mit diesem Sektor zusammenhängenden anderen Sektoren, kam es durch den sogenannten *Spill-over*-Mechanismus zu einer politischen Kooperation und letztlich zur Gründung einer politischen Gemeinschaft von Nationalstaaten. Als dritte Säule des Drei-Säulen-Modells der EU nach dem Vertrag von Maastricht stellt die „Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres“, bzw. die spätere „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ eine logische Folge der rechtlichen und wirtschaftlichen Bindungen der Mitgliedstaaten dar. Ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, ist ohne eine Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik nicht denkbar. Das Konzept der Schaffung eines

„Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ nach dem Vertrag von Amsterdam kann als Langzeitfolge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des dadurch entstandenen Gemeinsamen Marktes der Mitgliedstaaten betrachtet werden. Die durch die wirtschaftliche Integration entstehenden rechtlichen Konflikte machen jeweils einen nächsten Schritt in der politischen Integration erforderlich. Das Zusammenspiel der Bereiche „Freiheit“, „Sicherheit“ und „Recht“ besitzt einen eigenständigen, von selbst laufenden Integrationsmotor, der zu einer fortschreitenden Integration führen kann, die sich in Detailbereichen lautlos und ohne Übergang bewegt und so den Weg zu einem *Spill-over* im Sinne eines größeren Integrationssprunges bereiten kann (Kraus-Vonjahr 2002: 113ff). Der Neo-Funktionalismus als Ansatz zur Analyse regionaler Integrationsprozesse eignet sich demnach für die Erklärung der gemeinschaftlichen Kompetenzerweiterungen im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union. Laut Ernst B. Haas werden die Nationalstaaten ihre Souveränität in den unterschiedlichen politischen Bereichen erst abgeben, wenn sie davon überzeugt sind, dass ihnen der *Spill-over*-Effekt genug Vorteile bringt oder wenn sie erkennen, dass isoliertes Handeln nicht gewinnbringend ist und Anlass für politische Konflikte bietet (Plank 2009: 86). Dennoch sollten die Argumente der theoretischen Gegenspieler nicht außer Acht gelassen werden. Der liberale Intergouvernementalismus begründet seine Kritik am Neo-Funktionalismus damit, dass im Bereich der sogenannten *High Politics* umfangreiche Integrationsschritte blockiert würden, da sich hier die Souveränitätsvorbehalte der Nationalstaaten ausdrückten. Diese Problematik zeigt sich insbesondere in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, da Fragen der Zuwanderung und der Integration nach wie vor zum unantastbaren Wesensgehalt nationalstaatlicher Souveränität gehören. Die Lösung dieses Problems könnte in der Überwindung der jahrelangen nationalstaatlichen Tradition mit ihren nationalen Vorstellungen und Ordnungen liegen.

4.2. EU-Harmonisierungsprogramm von Tampere 1999 - 2004

Die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik wurde durch den Vertrag von Amsterdam der ersten Säule und damit auch dem vergemeinschafteten Bereich der EG zugeteilt. Mit dieser Einbindung in das Handlungsgefüge der Gemeinschaft können Gemeinschaftsrechtsakte, einschließlich Verordnungen und Richtlinien, in

diesen Bereichen erlassen werden. Mit dem Ziel, innerhalb von fünf Jahren einen freien Personenverkehr ohne Binnengrenzkontrollen zu ermöglichen, wurde im Vertrag von Amsterdam unter dem neuen Titel IV „Visa, Asyl und Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ die Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ festgesetzt. Um in diesem Raum Schutz und Sicherheit für UnionsbürgerInnen und Drittstaatsangehörige zu gewährleisten, wurden umfassende Maßnahmen hinsichtlich der Kontrolle der Außengrenzen der EU, des Asylrechts, der Einwanderung, der Kriminalitätsbekämpfung und der verwaltungstechnischen Zusammenarbeit notwendig (Jahn et al. 2006: 7f).²⁹ Das Konzept einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik setzt sich aus vier Elementen zusammen: Erstens wird eine Partnerschaft mit den Herkunftsländern der AsylbewerberInnen angestrebt, zweitens sollen die Migrationsbewegungen besser gesteuert werden, drittens soll ein gemeinsames europäisches Asylsystem entwickelt werden und viertens soll die Aufnahme und der Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen gerecht gestaltet werden (Gusy/Schewe 2004: 350). Im EG-Vertrag wurde der Gemeinschaft die Kompetenz zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten zugeteilt, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind (*Burden-Sharing*) (Kraus-Vonjahr 2002: 175). Diese Umverteilung umfasst drei Dimensionen: Erstens die physische Lastenaufteilung, zweitens die finanzielle Umverteilung und drittens die Harmonisierung der Asylpolitiken aller Mitgliedstaaten. Unter der physischen Lastenaufteilung (*Physical Burden-Sharing*) versteht man die durch das Dublin-Übereinkommen festgemachten Bestimmungen, welche die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für eine(n) bestimmte(n) AsylbewerberIn regeln. Dieses Dublin-System stellt dabei jedoch noch keinen effektiven Mechanismus zur Lastenaufteilung dar, sondern überträgt lediglich die Verantwortung vorrangig an jenen Staat, in dem der/die AsylbewerberIn das erste Mal um internationalen Schutz angesucht hat und berechtigt zur Überführung von einem Mitgliedstaat in den anderen, der durch das Dublin-System für zuständig erklärt wurde. Im Rahmen der finanziellen Umverteilung (*Fiscal Redistribution*) wurde der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) eingerichtet, um die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und

²⁹ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

Displaced Persons und den damit verbundenen Konsequenzen zu unterstützen und zu ermutigen (Thielemann 2004: 56ff). Die „Europäisierung“ bzw. Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts der EU-Mitgliedstaaten hat die Beseitigung von Ungerechtigkeiten und Unstimmigkeiten aufgrund der teilweise gravierenden Unterschiede der innerstaatlichen Gesetzgebungen zum Ziel. Diese Unterschiede können sich, neben einigen anderen strukturellen Faktoren, wie historische Netzwerke oder Beschäftigungsmöglichkeiten, als wichtiger Pull-Faktor auf die Entscheidung eines/einer AsylbewerberIn auswirken, in welchem Land er/sie um internationalen Schutz ansucht (Thielemann 2004: 59).

Im Oktober 1999 fand im finnischen Tampere auf Anregung des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Santer ein Sondergipfel des Europäischen Rates statt, bei dem ein verbindlicher Fahrplan für die Entwicklung eines allgemeinen Rahmens für die Asyl- und Migrationspolitik beschlossen wurde. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten von MigrantInnen und zur Konfliktverhütung in den Herkunftsländern, was durch eine Einbeziehung der außenwirtschaftlichen und – politischen Instrumente der EU erreicht werden sollte. Ein „Gemeinsames Europäisches Asylsystem“ bzw. *Common European Asylum System* (CEAS) mit allgemeinen Standards hinsichtlich der Asylverfahren, der Mindestnormen für die Aufnahme von AsylbewerberInnen und einem einheitlichen Status für anerkannte AsylbewerberInnen sollte eingeführt werden (Angenendt 2004b: 367f):

This System should include, in the short term, a clear and workable determination of the State responsible for the examination of an asylum application, common standards for a fair and efficient asylum procedure, common minimum conditions of reception of asylum seekers, and the approximation of rules on the recognition and content of the refugee status (European Parliament 1999).³⁰

Weiters sollten gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, sowie Regelungen für legal in der EU lebende Drittstaatsangehörige entwickelt werden, indem man sie EU-BürgerInnen rechtlich gleichstellt. Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde als unantastbare Grundlage der europäischen Asylpolitik bestätigt (Angenendt 2004b: 368). Dadurch sollte

³⁰ http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

sichergestellt werden, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist, das heißt das Prinzip des *Non-Refoulement* sollte in einem integrierten Rechtsrahmen gewahrt bleiben (Jahn et al. 2006: 8).³¹ Demzufolge war die Migrationspolitik der EU zu diesem Zeitpunkt von einer regelrechten Aufbruchstimmung geprägt. Der Europäische Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament begriffen Zuwanderung in die Europäische Union ab Ende der 1990er-Jahre zunehmend auch als Chance und nicht mehr allein als Bedrohung. Das alte Paradigma der „Begrenzung“ und der „Kontrolle“ von Zuwanderung, welches in den Mitgliedstaaten und auf gesamteuropäischer Ebene vorherrschte, wurde damit zumindest kurzfristig in Frage gestellt (Bendel 2006: 124). In der Umsetzungsbilanz konstatiert die Europäische Kommission, dass „substanzielle Fortschritte erzielt“ (Kommission der EG 2004: 3)³² wurden. Sie hält jedoch ebenfalls fest, dass „sich den hoch gesteckten Zielen Hindernisse institutioneller Art in den Weg gestellt“ haben, „zu denen mitunter fehlender politischer Wille hinzugekommen ist“ (Kommission der EG 2004: 5).³³ Als Erfolge des Tampere-Programms gelten die neu aufgestellte Generaldirektion Justiz und Inneres der Kommission, der Umsetzungsanzeiger (*Scoreboard*) der Kommission, welcher alle sechs Monate über Fortschritte in diesem Bereich berichtet, und die Einrichtung einer hochrangigen Arbeitsgruppe zu Asyl und Migration. Weiters konnten als sogenannte kurzfristige Ziele verschiedene Richtlinien für Mindeststandards verabschiedet werden: Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, die Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen, die Statusrichtlinie und die Asylverfahrensrichtlinie. Dennoch bedarf es zur Vollendung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch weiterer Maßnahmen (Jahn et al. 2006: 9).³⁴

Ein entscheidender Umbruch in der Migrationspolitik der EU erfolgte mit den Ereignissen am 11. September 2001. Von diesem Zeitpunkt an wurden Fragen der Inneren Sicherheit absolute Priorität eingeräumt und die migrationspolitischen Ziele und Maßnahmen des Tampere-Programms hintangestellt (Bendel 2006: 125). Dieser Trend zur *securitisation* der Asyl- und Migrationspolitik ist seither als

³¹ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

³² http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/com_2004_401_de.pdf

³³ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/com_2004_401_de.pdf

³⁴ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

europaweite Tendenz zu verzeichnen. Als zuvor weitgehend getrennte Politikbereiche wird seit den Terroranschlägen von New York 2001 und von Madrid 2004 in der sicherheitspolitischen Diskussion Migration und innere Sicherheitspolitik im direkten Zusammenhang gesehen, d.h. Fragen hinsichtlich Asyl und Einwanderung werden zunehmend unter dem Sicherheitsaspekt betrachtet und bewertet. Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass insbesondere muslimische Asylsuchende einem breit gestreuten und nicht weiter hinterfragten Generalverdacht ausgesetzt sind, potentielle Terroristen zu sein. (Jahn et al. 2006: 4).³⁵ Die von nun an eher restriktive Prägung europäischer Asylpolitik drückt sich etwa auch im Begriff der „Festung Europa“ aus. Sichtbar wird diese unter anderem auch in den Verhandlungen und Beschlüssen um elektronische Datenbanken, wie das Schengener Informationssystem I und II (SIS I, SIS II bzw. SIS one 4 all), das Visainformationssystem (VIS), das Bildspeicherungssystem FADO oder das EURODAC-System. Trotz der Beeinflussung des Umsetzungsprozesses der Beschlüsse von Tampere durch die Terroranschläge auf das World Trade Center in New York City und das Pentagon bei Washington D.C., lässt sich aus der Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Brüssel vom November 2004 ein Bekenntnis zu einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik entnehmen (Haase/Jugl 2007)³⁶:

*[...] the foundations for a common asylum and immigration policy have been laid, the harmonisation of border controls has been prepared, police cooperation has been improved, and the groundwork for judicial cooperation on the basis of the principle of mutual recognition of judicial decisions and judgments has been well advanced (Council of the European Union 2004: 12).*³⁷

4.2.1. Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Im Jahr 2000 legte die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag über Mindestnormen von Vertriebenen vor, über den vom Rat im Mai 2001 politisches Einvernehmen erzielt wurde (Kraus-Vonjahr 2002: 175). Diese „Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer

³⁵ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

³⁶ http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,2,0,Asyl_und_FI%FCchtlingspolitik_der_EU.html

³⁷ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/82534.pdf

ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten“ (2001/55/EG) leistet einen wichtigen Beitrag zur Harmonisierung im Falle eines Massenzustroms, stellt jedoch keine Alternative zur Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus dar und führt nur zu einer zeitlich begrenzten Aussetzung des Asylverfahrens. Der sofortige vorübergehende Schutz kann von den Mitgliedstaaten gewährt werden, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit per Beschluss festgestellt hat, dass ein Massenzustrom von Displaced Persons stattgefunden hat. Die Richtlinie setzt sich zum Ziel, einen zeitlich beschränkten Aufenthaltsstatus für Schutzsuchende zu ermöglichen, soziale Mindeststandards für diese Personen zu schaffen und Solidaritätsmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die ausgewogene Verteilung der dadurch entstehenden Belastungen aufzubauen (Jahn et al. 2006: 42).³⁸

4.2.2. Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen

Im Jahr 2001 machte die Europäische Kommission von ihrem Initiativrecht Gebrauch und legte dem Rat einen Richtlinienvorschlag zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von AsylbewerberInnen in den Mitgliedstaaten vor, der diese im Jänner 2003 annahm. Ziel dieser Richtlinie 2003/9/EG ist es, die nationalen Normen der Aufnahmebedingungen für AsylbewerberInnen einander anzugleichen, dass ein europäischer Mindeststandard im Bereich der Aufnahmebedingungen geschaffen wird. Die Mitgliedstaaten trifft eine Umsetzungspflicht hinsichtlich des Richtlinieninhalts innerhalb der in der Richtlinie genannten Frist bis zum 6. Februar 2005 durch zwingende innerstaatliche Vorschriften, die klar und bestimmt sind. Die Mitgliedstaaten können jedoch die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie notwendigen Formen und Mittel frei wählen (Gerber 2004: 130f). Die Richtlinie findet auf alle Drittstaatsangehörige und Staatenlose Anwendung, die an den Grenzen oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats um Asyl ansuchen, solange sie als AsylbewerberInnen im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen, sowie für ihre Familienangehörigen, wenn sie nach nationalem Recht von diesem Asylantrag erfasst sind. Die Aufnahmebedingungen betreffen die Informationserteilung, das

³⁸ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

Ausstellen von Dokumenten, die Wohnsitz- und Bewegungsfreiheit, die Einheit der Familie, die Durchführung einer medizinischen Untersuchung, die Grundschulerziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger, den Zugang zum Arbeitsmarkt, die berufliche Bildung, die Gewährleistung des Lebensunterhaltes, die Unterbringung und die medizinische Versorgung. Die Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen jedoch auch, die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile einzuschränken bzw. wieder zu entziehen (Gerber 2004: 137f). Die Festlegung von Mindestnormen soll ein einheitliches Mindestniveau sichern, lässt den Mitgliedstaaten aber unter besonderer Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit freie Hand für die Einführung eines höheren Standards. Im Zusammenhang mit der Aufnahmerichtlinie spricht man daher auch von einer „Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner“. Durch die Schaffung von Mindestnormen sollen Wanderungsbewegungen innerhalb der EU („Sekundärmigration“) verhindert werden (Kraus-Vonjahr 2002: 171). Eine Ausweitung der Richtlinie auf jene Flüchtlinge, die nicht unter die GFK fallen, aber dennoch subsidiären Schutz benötigen, ist nicht zwingend festgesetzt, sondern den Mitgliedstaaten als mögliche Option selbst überlassen (Jahn et al. 2006: 43).

4.2.3. Statusrichtlinie

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Statusrichtlinie aus dem Jahr 2001 wurde vom Rat im April 2004 auf Grundlage der GFK angenommen. Die „Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes“ unterscheidet präzise zwischen Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutz benötigen. Damit legt die Richtlinie auch harmonisierte Regelungen für jene Personen fest, auf die die GFK keine Anwendung findet, die aber dennoch internationalen Schutz benötigen. Zusätzlich erfasst die Statusrichtlinie als Urheber von Verfolgung nicht nur den Staat, sondern auch den Staat (oder Teile desselben) beherrschende Parteien oder Organisationen, oder auch nichtstaatliche Akteure, sofern der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, wirksamen Schutz zu bieten, was bislang von einigen Mitgliedstaaten nicht als Grund zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft

gesehen wurde. Anspruch auf subsidiären Schutz haben Personen, denen in ihrem Herkunftsland Schaden droht, wie Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung und ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Der Rat betont jedoch, dass Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, für sich genommen keine individuelle Bedrohung darstellen, die als schwerer Schaden zu beurteilen wäre. Personen, die wegen Naturkatastrophen aus ihrem Heimatland flüchten mussten, finden ebenso keine Erwähnung (Jahn et al. 2006: 43f). Wie die Aufnahmerichtlinie verfolgt auch die Statusrichtlinie das Ziel, Sekundärmigration einzudämmen, sowie Mindestnormen für die Anerkennung des zu gewährenden Schutzes festzulegen und ein Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Artikel 5 der Statusrichtlinie regelt auch sogenannte „Nachfluchtgründe“, die erst nach Verlassen des Heimatlandes entstanden sind oder die auf Aktivitäten des Antragstellers beruhen. Die Mitgliedstaaten können außerdem festlegen, dass ein(e) AntragstellerIn, der/die einen Folgeantrag stellt, in der Regel nicht als Flüchtling gilt, wenn die Verfolgungsgefahr auf Umständen beruht, die der/die AntragstellerIn nach Verlassen des Herkunftslandes selbst geschaffen hat (Richtlinie 2004/83/EG).³⁹

4.2.4. Asylverfahrensrichtlinie

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die Europäische Gemeinschaft die Kompetenz zum Erlass von Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft erhalten. Diese Kompetenz umfasst alle Verfahrensregelungen, die die Prüfung des Asylbegehrens betreffen, einschließlich der Beweismittel, der möglichen Rechtsmittel sowie Regelungen zur Beendigung des Aufenthalts abgelehnter AsylbewerberInnen. Genau wie bei den oben dargelegten Richtlinien ist die Gemeinschaft auch hier auf die Festlegung von Mindestnormen beschränkt, wodurch darüber hinaus gehende Verfahrensgarantien in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben (Kraus-Vonjahr 2002: 172). Die Kommission hat bereits

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:NOT>

im Jahr 2000 einen Richtlinienvorschlag über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vorgelegt, mit dem Ziel, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten anhand gemeinsamer Mindeststandards zu harmonisieren. Mit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2006 gelang ein wichtiger Schritt in Richtung eines gemeinsamen Asylsystems. Die Richtlinie 2005/85/EG regelt allgemeine Grundsätze und Mindeststandards von Asylverfahren. Dabei sollen den AsylbewerberInnen folgende Verfahrensgarantien zugutekommen: AsylbewerberInnen erhalten ein Recht auf persönliche Anhörung, Rechtsberatung, effektiven Rechtsbehelf vor Gericht und Dolmetscher. Außerdem muss die Entscheidung über den Ausgang des Asylverfahrens unparteiisch, individuell und objektiv getroffen werden. Dafür muss ein entsprechend qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen, das auch über ausreichende Kenntnisse der Herkunftsstaaten der AsylbewerberInnen verfügt. Wiederum stellt auch diese Richtlinie nur eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Sie regelt zwar allgemeine Grundsätze und Mindeststandards von Asylverfahren, entspricht allerdings aus Sicht vieler NGOs nicht dem Anspruch einer europäischen Asylpolitik mit entsprechend hohen Schutzstandards und einem fairen Verfahren, sondern schreibt die Tendenz der Abschottung gegenüber Flüchtlingen fort (Haase/Jugl 2007).⁴⁰

Einen weiteren Harmonisierungsschritt sollte eine in der Asylverfahrensrichtlinie festgehaltene EU-weit gültige Liste von sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten darstellen. Als sicherer Herkunftsstaat gilt demnach ein Staat, in dem nach objektiven Kriterien keine Verfolgung vermutet wird:

*A country is considered as a safe country of origin where, on the basis of the legal situation, the application of the law within a democratic system and the general political circumstances, it can be shown that there is generally and consistently no persecution as defined in Article 9 of Directive 2004/83/EC, no torture or inhuman or degrading treatment or punishment and no threat by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict (ANNEX II, Directive 2005/85/EC).*⁴¹

⁴⁰ http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,2,0,Asyl_und_Fl%C3%A4chtlingspolitik_der_EU.html

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:EN:HTML>

Dem Konzept der sicheren Drittstaaten liegt die Annahme zugrunde, dass Flüchtlinge nicht mehr schutzbedürftig sind, wenn sie in einem solchen Staat bereits internationalen Schutz gemäß der GFK gefunden haben oder hätten finden können und der Drittstaat das Prinzip des *Non-Refoulement* wahrt. Die Anträge von AsylbewerberInnen aus sicheren Herkunfts- oder Drittstaaten sollen laut Asylverfahrensrichtlinie als offensichtlich unbegründet gelten und daher in einem beschleunigten Verfahren lediglich pauschal geprüft werden. (Kraus-Vonjahr 2002: 173). Diese „Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten“ (Richtlinie 2005/85/EG)⁴² sollte für alle EU-Mitgliedstaaten rechtlich bindend sein. Die Verhandlungen über jene Staaten, die als „sicher“ festgehalten werden sollten, gestalteten sich jedoch aufgrund von widersprüchlichen und teilweise mangelhaften Informationen über die Herkunftsländer, sowie aufgrund von unterschiedlichen nationalen und politischen Einschätzungen äußerst schwierig, mit dem Ergebnis, dass keine Einstimmigkeit über die „Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten“ erzielt werden konnte. Um weitere Verspätungen in der Beschlussfassung der Asylverfahrensrichtlinie zu vermeiden, wurde die gemeinschaftliche Liste von der Richtlinie getrennt und man einigte sich, die Liste der sicheren Herkunftsstaaten auf die Zeit nach der Annahme der Richtlinie durch den Rat zu verschieben (ECRE 2005a: 6).⁴³ Bis heute befinden sich die Listen der sicheren Herkunfts- und Drittstaaten jedoch in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die in Abstimmung mit den in der Asylverfahrensrichtlinie vorgegebenen Regeln selbst entscheiden können, welchen Staat sie als „sicher“ einstufen. Seit 2009 gelten in Österreich, neben den 26 anderen EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Island, Liechtenstein, die Schweiz, Kanada, Neuseeland und Australien, nun auch Montenegro, Kroatien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und das Kosovo als sichere Herkunftsstaaten (Die Presse 2009).⁴⁴ AsylbewerberInnen aus diesen Staaten haben kaum eine Chance auf eine individuelle Überprüfung ihrer Fluchtgründe und auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus bzw. des subsidiären Schutzstatus in Österreich. Deutschland hingegen hat im sogenannten Asylverfahrensgesetz die Staaten Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Ungarn als sichere Herkunftsländer festgelegt

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:DE:HTML>

⁴³ <http://www.ecre.org/files/elenasco.pdf>

⁴⁴ http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/487463/index.do?_vl_backlink=/home/index.do

(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2010).⁴⁵ Durch diesen Vergleich wird evident, wie sehr die Listen der sicheren Herkunftsländer der 27 EU-Mitgliedstaaten voneinander abweichen können.

4.2.5. Europäischer Flüchtlingsfonds

In der Präambel der entsprechenden Ratsentscheidung über die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) wird darauf hingewiesen, dass sich die Umsetzung einer gemeinsamen Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stützen sollte und die Existenz von Mechanismen voraussetzt, die eine ausgewogene Verteilung der Belastungen auf die Mitgliedstaaten fördern (Entscheidung des Rates 2000/596/EG)⁴⁶. Im Jahr 2000 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für die Einrichtung eines EFF vor, welcher noch im selben Jahr vom Rat für den Zeitraum von 2000 bis 2004 angenommen wurde. Auch der EFF II für den Zeitraum von 2005 bis 2010 wurde im Jahr 2004 vom Rat beschlossen. Die Verwendung von Finanzmitteln der Europäischen Union für konkrete Programme zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen zeugt von der steigenden Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (Bretl 2005: 9).⁴⁷ Der EFF unterstützt Projekte im Rahmen der Aufnahme, Integration und Rückführung von Flüchtlingen und Displaced Persons und ist das bislang größte EU-Programm im Bereich Asyl und Migration (Thielemann 2004: 59). Die Zielgruppen des EFF umfassen alle Drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Personen, die den Flüchtlingsstatus entsprechend der GFK und dem Protokoll aus dem Jahr 1967 erhalten haben und sich rechtmäßig als Flüchtling in einem der EU-Mitgliedstaaten aufhalten, sowie alle Drittstaatsangehörigen oder staatenlosen Personen, die einen subsidiären Schutzstatus entsprechend der Statusrichtlinie 2004/83/EG erworben haben. Weitere Zielgruppen sind Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen, die in einem der Mitgliedstaaten um internationalen Schutz angesucht haben oder temporären Schutz

⁴⁵

http://www.bamf.de/nn_442030/DE/Asyl/Asylrecht/Novellierungen/novellierungen-inhalt-3-asylkompromiss-vom-061292.html

⁴⁶

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Fonds/fluechtlingsf/download/files/Fluechtlingsfonds_I_Entscheidung_2000_596_EG.pdf

⁴⁷ http://www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bretl.pdf

entsprechend der Richtlinie 2001/55/EG zum vorübergehenden Schutz genießen. Alle Tätigkeiten im Rahmen des EFF II in den Mitgliedstaaten sollten auf Basis von zwei multi-jährlichen Programmphasen implementiert werden, von der jede drei Jahre dauert (2005 bis 2007 und 2008 bis 2010). Außerdem wird der EFF II regelmäßig von der Europäischen Kommission in Kooperation mit den Mitgliedstaaten evaluiert, um die Relevanz, Effektivität und die Auswirkungen der Tätigkeiten zu beurteilen (Sidorenko 2007: 116f).

4.2.6. Eurodac-Verordnung

Die fortschreitende Vergemeinschaftung der Asylpolitik zeichnet auch für die Entwicklung von Eurodac verantwortlich. Eines der Hauptziele des Dubliner Übereinkommens – die Vermeidung von „*asylum shopping*“ und dem „*refugee in orbit*“-Phänomen (siehe dazu auch Kapitel 4.1.4.) – warf bereits Anfang der 1990er-Jahre die Frage nach der Überprüfbarkeit von Mehrfachanträgen auf (Schmid 2003: 18). Wissenschaftliche Untersuchungen der Hautlinienmuster ergaben, dass unter der Oberhaut eine aus weichem Zellbelag bestehende Schicht liegt, die sich immer wieder neu bildet, sobald die äußeren Zellen gänzlich verhornt oder zerstört sind. Diese Hautlinienmuster sind unveränderlich, bereits vor der Geburt ausgebildet, bleiben auch nach dem Tod noch längere Zeit erhalten und bilden sich bei Verletzungen in gleicher Form nach. Mathematische Wahrscheinlichkeitsrechnungen haben festgestellt, dass die Wahrscheinlichkeit von zwei völlig gleichartigen Fingerabdrücken bei 1:17 Milliarden liegt (Schmid 2003: 37f). Eine verlässliche Identifizierung der AntragstellerInnen auf Asyl kann somit mittels Fingerabdruckvergleichs vorgenommen werden. Das System zum Austausch und Vergleich von Fingerabdrücken trägt den Namen „EURODAC“ und steht für „Europäisches System zur Speicherung und zum Vergleich von daktyloskopischen Daten von Asylwerbern“. Ende der 1990er-Jahre forderte der Rat Justiz und Inneres die Kommission auf, nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, mit dem sich aufgrund der Verschiebung der Asylpolitik von der dritten in die erste Säule die Rechtsgrundlage änderte, einen Vorschlag für ein Rechtsinstrument der Gemeinschaft auszuarbeiten. Aus dieser Verschiebung ergab sich die Möglichkeit, Eurodac nicht in Vertragsform mit langer Ratifikationsdauer, sondern in Form einer EG-Verordnung zu erlassen (Schmid 2003: 18f). Dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung folgend, sieht der EG-

Vertrag Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen als Rechtssatztypen vor. Eine Verordnung hat demnach allgemein Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem EU-Mitgliedstaat. Mit der Formulierung „Allgemeine Geltung“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die Verordnung einen Sachverhalt generell und abstrakt regelt und somit den materiellen Bedingungen eines Gesetzes entspricht. Die sogenannte „Unmittelbare Geltung“ besagt, dass die Verordnung mit ihrem Inkrafttreten in den Mitgliedstaaten gilt, ohne dass die jeweilige Legislative dies gesondert anordnen müsse. Sowohl Gerichte als auch Verwaltungsbehörden haben die Verordnung anzuwenden und entgegenstehendes nationales Recht außer Acht zu lassen. Da die Ziele von Eurodac auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können, entspricht die Wahl der Rechtssatzform Verordnung dem Subsidiaritätsprinzip (Schmid 2003: 34f). Die Kommission legte den entsprechenden Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens vor, welcher vom Rat im Dezember 2000 angenommen wurde (Schmid 2003: 19). Das Eurodac-System ermöglicht seither den Mitgliedstaaten die Identifizierung von AsylbewerberInnen und von Personen, die illegal die Außengrenze der EU überschritten haben. Durch den Vergleich der Fingerabdrücke kann überprüft werden, ob ein(e) AsylbewerberIn oder ein(e) AusländerIn, der/die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhält, in einem anderen Mitgliedstaat um Asyl angesucht hat. Eurodac besteht aus einer von der Europäischen Kommission verwalteten Zentraleinheit, einer computergestützten Datenbank für Fingerabdrücke und elektronischen Einrichtungen für die Datenübertragung zwischen den Mitgliedstaaten und der zentralen Datenbank in Luxemburg (Demel 2003: 30f). Aus den bereits genannten Gründen blieben weitere Maßnahmen zur Grenzsicherung und Kontrolle von Migrationsströmen vor allem dem Sicherheits- und Kontrollaspekt verpflichtet: Neben dem Eurodac-System wurde auch eine European Border Agency (Frontex), die Kontrollsysteme VIS, SIS (II) und das Bildspeicherungssystem FADO eingeführt und miteinander verknüpft (Bendel 2006: 129).

4.2.7. Dublin II-Verordnung

Die Dublin II-Verordnung, die im Februar 2003 durch den Rat offiziell angenommen wurde, strebt einen Ausgleich zwischen den Interessen der Schutzsuchenden auf Prüfung ihres Asylantrags unter umfassender Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Interesse der Bürger der EU, illegale Migration auf ein Minimum zu senken. Durch den Auftrag des Europäischen Rates von Tampere legt die Kommission im Jahr 2001 den Entwurf einer Asylzuständigkeitsverordnung vor. Diesem Entwurf gingen eine Evaluation des Dubliner Übereinkommens und eine umfassende Debatte unter der Einbindung der Mitgliedstaaten und NGOs voraus. Die Kommission bemühte sich, die dabei herausgestellten Vollzugsdefizite bei der Erstellung des Entwurfes zu berücksichtigen. Im Verordnungsentwurf wurden die Ziele festgehalten, dass jede(r) AsylbewerberIn effektiv Zugang zu den Verfahren zur Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft bekommt, Asylmissbrauch durch Mehrfachanträge zu verhindern, Defizite des Dubliner Übereinkommens aus dem Jahr 1997 zu beseitigen und Ungenauigkeiten zu korrigieren, das System den neuen Gegebenheiten aufgrund der bei der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen erzielten Fortschritte anzupassen, eine möglichst zügige Bestimmung des zuständigen Staates zu ermöglichen und die Effizienz des Dublin-System zu maximieren (Filzwieser/Liebming 2007: 23f). Die Verordnung gilt für alle EU-Mitgliedstaaten, sowie für Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein. Die Kommission betont, dass weitere Harmonisierungsmaßnahmen hinsichtlich eines gemeinsamen europäischen Asylsystems notwendig sind, um das Dublin-System zu vereinfachen und einige Mitgliedstaaten nicht unverhältnismäßig zu belasten. Dublin II stellt insofern nur einen Zwischenschritt hin zu einem effektiven System des integrierten Asylverfahrens dar. Die Eurodac-Datenbank soll die effektive Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erleichtern und die Anwendung des Dublin-Systems vorantreiben. Die Dublin II-Verordnung bezieht sich nur auf Flüchtlinge im Sinne der GFK und nicht auf Personen, die subsidiären Schutz benötigen, welche nicht vom Dublin-System erfasst werden (Jahn et al. 2006: 44f).⁴⁸ Wesentliche Neuerungen gegenüber dem Dubliner Übereinkommen, welches im

⁴⁸ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

Jahr 1997 in Kraft trat, wurden im Bereich der auf der Basis der Familienangehörigkeit beruhenden Zuständigkeitskriterien und bei den Verfahrensfristen vorgenommen. Familienangehörige sollen demnach künftig nicht mehr getrennt und für den Fall der reisebedingten Trennung möglichst in einem Mitgliedstaat zusammengeführt werden. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Dubliner Übereinkommen und der EMRK (insbesondere Artikel 8, Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) sollte damit verringert werden (Filzwieser/Liebming 2007: 25). Im Jahr 2006 wurde die Dublin II-Verordnung sowohl von ECRE (European Council on Refugees and Exiles), als auch von UNHCR evaluiert. ECRE ist ein gesamteuropäisches Netzwerk von insgesamt 69 NGOs im Bereich der Flüchtlingshilfe, das eine humane und wohlwollende europäische Asylpolitik unterstützt und vorantreibt.⁴⁹ Kritisiert wurden dabei insbesondere der fehlende Zugang zum Asylverfahren nach Dublin-Rücküberstellungen in einigen Fällen, das Fehlen der aufschiebenden Wirkung in manchen Berufungsverfahren, sowie Verletzungen des Grundsatzes der Familieneinheit, welche anhand von verschiedenen praktischen Beispielen aufgezeigt wurden (Filzwieser/Liebming 2007: 29f). ECRE hielt in seinem Bericht fest:

*The Dublin II Regulation is based on an erroneous presumption that an asylum seeker will receive equivalent access to protection in whichever Member State a claim is lodged (ECRE 2006: 24).*⁵⁰

Weiters kritisiert ECRE die ungleichen Verteilungen der Verantwortungen und Belastungen, die sich unter anderem aufgrund des Artikels 10 der Dublin II-Verordnung und der geographischen Lage der Mitgliedstaaten ergeben (ECRE 2006: 24).⁵¹ Wurde festgestellt, dass ein(e) AsylbewerberIn aus einem Drittstaat kommend die Land-, See- oder Luftgrenze eines Mitgliedstaats illegal überschritten hat, so ist dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags zuständig (Verordnung (EG) Nr. 343/2003, Artikel 10).⁵² Eine logische Konsequenz dieser Regelung ist eine steigende Zahl von AsylbewerberInnen, die

⁴⁹ <http://www.ecre.org/>

⁵⁰ <http://www.ecre.org/files/ECRE%20Summary%20Report%20on%20Dublin%2007.03.06%20-%20final.pdf>

⁵¹ <http://www.ecre.org/files/ECRE%20Summary%20Report%20on%20Dublin%2007.03.06%20-%20final.pdf>

⁵² http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf

an die Peripherie der Europäischen Union zurückgewiesen werden (z.B. nach Polen, Ungarn, Italien oder Griechenland), und dies im Kontext eines allgemeinen und steten Rückgangs von Asylanträgen im gesamten Gebiet der EU. ECRE empfiehlt daher umfassende Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen, um aktuelle Mängel zu korrigieren und letztlich ein europäisches Asylsystem bereitzustellen, das auch wirklich die Verantwortungen und Belastungen unter den Mitgliedstaaten gerecht aufteilt (ECRE 2006: 24).⁵³

4.3. Gemeinsames Europäisches Asylsystem 2005 – 2010

Die bislang dargestellten Fortschritte in der europäischen Asylpolitik sind bemerkenswert hinsichtlich der inhaltlichen Erstreckung der Gemeinschaftskompetenzen, der Rechtsqualität der Maßnahmen und der politischen Entwicklung und Umsetzung des ersten Harmonisierungsprogramms von Tampere. Mit dem „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ bzw. *Common European Asylum System* (CEAS) verfolgt die Europäische Gemeinschaft zunehmend eigenständige Ziele. Ging es in der ersten Harmonisierungsphase von 1999 bis 2004 noch vorwiegend darum, Sekundärmigration aufgrund unterschiedlichen Asylrechts in den Mitgliedstaaten zu vermeiden, so soll nun das Asylrecht in der zweiten Harmonisierungsphase von 2005 bis 2010 auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention weitgehend harmonisiert werden. Aufbauend auf einem sogenannten „Grünbuch“ macht die Europäische Kommission ernsthafte Mängel des bislang geltenden europäischen Asylrechts bei dessen Anwendung aus, beispielsweise die unterschiedliche Bescheidung von Asylanträgen von BewerberInnen aus denselben Herkunftsstaaten, und skizziert ihre künftige Asylstrategie in drei Schritten: Erstens soll eine weitere Angleichung des Asylrechts der Mitgliedstaaten für bessere und einheitlichere Schutzstandards vorgenommen werden, zweitens soll die neue Asylstrategie auf einer funktionierenden praktischen Zusammenarbeit (*Practical Cooperation*) auf operativer Ebene basieren und von einem neu gegründeten *European Asylum Support Office* (EASO) unterstützt werden, und drittens sollen die Mitgliedstaaten zu mehr Solidarität und Verantwortung im Verhältnis zueinander und zu Drittstaaten ermuntert werden. Unter den Stichworten „Solidarität nach außen“

⁵³ <http://www.ecre.org/files/ECRE%20Summary%20Report%20on%20Dublin%2007.03.06%20-%20final.pdf>

plant die Kommission unter anderem regionale Schutzprogramme (*Regional Protection Programmes*) und Maßnahmen zur Wieder- bzw. Neuansiedlung (*Resettlement*) von Flüchtlingen. Weiters hat die Kommission strategische Leitlinien und differenzierte Durchführungsbestimmungen für den 2007 neu aufgelegten Europäischen Flüchtlingsfonds für 2008 bis 2013 angenommen (Müller-Graff/Kainer 2009: 123ff). Die Entscheidung des Rates aus dem Jahr 2004 über die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005 - 2010 wurde damit aufgehoben und durch eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ ersetzt (Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung 2007).⁵⁴ Im Mai 2008 erließ der Rat eine Entscheidung zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerkes, das migrations- und asylrelevante Informationen erheben und analysieren, sowie die Gemeinschaftsorgane und Behörden der Mitgliedstaaten mit ihren Erkenntnissen versorgen soll (Müller-Graff/Kainer 2009: 126).

4.3.1. Haager Programm

Auf ihrem Gipfeltreffen im November 2004 entwickelten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten die Leitlinien im Bereich Inneres und Justiz im so genannten Haager Programm weiter. Dieses Programm ist für einen Zeitraum von fünf Jahren bestimmt und beinhaltet wichtige Ziele, allen voran die Einführung einer gemeinsamen europäischen Asylregelung bis zum Jahr 2010 mit dem langfristigen Ziel, ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Personen einzuführen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt werden soll (Jahn et al. 2006: 25).⁵⁵ Als die zehn Prioritäten des Haager Programms wurden folgende Punkte festgelegt: Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Bekämpfung des Terrorismus, ein gemeinsamer Asylraum, Steuerung von Migrationsströmen, Integration, Binnengrenzen, Außengrenzen und Visa, Datenschutz und Sicherheit beim Informationsaustausch, organisierte Kriminalität, Zivil- und Strafjustiz und Verantwortung und Solidarität gemeinsam

⁵⁴

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14567_de.htm

⁵⁵ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

ausüben (KOM/2005/184 endg.).⁵⁶ Der Sicherheitsaspekt und insbesondere die Terrorismusbekämpfung nahmen als zentrales Ziel bei der Vorstellung des Fünfjahresprogramms auf dem EU-Gipfeltreffen eine prominente Stellung ein. Im Gegensatz zu großen Fortschritten im Bereich der Harmonisierung sicherheitsrelevanter Politikfelder blieben die Regelungen zu humanitären Aspekten oftmals hinter den Erwartungen vieler NGOs zurück (Haase/Jugl 2007). Das zweite Harmonisierungsprogramm stützt sich auf die Erfahrungen von Tampere und forderte zunächst von der Kommission einen Aktionsplan, mit dem die Ziele des Programms in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden können. Bei der gemeinsamen Verwirklichung der Programmziele gelten die allgemeinen Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Solidarität sowie der Achtung der unterschiedlichen Rechtssysteme und Traditionen der Mitgliedstaaten. Die künftige europäische Asylpolitik findet sich im Haager Programm konkret unter dem Begriff der Stärkung der Freiheit innerhalb der EU. Nach der Evaluierung der Rechtsinstrumente aus der ersten Phase soll die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament Rechtsakte und Maßnahmen der zweiten Phase vorlegen, die bis zum Jahr 2010 zu einer vollständigen Harmonisierung des EU-Asylrechts führen. Eine besonders enge Zusammenarbeit mit dem UNHCR wird nahegelegt (Bretl 2005: 10ff).⁵⁷ Dabei gehört die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems, insbesondere die Einführung eines EU-weit einheitlichen Asylverfahrens zu den umstrittensten Zielen des Haager Programms. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Mitteilungen der Kommission zu diesem Bereich eine breite Debatte über die langfristige Perspektive der gemeinschaftlichen Asylpolitik losgetreten haben. Während die Kommission die Auffassung vertritt, dass der Weg zu einer vollständigen Vergemeinschaftung des Asylrechts eine transparente Asylpolitik im Kampf gegen den Asylmissbrauch erfordert und neue Wege für ein gemeinsames und effizientes Asylsystem aufzeigt, haben die Mitgliedstaaten Bedenken, ihren nationalen Handlungsspielraum zu reduzieren (Bretl 2005: 16).⁵⁸ Konkrete Maßnahmen im Bereich Asyl, Einwanderung und Außengrenzen wurden durch die Einrichtung eines Außengrenzenfonds, eines Integrationsfonds und eines

⁵⁶ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=184&lg=de

⁵⁷ http://www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bretl.pdf

⁵⁸ http://www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bretl.pdf

Rückkehrfonds im Jahr 2007 gesetzt (Jahn et al. 2006: 26).⁵⁹ Im Bereich der externen Dimension des Haager Programms wurde festgelegt, sich in Zukunft auch über die EU-Grenzen hinaus zu orientieren. Herkunfts- und Transitländer sollten daher stärker unterstützt, Krisen in Drittstaaten eingedämmt und ein Konzept für regionale Schutzprogramme entwickelt werden (Pinter 2009).⁶⁰

4.3.2. Grünbuch der Europäischen Kommission

Im Juni 2007 hat die Europäische Kommission ein Grünbuch für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem vorgelegt, das weitere wertvolle Vorschläge zur Harmonisierung des Asylrechts der mittlerweile 27 EU-Mitgliedstaaten beinhaltet. Das Grünbuch nennt vier Handlungsfelder, mit denen die Kommission die nationalen Asylverfahren vereinheitlichen möchte, um ein gemeinsames Asylregime der EU zu vollenden: Rechtsinstrumente, Durchführung und Begleitmaßnahmen, Solidarität und Lastenaufteilung sowie die externe Dimension der Entschärfung von Push-Faktoren, die Auswanderungsprozesse begünstigen (Haase/Jugl 2007).⁶¹ Die Europäische Kommission spricht in der Einleitung des Grünbuchs von der Notwendigkeit,

[...] (1) to enhance the conditions under which persons seeking protection in the EU can effectively present and pursue their claims and receive an adequate response to their individual needs and (2) to boost the capacity of all stakeholders involved in the asylum process to successfully accomplish their tasks, thereby improving the overall quality of this process. It is also necessary to provide national asylum administrations with adequate tools enabling them to efficiently manage asylum flows and effectively prevent fraud and abuse, thereby preserving the integrity and credibility of the asylum system (COM(2007) 301 final)⁶².

Weiters schlägt die Kommission einen Aufbau einer europäischen Unterstützungsagentur vor (EASO), deren Aufgabe es unter anderem wäre, Teams für die operative Unterstützung bei einem etwaigen Massenzustrom von Asylsuchenden bereitzustellen. Außerdem sollen Vorschläge für eine EU-weite Datenbank für *Country of Origin Information* (COI), also Informationen zu den

⁵⁹ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

⁶⁰ Vortrag Asylkoordination Österreich am 23. April 2009 zum Thema „Neue Entwicklungen im Bereich des EU-Flüchtlingsrechts“, Mitschrift erstellt von Maria Scheucher.

⁶¹ http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,2,0,Asyl_und_Fl%C3%BChtlingspolitik_der_EU.html

⁶² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0301en01.pdf

Herkunftsländern der AsylbewerberInnen, von den Mitgliedstaaten eingebracht werden. Ein solches COI-Portal ist notwendig, weil gemäß der Asylverfahrens- und der Statusrichtlinie sicherzustellen ist, dass der für einen Asylantrag zuständige Mitgliedstaat über Informationen zum Herkunftsland des/der AntragstellerIn verfügen muss. Daneben wurde im Grünbuch besonderes Augenmerk auf die Rechte von Schutzbedürftigen und tendenziell schwächeren Personengruppen (wie Frauen, Kinder und traumatisierte Opfer) gelegt (Haase/Jugl 2007).⁶³ Es greift jedoch aufgrund seiner Beschränkung auf asylpolitische Fragen zu kurz. Die Staats- und Regierungschefs beauftragten die Europäische Kommission mit der Erarbeitung von Vorschlägen für ein integriertes und umfassendes Asylkonzept, die diese Aufgabe mit der Vorlage des Grünbuchs über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem erfüllte. Dieses thematisiert vor allem Probleme der materiellen Gestaltung des Asylrechts, hat aber eine entscheidende Schwäche: Das Grünbuch blieb auf asylpolitische Aspekte beschränkt und missachtet eine Verbindung von Asyl- und Migrationspolitik. Der notwendige Ausgleich zwischen Flüchtlingsschutz und Zuwanderungskontrolle gestaltet sich daher schwierig. Politisch verfolgte Flüchtlinge und wirtschaftlich motivierte MigrantInnen lassen sich immer weniger voneinander unterscheiden. Diese sogenannten gemischten Wanderungen werden einerseits durch den steigenden Zuwanderungsdruck und andererseits durch kaum reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten in die EU begünstigt. Aufgrund der Eindämmung der regulären Zuwanderung und des anhaltenden Bedarfes an Arbeitskräften bleibt ArbeitsmigrantInnen oft nur die Möglichkeit, in einem Mitgliedstaat um Asyl anzusuchen, um zumindest für eine bestimmte Zeit in dem jeweiligen Land bleiben und arbeiten zu können. Der Zugang zu den Asylverfahren ist inzwischen jedoch so stark beschränkt, dass kaum noch von einem substanziellen Flüchtlingsschutz gesprochen werden kann. AsylbewerberInnen erhalten zwar in einem EU-Staat in der Regel ein angemessenes Verfahren und meist auch hinreichend Schutz, Zugang zu den Verfahren finden sie aber nur noch, wenn sie illegal oder mit falschen Angaben einreisen. Es ist nicht verwunderlich, dass sowohl Flüchtlinge als auch

⁶³ http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,2,0,Asyl_und_Fl%C3%BChtlingspolitik_der_EU.html

MigrantInnen zunehmend die Hilfe von Schleppern in Anspruch nehmen (Angenendt/Parkes 2007: 1).⁶⁴

4.3.3. Praktische Zusammenarbeit

Als Antwort auf die Aufforderung des Europäischen Rates zur intensiveren praktischen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten der EU präsentierte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zur konkreten Zusammenarbeit (KOM(2006) 67 endg.) im Jahr 2006 ihre Visionen der weitergehenden Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten in Hinblick auf die Einrichtung eines vollständig harmonisierten Asylsystems in der Europäischen Union. Der damalige Vizepräsident der Kommission Franco Frattini hielt fest, dass die nationalen Asylbehörden auf dem Weg zu einem *Common European Asylum System* eine sogenannte *Common Tool Box* zur Verfügung gestellt bekommen sollen, welche die Behörden bei ihren täglichen operativen Herausforderungen unterstützt. Mit dieser Tool Box haben die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Informationen auszutauschen, die Qualität der Asylverfahren zu verbessern und gemeinschaftlich Lösungen für Notsituationen zu finden. In Bezug auf die praktische Kooperation hat auch bereits das Haager Programm drei Ziele formuliert: Die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für alle AntragstellerInnen um internationalen Schutz, gemeinschaftliche Methoden und Standards zur Recherche und Dokumentation von COI, sowie eine Einigung dahingehend, wie in Zukunft mit aufgrund ihrer geographischen Positionen unter starkem Druck stehenden nationalen Asylsystemen und Aufnahmekapazitäten umgegangen werden soll. Die Mitteilung zur praktischen Zusammenarbeit (*Communication on Strengthened Practical Cooperation*) nimmt diese Ziele in Angriff und beinhaltet ein Programm von diversen Aktivitäten in allen drei Bereichen, um eine auf EU-Ebene beispielhafte Praxis (*Best Practice*) zu entwickeln und durch Kooperation und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten die Qualität der Asylbescheide fortwährend zu verbessern (Challenge Liberty & Security 2006).⁶⁵ Auch der Rat für Justiz und Inneres unterstützt in seinen Schlussfolgerungen im April 2006 in Bezug auf die verstärkte praktische Kooperation im Asylbereich die Mitteilung der Kommission und weist darauf hin,

⁶⁴ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4381

⁶⁵ <http://www.libertysecurity.org/article820.html>

dass der erste Schritt beim Aufbau eines *Common European Asylum System* darin besteht, sowohl die Gesetzgebungen, als auch die nationalen Praxen zu harmonisieren. Weiters spricht sich der Rat für die Entwicklung einer *Single Procedure* für beide Formen des internationalen Schutzes aus, also Asyl und subsidiärer Schutz, welche in der Statusrichtlinie definiert sind. Dies soll Verzögerungen und wiederholte Anträge reduzieren und dadurch die Effizienz des europäischen Asylsystems steigern. Außerdem hebt der Rat für Justiz und Inneres hervor, dass genaue, sorgfältig recherchierte und leicht zugängliche Herkunftsländerinformationen (COI) für die Entscheidungsfindung bei Asylanträgen essentiell ist und begrüßt den Vorschlag der Kommission, *Common Guidelines* für die COI-Recherche zu entwickeln (Council of the European Union 2006)⁶⁶. In den meisten COI-Units der nationalen Asylbehörden und europäischen NGOs wird heute bereits auf diese *Common Guidelines* zurückgegriffen. Im Oktober 2009 organisierte das *Swedish Migration Board* unter dem Dach der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft ein Seminar zur Praktischen Kooperation im Bereich Asyl und internationaler Schutz. Dieses Seminar fokussierte auf *Practical Cooperation* zwischen den Behörden verschiedener Länder und wie diese zur Realisierung des *Common European Asylum System* beitragen kann. Die Agenda des Seminars enthielt sowohl einen thematischen Block zur Errichtung des *European Asylum Support Office*, als auch zum europäischen *Resettlement Programme* (Migrationsverket 2009a).⁶⁷ Basierend auf mehreren Workshops und zwei Podiumsdiskussionen wurden von den teilnehmenden Gästen, sowie vom *Swedish Migration Board* folgende Schlussfolgerungen gezogen: Der Übergang zum *European Asylum Support Office* muss sich effizient und flexibel gestalten, sodass sich das EASO künftig auf Themen mit Wertzuwachs und auf die bestehende Arbeit internationaler Organisationen wie UNHCR oder IOM konzentrieren kann. Weiters sollen innerhalb des EASO *Asylum Expert Teams* gegründet werden, die sowohl von der Europäischen Kommission, als auch von den Mitgliedstaaten genau beobachtet werden. Das EASO wird insbesondere in der externen Dimension der europäischen Asylpolitik eine wichtige Rolle spielen und die Kooperation zu Drittländern unterstützen. Die sogenannte *General Directors' Immigration Services Conference* (GDISC) wird bei der praktischen Kooperation weiterhin eine wichtige Rolle spielen, insbesondere

⁶⁶ http://www.eu2006.at/de/News/Council_Conclusions/2704JAI_Asylum.pdf

⁶⁷ <http://www.migrationsverket.se/info/1674.html>

hinsichtlich der Entwicklung neuer Methoden und Formen der Kooperation. Weiters einigte man sich in diesem Seminar darauf, das neue *EU Resettlement Programme* in Bewegung zu bringen und die Anzahl der neu angesiedelten Personen in den EU-Mitgliedstaaten, sowie die Anzahl der EU-Mitgliedstaaten, die bei diesem Programm mitarbeiten, zu erhöhen. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass sich das *EU Resettlement Programme* auf die Vorarbeit des UNHCR in diesem Bereich stützen muss und keine neuen administrativen Lasten für die beteiligten Mitgliedstaaten daraus erwachsen dürfen (Migrationsverket 2009b).⁶⁸

4.3.4. Regionale Schutzprogramme

Ende des Jahres 2005 wollten viele hunderte Menschen vorwiegend aus dem subsaharischen Afrika über die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla das Territorium der Europäischen Union erreichen. Viele Menschen, meist junge Männer aus Nigeria, der Demokratischen Republik Kongo, Somalia, dem Sudan oder den Maghreb-Staaten, sind dabei ums Leben gekommen. Erfüllt von der verbreiteten und durch Schlepperorganisationen genährten Hoffnung auf ein besseres Leben in einem EU-Mitgliedstaat sind viele Menschen bereit, ihre Ersparnisse oder gar ihr Leben den Schleppernetzen und Grenzposten auszuliefern. Solche öffentlichkeitswirksamen Ereignisse machen deutlich, dass die EU weit davon entfernt ist, Migrationsbewegungen zu steuern oder zu kontrollieren. Dennoch bergen diese Ereignisse vielleicht auch die Chance in sich, dass eine Migrationspolitik überdacht wird, die nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 primär unter dem Aspekt der Inneren Sicherheit stand (Bendel 2006: 124f). Im Rahmen des „Haager Programms“ wurde die EU-Kommission vom Europäischen Rat beauftragt, die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit einer Behandlung von Asylanträgen außerhalb des EU-Territoriums zu prüfen (Haase/Jugl 2007).⁶⁹ Die Kommission legte dazu im September 2005 ihre Mitteilung über Regionale Schutzprogramme (KOM(2005) 388 endg.) vor und hält darin fest, dass mit diesen Pilotprogrammen die Schutzkapazitäten der betroffenen Herkunfts- und Transitregionen verstärkt und

⁶⁸

<http://www.migrationsverket.se/download/18.465a4f24124b9f464b880005253/seminarchairmansconclusions.pdf>

⁶⁹ http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,2,0,Asyl_und_FI%FCchtlingspolitik_der_EU.html

der Flüchtlingsschutz durch sogenannte Dauerhafte Lösungen (*Durable Solutions*) verbessert werden sollen. Zu diesen dauerhaften Lösungen zählen einerseits die Rückkehr einer Person in ihr Herkunftsland, zum anderen die örtliche Eingliederung und Integration eines Flüchtlings in die Gesellschaft des Gastlandes mit der Aussicht auf legalen Aufenthalt und persönliche Eigenständigkeit, und drittens die Neuansiedlung (*Resettlement*). Neuansiedlungen beinhalten die Auswahl und den Transfer von Flüchtlingen von einem Staat, in dem sie um Schutz angesucht haben, in einen EU-Mitgliedstaat, in dem ihr Schutz - einschließlich Aufenthalt, Aussicht auf Integration und Eigenständigkeit - sichergestellt ist. Von Resettlement kann Gebrauch gemacht werden, wenn Flüchtlinge weder in ihr Herkunftsland zurückkehren, noch in dem Land, in dem sie an erster Stelle um Asyl angesucht haben, eingegliedert werden können. Aus diesem Grund nimmt die Kommission in ihrer Mitteilung auch die Neuansiedlungszusage als Kernelement auf, mit der sich die Mitgliedstaaten freiwillig verpflichten, dauerhafte Lösungen bereitzustellen und Flüchtlingen die Neuansiedlung in ihren Ländern anzubieten. Resettlement von Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten ist außerdem ein wichtiger Faktor, um die partnerschaftliche Komponente gegenüber Drittländern hervorzuheben (Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebungen 2005).⁷⁰ Die Europäische Kommission hält in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU (KOM(2009) 447 endg.) im September 2009 allerdings fest, dass die Neuansiedlung in den Regionalen Schutzprogrammen eine größere Rolle spielen sollte und nur wenige Flüchtlinge aus den betreffenden Ländern in EU-Mitgliedstaaten neu angesiedelt wurden. In künftige Regionale Schutzprogramme könnten Nordafrika und der Nahe Osten einbezogen werden (Kommission der EG 2009: 11).⁷¹

Die Regionalen Schutzprogramme berücksichtigen die unterschiedlichen Bedürfnisse der jeweiligen Länder zum einen in den Transitregionen, wobei es hier notwendig ist, die Schutzkapazitäten sowohl an den südlichen als auch an den östlichen Außengrenzen der EU zu stärken, damit die betroffenen Länder die

⁷⁰

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33222_de.htm

⁷¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>

Wanderungsbewegungen besser steuern und den Flüchtlingen angemessenen Schutz bieten können. Zum anderen berücksichtigen die Schutzprogramme die jeweiligen Länder in den Herkunftsregionen, wobei hauptsächlich eine enge Partnerschaft mit den betroffenen Drittländern und eine unmittelbare Abstimmung mit dem UNHCR angestrebt werden (Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebungen 2005).⁷² Seit 2007 wurden in Tansania und drei GUS-Staaten – in der Ukraine, Belarus und der Republik Moldau - regionale Pilot-Schutzprogramme durchgeführt. Das Areal der großen Seen in Afrika und Osteuropa stellen Hauptgebiete dar, aus denen illegale Einwanderer nach Europa kommen. Die Programme sollen insbesondere die regionale Entwicklung von Staaten unterstützen, die große Zahlen von europaausgerichteten Flüchtlingen beherbergen und weder die finanziellen und personellen Ressourcen, noch das nötige Know-how besitzen, um diese angemessen zu betreuen. Auch der UNHCR übernimmt bei diesen Programmen eine nicht unwesentliche Rolle (Naujoks 2009).⁷³ Geht man von einem Zusammenhang zwischen der Ausrichtung der Asyl- und Einwanderungspolitik und der illegalen Einwanderung aus, kann die Errichtung von solchen Schutzprogrammen allerdings nur als Teilelement eines umfassenden Gesamtkonzepts gesehen werden, welches sich auf alle Aspekte der Asyl- und Einwanderungspolitik der Union außerhalb ihrer Grenzen konzentrieren müsste (Jahn et al. 2006: 32).⁷⁴ Dennoch scheint hier ein Verständnis von Migrationspolitik als einer komplexen Querschnittspolitik auf, das nicht wie bisher weitgehend auf Abwehr und Kontrolle beschränkt bleibt, sondern auch die Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt (Bendel 2006: 124). Der Kooperation in den Bereichen Asyl und Migration mit Drittländern wurde im Zuge der Errichtung eines gemeinschaftlichen Asylsystems hohe Priorität eingeräumt. Das Haager Programm formuliert als eines seiner Ziele, im Sinne einer geteilten Verantwortung ein zugänglicheres, gerechteres und effektiveres internationales Schutzsystem in Partnerschaft mit Drittländern hervorzubringen. Regionale Schutzprogramme, Resettlement, Rückkehrrichtlinien und Rückübernahmepolitik sollten daher in den folgenden Jahren gestärkt werden.

⁷²

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33222_de.htm

⁷³

<http://www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-europa-und-eu/254-eu-frattini-regionale-schutzprogramme-auffanglager-illegale-einwanderung.html>

⁷⁴ http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

Rückübernahmeabkommen, Kontrollen an den Seegrenzen und der Aufbau von Kapazitäten in den Transit- und Herkunftsregionen wurden zu den wichtigsten Aufgaben der Europäischen Union im Bereich Asyl und Migration. In diesem Zusammenhang bemüht sich das Haager Programm auch um eine Überprüfung der Auswirkungen der Abwicklung von Asylanträgen außerhalb des Territoriums der Europäischen Union; ein Thema, das bislang noch sehr umstritten ist, da vielerorts Bedenken hinsichtlich der Wahrung der Menschenrechte außerhalb der EU geäußert wurden. Auf der anderen Seite werden durch das Interesse der Europäischen Union, den internationalen Schutz in den Transit- und Herkunftsregionen auszubauen und zu stärken, jene Länder entlastet, die mit besonders starken Flüchtlingsströmen konfrontiert sind. Außerdem ist das steigende Interesse an Resettlement-Programmen als Instrument der dauerhaften Lösungen für den internationalen Flüchtlingsschutz als positive Entwicklung zu bewerten, sofern die Neuansiedlungen von den Mitgliedstaaten nicht als Vorwand genommen werden, aus eigenem Antrieb eingereisten und um Schutz ansuchenden Personen kein Asyl mehr zu gewähren. Die Europäische Union wird in den nächsten Jahren zeigen müssen, dass die Kooperation mit Drittländern das Ziel des *Burden-Sharing*, und nicht des *Burden-Shifting* verfolgt und dass sie in der Lage und willens ist, ein *Common European Asylum System* im Einklang mit internationalen Standards und *Best Practice* zu realisieren (Betts et al. 2006: 35).

4.4. Zwischenbilanz

Während der Kooperation der ersten Generation vor dem Vertrag von Maastricht wurden die Bereiche Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik noch als rein nationale Angelegenheit angesehen. Das in dieser Phase beschlossene Schengener Übereinkommen und Schengener Durchführungsübereinkommen, sowie das Dubliner Abkommen sind völkerrechtliche, zwischenstaatliche Rechtsakte. Während der Kooperation der zweiten Generation nach der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags wurden in den Bereichen Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, die der dritten Säule „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ zugeordnet wurden, bereits eine Reihe verbindlicher und unverbindlicher Rechtsakte erlassen. Diese wurden zwar innerhalb des einheitlichen institutionellen Rahmens der Europäischen Union verabschiedet, stellen jedoch auch zwischenstaatliche Rechtsakte dar. Der Amsterdamer Vertrag

läutet die Kooperation der dritten Generation ein und überführt die Bereiche Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik in die erste Säule und damit in das Gemeinschaftsrecht. Außerdem bringt der Vertrag von Amsterdam weitgreifende Änderungen mit sich hinsichtlich der Transparenz, der Beteiligung der EU-Organe bei der Beschlussfassung, der gerichtlichen und parlamentarischen Kontrollen, sowie der Wirkungen der neuen Rechtsakte (Fungueiriño-Lorenzo 2002: 203). Asylpolitik ist mittlerweile zu einem europäischen Thema geworden. Es reicht nicht, diese in den Händen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu betrachten, sondern bei zukünftigen Reformen die bestehenden Mängel soweit wie möglich gemeinschaftlich auszugleichen. Im Sinne einer Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik und eines *Common European Asylum System* müssen die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen weiterhin an die supranationale Ebene abgeben, um eine vollständige Vergemeinschaftung zu ermöglichen und Ergebnisse über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus zu erreichen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Themen Migration und Asyl von großem nationalstaatlichem Interesse sind und somit immer die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung der Sicherheit besteht (Bretl 2005).⁷⁵ Die jüngsten Entwicklungen zeigen aber, dass eine europäische Migrations- und Asylpolitik die seit 2001 primär unter dem Vorzeichen der Inneren Sicherheit stand, überdacht wird. Auch die Vernetzung der operativen Ebene durch das Konzept der intensiveren praktischen Kooperation könnte sich positiv auswirken. Vernetzte Behörden im Asylbereich könnten gegenüber harmonisiertem Recht langfristig aufgeschlossener sein und den Nutzen der Vergemeinschaftung der Asylpolitik vergrößern (Müller-Graff/Kainer 2009: 130). Die bis heute vier wichtigsten Rechtsinstrumente im Bereich der europäischen Asylpolitik – die Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen, die Statusrichtlinie, die Asylverfahrensrichtlinie und die Dublin II-Verordnung – verfolgen ein gemeinsames Ziel: Faire Bedingungen im Asylwesen schaffen und den Grundstein für ein gemeinschaftliches europäisches Asylsystem legen. Basierend auf diesem *Common European Asylum System* können weitere Strukturen aufgebaut werden, die gewährleisten, dass die Europäische Union ein einheitlicher Asylraum wird (Kommission der EG 2006).⁷⁶

⁷⁵ http://www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bretl.pdf

⁷⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm

4.5. Differenzierte Integration

Die Kompetenzerweiterungen der EU in der Asylpolitik seit Mitte der 1980er-Jahre bis zum Amsterdamer Vertrag folgen einer neo-funktionalistischen Logik der regionalen Integration als dynamischen Prozess durch verschiedenartige transnationale Interdependenzen. Doch die durch mehrere erfolgreiche Erweiterungsrounds immer größer gewordene Union hat die Heterogenität innerhalb der EU erhöht und es bestehen trotz steigender Kohärenz ökonomische, soziale und politische Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Die Vorstellungen davon, wie sich die Europäische Union weiterentwickeln soll, streben zunehmend auseinander. Diese Problematik ist unter anderem auch in der Asyl- und Flüchtlingspolitik wahrnehmbar, wo die Nationalstaaten noch teilweise starke Souveränitätsvorbehalte ausdrücken. Eine Vertiefung der Integration im Gleichschritt wird daher immer schwieriger. Dadurch stellt sich auch die Frage, ob der neo-funktionalistische Ansatz angesichts dieser Entwicklung weiterhin Bestand hat oder ob neue, alternative Integrationskonzepte die Strategie der europäischen Asylpolitik bestimmen sollten. Bereits in den 1990er-Jahren besannen sich Europas Staatslenker auf die Idee der „Differenzierten Integration“. Diese wurde erstmalig im Vertrag von Amsterdam primärrechtlich verankert und nach einigen Änderungen auch in den Vertrag von Nizza und in den Vertrag von Lissabon aufgenommen (Weidenfeld 2009: 22f). Dabei begleitet das Konzept der differenzierten Integration die Europäische Gemeinschaft schon seit ihrer Gründung: Bestimmte Gruppen von Mitgliedstaaten verwirklichen bestimmte Politiken, während andere Mitgliedstaaten nicht teilnehmen, wie beispielsweise beim Schengen-System. Die Triebkraft dieses Konzepts liegt dabei in der Spannung zwischen den Mitgliedstaaten, die den fortwährenden Wunsch nach weiterem Kompetenztransfers auf die Unionsebene hegen, und jenen Mitgliedstaaten, die dieses Interesse nicht bzw. noch nicht teilen oder nicht die Fähigkeit zu seiner integrationspolitischen Umsetzung haben. Dieser Kampf zwischen vorwärts drängenden und beharrenden Mitgliedstaaten kann die europäischen Institutionen und Verfahren dauerhaft lähmen (Deubner 2003).⁷⁷ Die

⁷⁷

http://www.bpb.de/publikationen/HZD9KN,0,0,Differenzierte_Integration:_%DCbergangserscheinung_oder_Strukturmerkmal_der_k%FCnftigen_Europ%E4ischen_Union.html

differenzierte Integration kann daher als Laboratorium für das Innovationspotenzial der EU dienen. Die vielen verschiedenen Interessen innerhalb der EU laden geradezu dazu ein, Projekte voranzutreiben, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten für wichtig erachtet werden, die aber keine Realisierungschance im Geleitzug der gesamten Union haben. Als strategisches Instrument muss die differenzierte Integration an verschiedene Prämissen geknüpft werden und darf den allgemeinen Zielen der Europäischen Union nicht zuwiderlaufen. Nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffene „Troika“ aus PräsidentIn des Rates, KommissionspräsidentIn und Hohen VertreterIn für Außen- und Sicherheitspolitik müssen dabei eine entscheidende Rolle spielen, denn differenzierte Integration sollte in Zukunft im Rahmen der Unionsverträge und nicht mehr wie in der Vergangenheit über eine rein intergouvernementale Zusammenarbeit ablaufen (Weidenfeld 2009: 23). Die differenzierte Integration kann aber auch die Einheit der Verfahren und Institutionen gefährden und bestimmte Koalitionen im Rat vertiefen und verewigen. Sie trägt Spaltungsrisiken in die supranationalen Organe wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament und macht diese noch undurchschaubarer, als sie es ohnehin schon sind. Insofern kann die differenzierte Integration die EU hinsichtlich ihres dauerhaften Zusammenhalts und ihrer künftigen Integrationsfähigkeit auch gefährden (Deubner 2003).⁷⁸ Doch differenzierte Integration bedeutet eben gerade nicht, eine Zweiklassengesellschaft der europäischen Staaten einzuführen. Stattdessen sollen gezielt sachorientierte Kooperationsformen entstehen, wo eine Vertiefung mit allen EU-Mitgliedstaaten nicht erfolgen kann. Nach der erfolgreichen Umsetzung eines solchen Projektes wird es die notwendige Anziehungskraft für den Beitritt weiterer Staaten entwickeln. Differenzierung ist somit vor allem zeitlich beschränkt zu sehen, d.h. keine dauerhafte Trennung konkurrierender Integrationsräume, sondern verschiedene Differenzierungsinitiativen, die sich Schritt für Schritt auf die gesamte Europäische Union überführen lassen (Weidenfeld 2009: 23f). Diese Form des *Spill-over* könnte in der künftigen Asylpolitik der europäischen Union eine große Rolle spielen, beispielsweise bei Resettlement-Programmen im Rahmen der Regionalen Schutzprogramme.

78

http://www.bpb.de/publikationen/HZD9KN,0,0,Differenzierte_Integration:_%DCbergangserscheinung_oder_Strukturmerkmal_der_k%FCnftigen_Europ%E4ischen_Union.html

5. Resettlement

5.1. Resettlement als Dauerhafte Lösung

Tausende Flüchtlinge verbringen viele Jahre ihres Lebens eingesperrt in Flüchtlingscamps. Das politische Scheitern, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden, führt zu langwierigen und entwürdigenden Situationen für diese Menschen. Ohne Aussicht, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, sich im Erstasyland oder in einem anderen Land anzusiedeln, verharren Flüchtlinge für unbestimmte Zeit in Camps oder Auffanglagern, die oft in unsicheren Grenzzonen liegen. Das Überhandnehmen von solchen aussichtslosen Flüchtlingssituationen und die damit einhergehende Beschäftigungslosigkeit, Abhängigkeit von fremder Hilfe und Altlast von Konflikten, sowie mangelnde Rechtsstaatlichkeit können neue Gewaltausbrüche hervorrufen und die allgemeine Sicherheit in solchen Camps gefährden. Drei dauerhafte Lösungen – freiwillige Rückkehr, lokale Integration im Erstasyland oder Resettlement bzw. Neuansiedlung in einem dritten Land – bieten sich als Optionen für die beständige Auflösung des sogenannten Flüchtlingskreislaufs (*Refugee Cycle*) an. Alle drei werden als dauerhaft bezeichnet, weil sie ein Ende der Leiden der Flüchtlinge verheißen und ihr Bedürfnis nach internationalem Schutz, sowie ihre Abhängigkeit von humanitärer Unterstützung berücksichtigen. Während der 1960er- und 1970er-Jahre wurden Personen, die vor den kommunistischen Regimen und der kolonialen Unterdrückung flohen, der Flüchtlingsstatus aufgrund der Annahme zuerkannt, dass die Rückkehr in die jeweiligen Heimatländer keine Option darstelle. Resettlement und die lokale Integration wurden daher als die praktikabelsten und erstrebenswertesten dauerhaften Lösungen angesehen. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus und des Kolonialismus wurde die Rückkehr allerdings für viele Staaten zur realistischen und attraktiven Alternative zu Integration oder Resettlement. Zumal hat der Anstieg von MigrantInnen in den 1980er-Jahren, die von „armen“ in „reiche“ Länder wanderten, sowie die wachsende Assoziation von Flüchtlingen mit MigrantInnen, die vor Armut und wirtschaftlichen Missständen flohen, den Widerwillen wohlhabender Nationen genährt, Resettlement anzubieten. So wird auch heute noch die Rückkehr meistens als die erstrebenswerteste Lösung erachtet, vorausgesetzt diese erfolgt freiwillig und

nachhaltig. Die 1990er-Jahre wurden zum Jahrzehnt der Repatriierung: Mehr als neun Millionen Flüchtlinge kehrten zwischen 1991 und 1996 in ihr Heimatland zurück (Betts et al. 2006: 129f).

Resettlement als eine von drei dauerhaften Lösungen kann folgendermaßen definiert werden:

[...] resettlement involves the selection and transfer of refugees from a state in which they have initially sought protection to a third state which has agreed to admit them with permanent residence status. Resettlement can be used when refugees can neither return to their country of origin, nor be protected effectively and integrated in their country of first asylum (van Selm 2004: 39).⁷⁹

In der Folge des Zweiten Weltkriegs war Resettlement das wichtigste Instrument für die International Refugee Organization (IRO), bzw. den UNHCR, der die IRO im Jahr 1952 ablöste, um Lösungen für Flüchtlinge anzubieten. Allein im Jahr 1956 wurden im Zuge der ungarischen Revolution 200.000 Flüchtlinge neuangesiedelt. Doch mit den 1990er-Jahren rückte die freiwillige Rückkehr zunehmend in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Dennoch gab es, hauptsächlich auf Initiative des UNHCR, weiterhin laufende Betrachtungen und Neubewertungen der Rolle von Resettlement im internationalen Schutzsystem. Die Verfahrensweise und die Praxis von Resettlement haben sich im Laufe der Jahre signifikant verändert. Der strategische Einsatz von Resettlement und neue operationelle Methoden, wie Gruppenidentifizierung und –abwicklung, verbessern laufend die traditionelle Schutzfunktion von Resettlement. Diese Innovationen wurden im sogenannten *Multilateral Framework of Understandings on Resettlement* im Juni 2004 zusammengefasst (Betts et al. 2006: 142).

Resettlement hat dreierlei Funktionen: Erstens fungiert die Neuansiedlung traditionell als Instrument internationalen Schutzes für individuelle Flüchtlinge. Zweitens dient Resettlement als dauerhafte Lösung und ist drittens auch ein Ausdruck internationaler Solidarität. Neuansiedlungen, die von Drittländern durchgeführt werden, stellen eine Zusage zu einer gerechteren Aufteilung der Verantwortung der Entwicklungsländer dar, die einen Großteil der weltweiten

⁷⁹ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

Flüchtlinge beherbergen. In den letzten Jahren wurde auf den strategischen Einsatz von Resettlement besonderes Augenmerk gelegt (Betts et al. 2006: 142f). Dieser strategische Einsatz birgt das Risiko in sich, dass das Wesen von Resettlement als humanitäres Programm verlorengeht und die Staaten daraus ein „humanitäres Alibi“ machen, um restriktive Asylpolitiken zu rechtfertigen und Resettlement der Öffentlichkeit als effektives Schutzinstrument zu „verkaufen“, das dazu beiträgt, dass sich die Anzahl der Asylanträge im Gesamten signifikant verringert. Resettlement muss immer in Abgrenzung zu Asyl betrachtet und erklärt werden. Beide bieten humanitären Schutz und bilden ergänzende Elemente in einem umfassenden Flüchtlingsschutzgefüge. Die Ausgangspunkte sind jedoch unterschiedlich. Resettlement ist ein Prozess, in dem sich Staaten bereits im Voraus entscheiden, wem sie helfen und Individuen auswählen, deren Schutz sie nach ihrer Ankunft gewährleisten können. Neuansiedlung gilt deshalb als dauerhafte Lösung für langanhaltende und aussichtslose Flüchtlingssituationen und dient als Instrument für die kontrollierte Einreise von Flüchtlingen, deren Status bereits vor ihrer Reise festgelegt ist. Im Gegensatz dazu sind nationale Asylsysteme auf Personen ausgerichtet, die aus eigener Initiative und mit eigenen Mitteln in einem Staat um internationalen Schutz ansuchen. Für die Wahl des Landes, in dem sie um Asyl ansuchen, sind die jeweiligen Pull-Faktoren (wie in Kapitel 2.4. dargestellt) von großer Bedeutung, während diese bei Resettlement kaum zum Tragen kommen. Außerdem ist Asyl im internationalen und nationalen Recht verankert und gilt als rechtsverbindlich, insbesondere im Kontext des Prinzips des Non-Refoulement. Resettlement ist ein weit komplexerer Prozess, als es auf den ersten Blick scheint, da er sehr ressourcenintensiv ist. Neuansiedlungen müssen bis ins kleinste Detail geplant sein, da es nicht nur darum geht, Flüchtlingen die Möglichkeit zu bieten, ihr Leben zurückzugewinnen und die humanitären Werte der Aufnahmegesellschaft zu reflektieren, sondern auch um die traditionellen und „richtigen“ Ziele von Resettlement: Schutz, dauerhafte Lösung und *Burden-Sharing* (van Selm 2004: 40f).⁸⁰

Die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Schweden, Norwegen, Finnland, Neu Seeland, Dänemark, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Irland, Brasilien, Chile, Island, Argentinien, Benin, Burkina Faso und Spanien führen seit

⁸⁰ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

vielen Jahren Resettlement-Programme durch. Allein die USA siedelte zwischen 1993 und 2002 insgesamt 807.008 Flüchtlinge neu an. Kanada hat die Zielvorgabe von jährlich 12.000 neuangesiedelten Flüchtlingen, Schweden setzte sich die Quote von jährlich 1.000 Flüchtlingen. Finnland hat ein jährliches 750-Personen-Programm, Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben ein jährliches Programm von jeweils 500 Personen. Das Auswahlverfahren von Personen für solche Resettlement-Programme ist nicht leicht und verlangt nach festen Kriterien, um feststellen zu können, welche Flüchtlinge neuangesiedelt werden müssen, weil sie weder in ihr Heimatland zurückkehren, noch örtlich integriert werden können, und welche von ihnen am besten zur Innen- und Außenpolitik der jeweiligen Aufnahmeregierung „passen“. Die USA hat das derzeit komplexeste und effizienteste Resettlement System. Die EU-Mitgliedstaaten mit Resettlement-Programmen und Norwegen vertrauen ausschließlich auf die Empfehlungen des UNHCR für die Auswahl der Personen. Dieser Prozess ist oft mühselig und manche Länder verweigern oft bis zu 50 Prozent der Vorschläge, mit der Begründung, dass ihre heimischen Einreise- und Asylbehörden die AnwärterInnen nicht als politische Flüchtlinge einstufen (van Selm 2004: 41f).⁸¹ Beim Auswahlverfahren muss zunächst ein Flüchtlingsstatus gemäß UNHCR-Mandat in Verbindung mit einer Situation des unzureichenden effektiven Schutzes des Flüchtlings vorliegen. Meistens entscheidet der UNHCR, ob bestimmte Flüchtlinge oder Flüchtlingsgruppen schutzbedürftig sind und diese am besten durch Neuansiedlungen in Drittländern geschützt werden können. Jene Länder, die Flüchtlinge neuansiedeln, führen danach eine Auswahl durch, für die es zwei Methoden gibt: Entweder aufgrund der Fallakte oder aufgrund eines persönlichen Gesprächs. Oft werden beide Methoden miteinander kombiniert und auch NGOs und örtliche Partner spielen eine wichtige Rolle beim Erstkontakt. Bei der ersten Methode werden die Dokumente geprüft, die der UNHCR zusammenstellt, wenn ein Flüchtling als Anwärter für ein Resettlement-Programm identifiziert wird und gilt als schnell und kostengünstig. Die Fallakte enthält allgemeine Informationen zur betreffenden Person und ihren spezifischen Schutzbedarf. Für die zweite Methode spricht, dass damit die korrekte Umsetzung der jeweiligen nationalen Resettlement-Strategie sichergestellt, sowie der Neuansiedlungsbedarf und die Bedingungen für eine spätere Integration richtig

⁸¹ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

eingeschätzt werden können. Flüchtlinge, die zu so einem persönlichen Gespräch eingeladen werden, werden häufig aufgrund ihrer UNHCR-Akte ausgewählt. Diese Einzelgespräche geben den Flüchtlingen zwar die Möglichkeit, für sich selbst zu sprechen und erlauben den Aufnahmeländern eine Entscheidung aufgrund des Urteils ihrer eigenen Vertreter, auf der anderen Seite mutet man den Flüchtlingen auch sehr viel zu, da viele Betroffene selbstverständlich große Hoffnungen in eine mögliche Neuansiedlung setzen und negative Entscheidungen nach einem persönlichen Gespräch oder auch aufgrund der Fallakte sehr enttäuschend sind (The Churches Commission for Migrants in Europe (CCME) 2008).⁸² Besorgnis wurde auch dahingehend geäußert, dass Resettlement als Alternative zum Schutz für AsylbewerberInnen angeboten würde, dass die Regierungen nur jene Flüchtlinge auswählen würden, die über entsprechende Sprachkenntnisse verfügen oder gerade am heimischen Arbeitsmarkt gebraucht werden und dass die Bereitstellung von neuen Plätzen für vorab selektierte Flüchtlinge zur Legitimation restriktiverer und auf Abschottung ausgerichteter Asylsysteme missbraucht würde (Gibney/Hansen 2005: 83). Resettlement konzentriert sich nicht auf die Suche nach den intelligentesten oder am besten ausgebildeten Flüchtlingen, die aus wirtschaftlichen Gründen neu angesiedelt werden sollen. Dies soll jedoch nicht heißen, dass neu angesiedelte Flüchtlinge in ihren Aufnahmegesellschaften nicht erfolgreich sein können. Ausschlaggebend dafür, sowie für den Gesamterfolg eines Resettlement-Programms, sind nicht die Kriterien, unter denen die Personen für eine Neuansiedlung ausgewählt werden, sondern die weitere Verfahrensweise nach ihrer Auswahl (van Selm 2004: 43).⁸³ Das *Multilateral Framework of Understandings on Resettlement* des UNHCR aus dem Jahr 2004 untersucht auch die Rolle der Gruppenmethodologie, welche bereits 2003 entwickelt wurde, um den Einsatz von Resettlement zu verbessern. Gruppenneuansiedlungen umfassen nicht nur spezifische schutzlose Individuen, sondern auch Gruppen, die sich in aussichtslosen Flüchtlingssituationen befinden. Personen mit bestimmten gemeinsamen Identitäten, wie Ethnizität, Alter, Geschlecht oder Klan, bilden solche Gruppen, die einen bestimmten Teil der gesamten Flüchtlingsbevölkerung in einem Camp oder Auffanglager ausmachen.

⁸²

http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/20_Areas_of_Work/01_Refugee_Protection/2008-01-01_Resettlement_Factsheet_DE.pdf

⁸³ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

In vielen Fällen profitiert nicht nur eine solche Gruppe von einem Resettlement-Programm, sondern auch der Rest der Flüchtlingsbevölkerung, der nicht neuangesiedelt wird, da dadurch Personen mit gemeinsamen Identitäten zusammengehalten, oder aber auch Konflikte und Gewaltausbrüche in einem Lager verhindert werden können. Gruppenneuansiedlungen wurden ins Leben gerufen, um traditionelle Resettlement-Aktivitäten zu ergänzen. Sie ersetzen jedoch nicht die individuelle Identifizierung von gefährdeten Personen für Resettlement-Programme durch den UNHCR basierend auf festen Kriterien (Betts et al. 2006: 143f).

Resettlement zielt auf verstärkte Solidarität zwischen den Aufnahme- und den Erstasylländern ab. Österreich sah sich im Jahr 1956 mit einer hohen Anzahl an ungarischen Flüchtlingen konfrontiert und gewährte Zuflucht, weil sich andere Staaten bereit erklärten, ihre Weiterreise und ihren Schutz zu organisieren. Während diese Form der Solidarität ein traditionelles Ziel von Resettlement ist, kann die Umsetzung der dafür notwendigen Maßnahmen auch strategisch erfolgen. Ein weiteres Ziel von Resettlement ist es, Flüchtlingen in andauernden und aussichtslosen Situationen, in denen sie trotz kurzzeitigem Schutz in der Nähe ihrer Heimat keine Möglichkeit auf Rückkehr oder Integration im Erstasylland haben, eine dauerhafte Lösung anzubieten. Staaten, die Resettlement Individuen oder Flüchtlingsgruppen anbieten, erfüllen die Schutzbedürfnisse der betroffenen Personen, ohne dass diese persönliche Risiken auf sich nehmen müssen (van Selm 2004: 42).⁸⁴ Die Motive für Resettlement sind humanitärer Natur; die Ziele sind Schutz, eine dauerhafte Lösung und *Burden-Sharing*. Die Funktion kann ein strategischer Einsatz eines Staates sein, zum Beispiel um die Bestreben der Außenpolitik zu unterstützen, um sich solidarisch zu zeigen gegenüber bestimmten ethnischen Gruppen, oder um sein Asylsystem auszugleichen, indem er Möglichkeiten für Flüchtlinge anbietet, einerseits kontrolliert und organisiert einzureisen, und andererseits um Asyl anzusuchen, was meistens die irreguläre Einreise erfordert. Der Vorteil von Resettlement liegt nicht in seinem Einfluss auf die Anzahl neuer Asylanträge, sondern dass Regierungen beweisen können, dass sie den Flüchtlingsschutz erfolgreich meistern. Resettlement muss klar von Asyl

⁸⁴ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

differenziert werden (van Selm 2004: 46).⁸⁵ Neuansiedlungen können dazu beitragen, dass weniger Flüchtlinge auf Schlepperorganisationen zurückgreifen und dadurch oft nicht nur ihr gesamtes Hab und Gut, sondern auch ihr Leben aufs Spiel setzen. Es ist jedoch ein Mythos, dass Resettlement die Anzahl neuer Asylanträge reduziert. Ebenso hat Resettlement keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Migration. Damit Neuansiedlungen tatsächlich einen Effekt auf den Asyldruck haben können, müssten diese von weitaus mehr Staaten und in einem größeren Umfang durchgeführt werden (Gibney/Hansen 2005: 90).

5.2. Resettlement im europäischen Kontext

Im Juni 2003 präsentierte die Europäische Kommission ihre Mitteilung zu leichter zugänglicheren, gerechteren und besser funktionierenden Asylsystemen und hält darin fest:

Jeder neue Ansatz für ein besser funktionierendes Asylsystem in einem erweiterten Europa sollte auf den politischen Zielen basieren, die in der Asylmitteilung vom März 2003 festgelegt wurden: Verbesserung der Qualität der Entscheidungen ("Frontloading") in der Europäischen Union, Stärkung des Schutzangebots in der Herkunftsregion und bedarfsorientiertere Bearbeitung von Schutzanträgen, was eine Regulierung des Zugangs zur Union durch Einführung von geschützten Zulassungsverfahren und Wiedereingliederungsprogrammen voraussetzt (KOM(2003) 315 endg.).⁸⁶

Der etwas sperrige Begriff „Wiedereingliederungsprogramm“ wurde bereits in den Jahren davor von der Kommission in ihren Mitteilungen als zu überprüfender Bereich erwähnt, der den EU-Mitgliedstaaten einerseits Möglichkeiten im Umgang mit dem Flüchtlingsschutz bieten und andererseits dem UNHCR und den Flüchtlingen selbst bei der Suche nach Schutz und dauerhaften Lösungen helfen würde. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Kommission Resettlement immer in Zusammenhang mit einem funktionierenden Asylsystem thematisiert. In ihren Mitteilungen beschreibt sie Resettlement als eine Methode der kontrollierten Einreise. Die Terminologie rund um den Begriff Resettlement, bzw. Neuansiedlung oder Wiedereingliederung hat sich im Lauf der Jahre

⁸⁵ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

⁸⁶ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=315&lg=de

verändert. Da Resettlement einen relativ unbekannten Bereich in der Europäischen Union darstellt, scheint die Terminologie stark mit jener des Bereichs Asyl verbunden zu sein, da dieser weitaus prominenter ist. Dies führt allerdings zu weitreichenden Verwirrungen. Manche Schriftstücke, wie auch die oben erwähnte Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003, ziehen den Irrtum nach sich, dass Länder, die sich an Resettlement-Programmen beteiligen (sie werden in Folge als Resettlement-Länder bezeichnet), Personen zum Transport in ihr Gebiet auswählen, um sie dort einem Asylverfahren zu unterziehen. Dies ist allerdings nicht richtig: Ein Asylverfahren ist ein innerstaatliches Verfahren, das viele Rechte und Pflichten miteinschließt. Resettlement hingegen ist ein Auswahlverfahren, das erfolgt, während sich die jeweilige Person noch gar nicht im Lande befindet. Nachdem dieses abgeschlossen ist und die Person von einem Resettlement-Land aufgenommen wurde, ist ihr Aufenthaltsstatus bereits gesichert (van Selm et al. 2003: 26f).⁸⁷ Die bereits bestehenden Resettlement-Länder haben die Diskussion rund um Resettlement im europäischen Kontext ausgelöst und ihre Initiative traf mit dem neuen Interesse der EU an der Methode der Neuansiedlung zum Zweck des Flüchtlingsschutzes zusammen. Während Resettlement-Länder gerne andere Staaten zur Beteiligung an Neuansiedlungsprogrammen ermuntern, haben diese vor allem auch großes Interesse daran, dass zukünftiges Resettlement zugunsten aller teilnehmenden Akteure gut organisiert ist. Die Europäische Union ist bereits seit mehreren Jahren damit befasst, wie sie Resettlement strategisch einsetzen könnte. Doch nicht nur die bereits bestehenden Resettlement-Länder haben diese Diskussion losgetreten. Die Herausforderungen durch den weltweiten Menschenhandel, überbelastete Asylsysteme, von denen einige mehr als 50 Prozent der Anträge negativ bescheiden und eine sich stetig verbreitende fremdenfeindliche Stimmung haben ebenfalls dazu beigetragen (van Selm 2004: 39).⁸⁸ In Europa entwickelte sich auch die Überlegung, wenn ein Land Flüchtlinge neuansiedelt, anstatt mit ihrer ungeplanten Ankunft aus eigenen Mitteln und eigener Initiative konfrontiert zu sein, dass diese Personen legal einreisen können und der gesamte Prozess von der Auswahl bis zur Integration im Resettlement-Land kontrolliert werden kann. Diese Überlegung ist zwar richtig, scheitert aber an der indirekten Auffassung, Resettlement hätte einen Einfluss auf die Anzahl der Asylanträge. Zum einen ist

⁸⁷ http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

⁸⁸ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

dies nicht richtig, da sich die Flüchtlinge, die um Asyl ansuchen, von den Flüchtlingen, die für Resettlement-Programme ausgewählt werden, unterscheiden. Viele Menschen, die in westlichen Industrienationen um Schutz ansuchen, kommen aus komplexen Situationen, in denen Konflikte und Menschenrechtsverletzungen vorherrschen. Würde man Flüchtlinge oder IDPs aus solchen Gebieten in der EU neuansiedeln, wäre dies ein ausschlaggebendes politisches Statement. Es scheint daher beispielsweise unvorstellbar, dass ein EU-Mitgliedstaat, der viele tschetschenische Flüchtlinge beherbergt, in russisches Territorium eindringt, um Personen, die angeben unter Verfolgung zu leiden, für ein Resettlement-Programm auszuwählen. Auch ist der UNHCR in solchen Situationen nicht vor Ort, um die Bevölkerung zu schützen und zu unterstützen, und kann daher auch keine Personen für ein Resettlement-Programm vorschlagen. Zum anderen haben jene Flüchtlinge, die neuangesiedelt werden müssen, in ihren langanhaltenden Situationen keine Aussicht auf eine andere dauerhafte Lösung, im Gegensatz zu Flüchtlingen in unmittelbaren und dringenden Notsituationen. Asylsysteme sind auf Personen ausgerichtet, die sich augenblicklich und individuell in Gefahr befinden. Der Flüchtling hingegen, der Resettlement benötigt, hat keine Aussicht auf anderen längerfristigen Schutz und dauerhafte Sicherheit. Daher ist es auch manchmal nötig, Flüchtlinge aus Staaten neu anzusiedeln, die gemeinhin als „sicher“ in Fragen rund um Asyl eingestuft werden, aber keinen nachhaltigen Schutz für bestimmte Gruppen bieten können. Dies war beispielsweise der Fall, als die USA 10.000 bosnische Flüchtlinge aus Deutschland neuansiedelte, um zu verhindern, dass diese nach Bosnien abgeschoben werden. Die US-Regierung stufte Bosnien zu dieser Zeit als „noch nicht sicher“ ein (van Selm 2004: 43ff).⁸⁹

Um ein europäisches Resettlement-Programm zu entwickeln braucht es zu allererst den politischen Willen aller EU-Mitgliedstaaten. Bevor mit irgendeiner Form von Resettlement auf europäischer Ebene begonnen werden kann, muss sich die EU über die notwendigen aufzubringenden Ressourcen und Partner im Klaren sein, damit das Programm einwandfrei funktionieren kann. Außerdem muss den EU-Mitgliedstaaten bewusst sein, dass ihre Beteiligung an Resettlement-Programmen trotz ihrer sorgfältigen Aufmerksamkeit auf Auswahlkriterien und der

⁸⁹ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

zahlenmäßigen Zielvorgabe der neu anzusiedelnden Personen kaum oder keinen Einfluss auf ad-hoc-Einreisen von schutzbedürftigen Personen haben wird (van Selm et al. 2003: vii).⁹⁰ Neuansiedlungsprogramme sind weder die Antwort auf die vermeintlichen Probleme der Asylsysteme in den europäischen Staaten, noch dienen diese als humanitäres Alibi für Regierungen, die ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen und Personen kein Asyl gewähren, die vor Verfolgung in ihrem Herkunftsland geflohen sind. Resettlement und Asyl können nur parallel in einem umfassenden internationalen Schutzsystem existieren (van Selm 2004: 44).⁹¹ Haben sich die Mitgliedstaaten einmal zu einem Engagement in Resettlement entschieden, müssen auch einige grundlegende politische Fragen beantwortet werden: Wozu überhaupt Resettlement durchführen? Welche Akteure sollen an diesem Prozess beteiligt sein und warum? Wie viele Flüchtlinge sollen neu angesiedelt werden und aus welchen Ländern? Was kann man bereits aus der Vergangenheit lernen und welche Rolle soll der UNHCR spielen (van Selm et al. 2003: vii)?⁹² Außerdem müssen sich die Mitgliedstaaten die Frage stellen, ob die Entwicklung des Ansatzes eines breit ausgelegten Resettlement-Programms für die europäische Integration insgesamt gut ist und sich positiv auf die Rolle der EU als *Humanitarian Player* im internationalen Flüchtlingsschutzregime auswirken könnte (van Selm 2004: 45).⁹³ Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2002 eine Studie zur Durchführbarkeit von Resettlement am Migration Policy Institute in Washington in Auftrag gegeben, mit dem Ziel, die notwendigen Konditionen zur Erstellung von Instrumenten, einschließlich Regeln zu Resettlement, für alle Mitgliedstaaten oder auf EU-Ebene auszumachen. Diese Instrumente müssten mit den langfristigen Zielen des *Common European Asylum System* vereinbar sein und die Bemühungen unterstützen, die Steuerung von Fluchtbewegungen zu verbessern, indem sie den legalen Zugang zu internationalem Schutz für jene erleichtern, die um diesen berechtigterweise ansuchen (van Selm et al. 2003: v).⁹⁴

Sollten sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein gemeinschaftliches Resettlement-Programm einigen (*Joint EU Resettlement Programme*), könnten verschiedene

⁹⁰ http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

⁹¹ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

⁹² http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

⁹³ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

⁹⁴ http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

Optionen weiterverfolgt werden. In Bezug auf höhere Quoten von Personen, die neuangesiedelt werden, wäre der erste logische Schritt die Koordination der Auswahlinsätze auf europäischer Ebene. Derzeit entsenden bestimmte europäische Länder noch Beauftragte aufeinander folgend in die Erstasylländer von Flüchtlingen, um dort Auswahlgespräche durchzuführen, während diese von der Anwesenheit von Beauftragten aus anderen europäischen Ländern nichts wissen. Daher wäre es weitaus sinnvoller, gemeinschaftliche Auswahlinsätze für EU-Resettlement-Programme in Betracht zu ziehen, da diese unmittelbare Erfahrungen mit geringeren Ressourcen ermöglichen. Besonders neue Resettlement-Länder könnten von solchen gemeinschaftlichen Einsätzen und den logistischen Arrangements, der Infrastruktur und der Expertise anderer Mitgliedstaaten profitieren. Dies könnte möglicherweise zu weiteren Kooperationen in Resettlement-Programmen führen. Das bereits bestehende schwedische Resettlement-Programm ist bekannt für *Best Practice* und gilt gemeinhin auch als eines der ausgereiftesten, insbesondere in Hinblick auf Neuansiedlungen in Notfällen. Beim Aufbau eines Joint EU Resettlement Programme könnte dieses als Vorbild dienen (International Catholic Migration Commission (ICMC) 2007: 28f).⁹⁵ Expandierendes Resettlement in Europa könnte zudem zugunsten der Asyldebatte in der EU genutzt werden, da es das Potenzial für umfassende öffentliche, politische und fachkundige Diskussionen rund um den Flüchtlingsschutz in sich birgt. Informationen über die Flüchtlinge selbst und woher sie kommen, sowie internationale Medien, die diese bei ihrer Integration im Resettlement-Land begleiten, sind Facetten von Resettlement, die auch von den Regierungen aufgegriffen werden können, um positive und humanitäre Methoden des Flüchtlingsschutzes zu präsentieren und ein Klima zu schaffen, das von guter Politikgestaltung und Fürsorge für Flüchtlinge zeugt (van Selm 2004: 44).⁹⁶

ECRE hat in seiner wissenschaftlichen Abhandlung „The Way Forward. Europe’s Role in the Global Refugee Protection System. Towards a European Resettlement Programme” aus dem Jahr 2005 bereits einige wichtige Vorschläge für ein *Joint EU Resettlement Programme* präsentiert: In dieser Publikation empfiehlt ECRE unter anderem die Einrichtung eines EU-Resettlement-Büros in Brüssel, welches das Ziel verfolgen soll, die Entwicklung neuer Resettlement-Programme in den

⁹⁵ http://www.icmc.net/system/files/publication/welcome_to_europe_pdf_13100.pdf

⁹⁶ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

EU-Ländern zu fördern, die Kooperation zwischen Resettlement-Ländern in Zusammenarbeit mit dem UNHCR sicherzustellen und die Ausarbeitung eines EU-weiten Resettlement-Entwurfs zu unterstützen. Die Rolle des UNHCR wird dabei besonders hervorgehoben. Aufgrund seines Mandates trägt der UNHCR die internationale Verantwortung für die Ermittlung und Bereitstellung dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge. Seine Koordination von Resettlement-Programmen in der Vergangenheit hat zu größerer Effizienz in Neuansiedlungsaktivitäten und sich stetig verbessernden Programmen geführt. Parallele Resettlement-Systeme des UNHCR und der EU könnten sich als höchst problematisch herausstellen, aufgrund synchroner Antragstellungen, zweifacher Strukturen und unnötiger Kosten und Sicherheitsrisiken. Die EU und ihre Mitgliedstaaten könnten hingegen den UNHCR bei seinen Resettlement-Tätigkeiten unterstützen, indem sie ihm MitarbeiterInnen zur Verfügung stellt, um Neuansiedlungen in der EU und anderen Ländern zu fördern. ECRE empfiehlt daher, dem UNHCR im gesamten Resettlement-Prozess eine größere koordinatorische Rolle zukommen zu lassen. Des Weiteren schlägt ECRE sogenannte *European Resettlement Coordinators* (ERCs) in den Herkunftsländern der Flüchtlinge vor. Der UNHCR und einige Resettlement-Länder, allen voran die USA, Kanada und Australien, sind sich über die Nützlichkeit solcher Beauftragten einig, die dauerhaft in wichtigen Herkunfts- und Transitregionen stationiert sind und dadurch die lokale Koordination, sowie den Informationsaustausch zwischen dem UNHCR und den Resettlement-Ländern verbessern. Die Repräsentanten der Resettlement-Länder haben in der Vergangenheit bereits zu effizienteren, effektiveren und übersichtlicheren Neuansiedlungen beigetragen. Derzeit ist die Präsenz europäischer Resettlement-Länder in den Herkunfts- und Transitländern der Flüchtlinge noch weitgehend ungeplant, was auf die wenigen europäischen Resettlement-Programme zurückzuführen ist. Die meisten europäischen Länder koordinieren daher ihre Neuansiedlungsprogramme durch die Resettlement-Abteilung des UNHCR in Genf. Anschließend empfiehlt ECRE der EU vollen Gebrauch von der Erfahrung und Expertise von NGOs zu machen, die ebenfalls für die Entwicklung neuer nationaler und kollektiver europäischer Programme wichtig sind. Auch die Rolle der Flüchtlinge selbst sollte nicht vernachlässigt werden. ECRE schlägt daher vor, die Ansichten neuangesiedelter Flüchtlinge ausfindig zu machen und zu berücksichtigen, indem diese beispielsweise die Möglichkeit bekommen, die

Bereitstellung von Informationen vor ihrer Abreise und die Vorgehensweise zu evaluieren. Flüchtlinge sollten daher zur Verbesserung von Resettlement-Programmen in die Planung, Koordination und Evaluation von Neuansiedlungen einbezogen werden. Letztendlich müssen aber auch die Erstasylländer im Resettlement-Prozess wahrgenommen werden. Diese oft unterentwickelten und unstabilen Länder beherbergen meist große Flüchtlingspopulationen, was zu ernsthaften Sicherheitsrisiken führen kann. Die Anwesenheit einer großen Anzahl an Flüchtlingen kann lokale Konflikte verschärfen und die innerstaatliche politische Balance beeinflussen, sobald ihre Präsenz politisiert wird. ECRE empfiehlt daher, die Erstasylländer ebenfalls in die Planung großangelegter Resettlement-Aktivitäten zu integrieren, um sicherzustellen, dass diese die allgemeine Sicherheitslage verbessern und nicht verschlimmern (ECRE 2005b: 26ff).⁹⁷

5.3. Der Resettlement-Prozess

Der gesamte Resettlement-Prozess setzt sich aus folgenden Schritten zusammen: Erstens, die Identifikation von Flüchtlingen, die Resettlement aufgrund ihrer Ungeschütztheit im Erstasylland und ihrer mit den zuvor festgelegten Kriterien übereinstimmenden Voraussetzungen benötigen. Zweitens, die Vorbereitung einer Resettlement-Akte und ihre Vorlage beim jeweiligen Resettlement-Land, das darauf basierend, drittens, eine Entscheidung trifft. Viertens verlangt der Resettlement-Prozess eine ganze Reihe an Formalitäten vor der Abreise der Flüchtlinge und findet fünftens in der Ankunft und im Integrationsprozess der neuangesiedelten Personen seinen Abschluss (ECRE 2005b: 36).⁹⁸

Eine der größten praktischen Herausforderungen im gesamten Resettlement-Prozess stellt sich bereits bei der Identifikation jener Flüchtlinge, die die Neuansiedlung am meisten brauchen, insbesondere bei langanhaltenden und aussichtslosen Situationen von großen Flüchtlingsgruppen. Manche Länder untersuchen lediglich die vom UNHCR zusammengestellte und vorgelegte Resettlement-Akte, andere hingegen treffen ihre Entscheidungen aufgrund von nationalen Repräsentanten in den Herkunfts- und Transitländern oder mithilfe der Resettlement-Abteilung des UNHCR in Genf. Einige Länder behandeln nur die im

⁹⁷ <http://www.ecre.org/files/resettlement.pdf>

⁹⁸ <http://www.ecre.org/files/resettlement.pdf>

Zuge von Forschungsreisen in die betroffenen Länder gestellten Anträge, diese Praxis wird allerdings immer seltener angewandt (ECRE 2005b: 36).⁹⁹ In vielen Fällen entsprechen die Flüchtlinge nicht der Definition in der Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951, werden jedoch trotzdem für Resettlement in Betracht gezogen. Daher sollten auch im Rahmen des *Joint EU Resettlement Programme* nicht nur jene Flüchtlinge berücksichtigt werden, die laut EU-Statusrichtlinie Anspruch auf Asyl hätten, sondern auch jene, die für subsidiären Schutz in Frage kommen. Dies wirft wiederum die Frage nach einer flexiblen Definition des Flüchtlingsstatus' auf. In einigen Fällen wurden Flüchtlinge nicht für Resettlement ausgewählt, weil sie keine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung und Bedrohung ihres Lebens und ihrer Freiheit im Erstasyland oder im Herkunftsland nachweisen konnten. Die Definition des erforderlichen Schutzstatus' für Resettlement innerhalb eines EU-Programms sollte daher dehnbar bleiben und eine Interpretation sowohl der Flüchtlingsdefinition laut Genfer Flüchtlingskonvention, als auch des subsidiären Schutzstatus laut der Statusrichtlinie zulassen. Nachdem einem Flüchtling der Schutzstatus zuerkannt wurde, muss zunächst festgestellt werden, ob für die individuelle Person Resettlement als geeignete Lösung in Frage kommt. Die Resettlement-Kriterien beinhalten laut *UNHCR Resettlement Handbook* aus dem Jahr 2004 folgende Kategorien (ECRE 2005b: 32f):¹⁰⁰ Rechtliche und physische Schutzbedürfnisse, Überlebende von Gewalt und Folter, medizinische Bedürfnisse, gefährdete Frauen, Familienzusammenführung, Kinder und Jugendliche, ältere Flüchtlinge und Flüchtlinge ohne Aussicht auf lokale Integration (UNHCR 2004: IV/5).¹⁰¹ Im nächsten Schritt des Resettlement-Prozesses müssen unbedingt Duplikationen von Fallakten vermieden werden. Die Erforderlichkeit, die Standards der rechtzeitigen und effektiven Registrierung eines Flüchtlings in einem Kontext außerhalb von Resettlement zu verbessern, ist bereits weithin anerkannt. Eine bessere Koordination zwischen dem UNHCR und dem ERC, der im Namen der europäischen Resettlement-Länder agiert, würde beiden Belangen zugutekommen. Dies impliziert jedoch auch größere finanzielle und personelle Ressourcen seitens der EU; für vermehrtes Resettlement in Europa wären Fonds notwendig und Mitarbeiter von europäischen Regierungen sollten den UNHCR vor

⁹⁹ <http://www.ecre.org/files/resettlement.pdf>

¹⁰⁰ <http://www.ecre.org/files/resettlement.pdf>

¹⁰¹ <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html>

Ort unterstützen. Auch europäische NGOs können in diesem Teil des Resettlement-Prozesses eine wichtige Rolle spielen, um Herausforderungen entsprechend zu begegnen. Die endgültige Entscheidung, einen Flüchtling für eine Neuansiedlung zuzulassen, wird von einem Beauftragten eines europäischen Staates getroffen, da nur Staaten Flüchtlinge aufnehmen können. Derzeit existiert kein Resettlement-Programm, in dem der UNHCR das letzte Wort darüber hat, ob eine individuelle Person neuangesiedelt wird oder nicht. Im EU-Resettlement-Entwurf sollte diese Rolle dem UNHCR auch nicht zugesprochen werden. Allerdings können sowohl UNHCR, als auch NGOs in dieser entscheidenden Phase des Resettlement-Prozesses den Staaten ihre Vorschläge unterbreiten und ihre Expertise zur Verfügung stellen, beispielsweise hinsichtlich bestimmter Umstände in einem individuellen Fall oder zusätzlicher Information zur Schutzsituation im Erstasylland. Unabhängig davon, ob die Entscheidung aufgrund von Resettlement-Akten oder eines Auswahlensatzes getroffen wird, sollten diese auf jeden Fall in den Prozess einbezogen werden. Sobald ein Flüchtling in ein Resettlement-Programm aufgenommen wurde, wird dieser durch eine Reihe von Aktivitäten auf seine neue Heimat vorbereitet, beispielsweise durch Sprachtrainings und Kurse zur kulturellen Orientierung. Die meisten Resettlement-Länder führen auch Sicherheitskontrollen durch. Diese Aktivitäten finden meist bereits in den Erstasylländern statt. Auch hier können NGOs eine bedeutende Rolle einnehmen: Viele Resettlement-Länder haben berichtet, dass die Mitwirkung von NGOs bei den Tätigkeiten zur kulturellen Orientierung die Chancen auf eine erfolgreiche und rasche Integration in der neuen Heimat signifikant erhöhen. Im Sinne einer letztendlich erfolgreichen Neuansiedlung müssen selbstverständlich auch grundlegende Vorkehrungen bereits vor der Ankunft der neu anzusiedelnden Flüchtlinge im Resettlement-Land getroffen werden. Die Unterstützung der Aufnahmegesellschaft ist essentiell, um die Integration der Flüchtlinge zu fördern. Sowohl die jeweiligen Regierungen, als auch NGOs sind in diesem letzten Teil des Resettlement-Prozesses gefragt, den neuangesiedelten Flüchtlingen eine helfende Hand zu reichen, sie zu informieren und zu unterstützen, um ihren Integrationsprozess zu erleichtern (ECRE 2005b: 39ff).¹⁰²

¹⁰² <http://www.ecre.org/files/resettlement.pdf>

5.4. Common European International Protection System

Resettlement ist nicht Teil eines Asylsystems. Sowohl Resettlement, als auch Asyl sind Elemente eines internationalen Flüchtlingsschutzsystems. Seit dem Sondergipfel des Europäischen Rates in Tampere 1999 sprechen die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission von der Entwicklung eines *Common European Asylum System*. Alle Mitgliedstaaten haben über einen langen Zeitraum hinweg Flüchtlingen, die um internationalen Schutz ansuchten, Asyl angeboten. Daher ist das Thema Asyl auch der natürliche Ausgangspunkt für die Resettlement-Debatte. Die Europäische Kommission machte den Anfang und behandelte als erstes das Thema Resettlement als Teil des entstehenden gemeinschaftlichen Asylsystems. Es bleibt allerdings zu hinterfragen, ob die Position der Kommission hier richtig ist, da jene EU-Mitgliedstaaten, die bereits Resettlement-Programme haben, sowie alle anderen Resettlement-Länder, ihre Neuansiedlungen normalerweise unabhängig von ihren nationalen Asylsystemen durchführen (van Selm 2004: 45).¹⁰³ Sie überrascht jedoch keineswegs, da sich die Debatte in der Europäischen Union stets auf die gesetzlichen Asylsysteme aller Mitgliedstaaten fokussiert, die jährlich hunderttausende BewerberInnen verhandeln, und nicht auf die administrativen Resettlement-Programme der wenigen Mitgliedstaaten, die jährlich nur rund 4.000 Personen zur Neuansiedlung vorsehen. Wäre Resettlement Teil eines Asylsystems, so könnte die Aufnahme von Flüchtlingen nur über diese nationalen Systeme der Mitgliedstaaten erfolgen. Indem man jedoch Resettlement von Asyl differenziert und anerkennt, dass beide Teilbereiche des Flüchtlingsschutzsystems sind, ist es möglich, die Aufnahme durch zwei verschiedene Mechanismen ohne Verwirrungen zu bewerkstelligen. Die Sprache, die in den Mitteilungen der Europäischen Kommission zu Resettlement verwendet wird, könnte daher auch so interpretiert werden, dass der Begriff Asyl bereits in einem weiteren Sinne gebraucht wird (van Selm et al. 2003: 144ff).¹⁰⁴

In ihrer Studie zur Durchführbarkeit von Resettlement in der Europäischen Union schlagen die Autorinnen Joanne van Selm, Tamara Woroby, Erin Patrick und Monica Matts vom Migration Policy Institute in Washington der Europäischen

¹⁰³ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

¹⁰⁴ http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

Union vor, in der fortlaufenden Erarbeitung eines *Common European Asylum System* und eines einheitlichen Verfahrens auch die Entwicklung eines umfassenderen *Common European International Protection System* (CEIPS) in Betracht zu ziehen. Dieses könnte das gemeinschaftliche Asylsystem als Element beinhalten, das sich weiterhin mit den Anträgen auf Asyl auf traditionelle Weise beschäftigt. Andere Elemente dieses CEIPS könnten ein (*Common*) *European Resettlement Programme* sein, oder ein für sich genommenes europäisches Programm zur Unterstützung von Flüchtlingen in den Herkunftsländern, sowie zur Unterstützung von Staaten, die Flüchtlinge in diesen Regionen beschützen. Des Weiteren könnte auch der Vorübergehende Schutz als Teilelement in das CEIPS aufgenommen werden. Auch die EU-Status-, Asylverfahrens- und Aufnahmerichtlinie könnten sich auf ein gemeinschaftliches europäisches Resettlement-Programm auswirken und im Gegenzug auch aufgrund der Erfahrungen im Neuansiedlungsbereich verbessert und ausgebaut werden. Die Abbildung 4 veranschaulicht diesen Vorschlag. Die drei Richtlinien werden durch zweidirektionale Pfeile dargestellt und liegen hauptsächlich im CEAS, wo sie auch ursprünglich entstanden sind und von wo sie auf die anderen Teilbereiche des CEIPS wirken (van Selm et al. 2003: 144ff).¹⁰⁵

¹⁰⁵ http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

Abbildung 4: Common European International Protection System

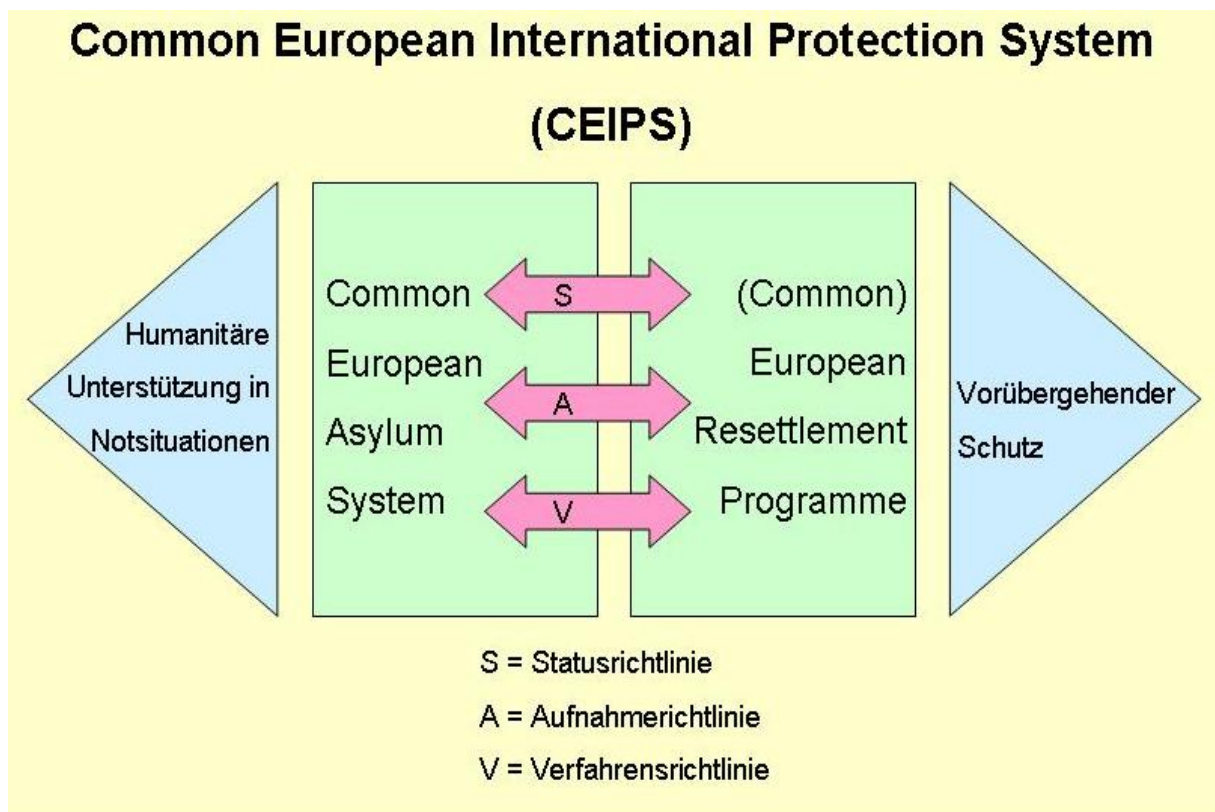


Abb. 4: Common European International Protection System (CEIPS), in Anlehnung an van Selm et al. 2003: 152.¹⁰⁶

Das Entscheidende dieses Vorschlags ist, dass künftige europäische Resettlement-Programme nicht Teil des *Common European Asylum System* werden, sondern dass diese parallel zum CEAS als Mechanismus zum Flüchtlingsschutz in der EU eingesetzt werden (van Selm et al. 2003: 144ff).¹⁰⁷ Obwohl Resettlement nicht die Anzahl an AsylbewerberInnen in der EU signifikant reduzieren wird, kann es jedoch als Antwort auf langanhaltende und schwierige Flüchtlingssituationen gesehen werden. Die europäischen Staaten haben großes Potenzial, effektive, neue und groß angelegte Resettlement-Programme auf die Beine zu stellen. Gemeinsames strategisches Engagement in Resettlement könnte zudem den Prozess der Vergemeinschaftung stärken. Der Eindruck von neuangesiedelten Flüchtlingen ist zudem meist positiver als jener von AsylbewerberInnen, da die Öffentlichkeit besser über sie informiert ist und Verständnis für die Situationen aufbringt, aus denen die Flüchtlinge kommen. Durch den sogenannten „Dominoeffekt“ wirkt sich dies wiederum auch positiv auf das Image von AsylbewerberInnen aus. Die EU sollte daher aus strategischen

¹⁰⁶ http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

¹⁰⁷ http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

Gründen Resettlement als Teil eines umfassenden Ansatzes zum Flüchtlingsschutz sehen, der auch andere dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge beinhaltet und eng mit den auswärtigen Beziehungen der EU verknüpft ist, sowie mit der gesamten Entwicklung seiner Migrations- und Asylpolitik (van Selm 2004: 47).¹⁰⁸

5.5. Das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU

Im September 2009 legte die Europäische Kommission ihre Mitteilung zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU vor (KOM(2009) 447 endg.) und hält darin fest, dass sie bereits in ihrer Mitteilung über Regionale Schutzprogramme im Jahr 2005 die Neuansiedlung als Kernelement der Unterstützung von Drittländern hervorhob. Die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern in EU-Mitgliedstaaten soll durch Mittel des dritten Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF III), der seit 2008 zur Verfügung steht, in erheblichem Umfang finanziell unterstützt werden. Bei der Berechnung der jährlichen Mittelzuweisungen für jeden Mitgliedstaat wird die Anzahl der Flüchtlinge zugrunde gelegt, die in den vorausgehenden drei Jahren in den einzelnen Mitgliedstaaten neuangesiedelt wurden. Für jeden neuangesiedelten Flüchtling wird zudem ein Pauschalbetrag von 4.000 Euro zur Verfügung gestellt. Dafür müssen die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission im Voraus jährlich eine sogenannte „Neuansiedlungszusage“ vorlegen. Die Kommission weist darauf hin, dass mit dieser Neuansiedlung nicht die Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU im Sinne eines Lastenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten gemeint ist, sondern eine Ansiedlung von Flüchtlingen aus Ländern außerhalb der EU in einem EU-Mitgliedstaat. Diese humanitäre Maßnahme solle Ausdruck der Solidarität der EU gegenüber Drittländern sein. Das Hauptziel des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU bestehe darin, mehr Mitgliedstaaten in die Neuansiedlungsmaßnahmen einzubeziehen und den neu angesiedelten Personen in einem geregelten Verfahren zuverlässig Schutz zu bieten (Kommission der EG 2009: 2ff).¹⁰⁹ Die Kommission setzt sich für eine Beteiligung an Resettlement-Aktivitäten ein, weil die EU dadurch internationale Angelegenheiten wirksamer mitgestalten könnte und allgemein

¹⁰⁸ <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

¹⁰⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>

glaubhafter würde. Zudem wären Neuansiedlungen wirkungsvoller, wenn sie auf EU-Ebene strategischer eingesetzt würden und allgemein besser in die Außenpolitik der EU integriert wären. Sie schlägt daher vor, die Strukturen und Verfahren zur Koordinierung der Neuansiedlungspolitik der EU so anzupassen, dass eine engere Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten und eine effektivere Zusammenarbeit der Resettlement-Maßnahmen auf EU-Ebene möglich werden. Die dabei entstehenden Kosten sollen ebenfalls durch eine engere Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten gesenkt werden. Um sicherzustellen, dass bei Resettlement-Maßnahmen jene Personen berücksichtigt werden, die eine Neuansiedlung am dringendsten benötigen, soll ein ständiges dynamisches Verfahren eingeführt werden. Dies kann erreicht werden durch die regelmäßige gemeinsame Festlegung der wichtigsten Prioritäten für Resettlement und durch finanzielle Anreize für Mitgliedstaaten, die unter Berücksichtigung dieser Prioritäten Flüchtlinge aufnehmen (Kommission der EG 2009: 6f).¹¹⁰

Das gemeinsame EU-Neuansiedlungsprogramm sollte laut Kommission folgende Grundzüge enthalten: Erstens soll die Teilnahme an diesem Programm den Mitgliedstaaten weiterhin freigestellt sein. Zweitens sollen die Resettlement-Aktivitäten in der EU ausgeweitet werden, indem möglichst viele Mitgliedstaaten mit der Neuansiedlung vertraut gemacht werden. Drittens soll das geplante Verfahren an sich ändernde Umstände angepasst werden können. Viertens – und dies ist besonders wichtig für alle NGOs, sowie für den UNHCR – sollen neben den Regierungen der Mitgliedstaaten auch andere Stellen an diesem Programm beteiligt sein: Die Europäische Kommission hält aus diesem Grund in ihrer Mitteilung explizit fest, dass der UNHCR aufgrund seines internationalen Mandats und seiner wesentlichen Rolle bei den weltweiten Resettlement-Aktivitäten die wichtigste dieser Stellen ist. Auch der Beteiligung der International Organisation for Migration (IOM) wird in der Mitteilung große Bedeutung beigemessen, da diese vor allem bei den logistischen und praktischen Aspekten der weltweiten Neuansiedlungsmaßnahmen einen wichtigen Platz einnimmt. Insbesondere bei der Aufnahme und Integration neuangesiedelter Flüchtlinge sollen auch internationale und lokale NGOs mit entsprechender Expertise und spezifischen Erfahrungen mit Resettlement, sowie Gebietskörperschaften beteiligt werden.

¹¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>

Fünftens soll das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU Schritt für Schritt aufgebaut und entsprechend den gesammelten Erfahrungen nach und nach ausgeweitet werden (Kommission der EG 2009: 7f).¹¹¹ Auch das *European Asylum Support Office* (EASO) spielt in der Mitteilung der Kommission eine bedeutende Rolle. Dieses soll bereits 2010 seine Arbeit aufnehmen können und eine Plattform für die praktische Kooperation in Asylfragen bieten, darunter auch in Angelegenheiten rund um Resettlement. Des Weiteren kann das EASO zur technischen Kooperation mit Drittländern bei der Neuansiedlung beitragen, und zwar sowohl von Staaten, die nicht der EU angehören und Resettlement-Programme durchführen, als auch von Erstasylländern. Eine solche Zusammenarbeit könnte zudem auch mit international operierenden Organisationen wie dem UNHCR oder IOM aufgenommen werden. Die Rolle des UNHCR hebt die Kommission insbesondere in Bezug auf den Erfolg des Neuansiedlungsprogramm hervor und fordert daher eine enge Kooperation, sowie eine Vertiefung der Konsultationen, die zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem UNHCR zum Thema Resettlement geführt werden (Kommission der EG 2009: 9f).¹¹² Der UNHCR selbst begrüßt in seiner Stellungnahme „Comments on the European Commission Communication on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the European Commission Proposal for the amendment of Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013“ vom November 2009 das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene gemeinsame EU-Neuansiedlungsprogramm. Er hält darin außerdem fest, dass er sich großen Ehrgeiz und Engagement für Resettlement von Flüchtlingen von der EU erwartet, die mit dem Vertrag von Lissabon in eine neue Phase der Entwicklung ihres Gemeinsamen Europäischen Asylsystems eintritt. Des Weiteren hofft der UNHCR auf ambitionierte Ziele und koordinierte Initiativen für die Flüchtlingsansiedlung und ist bereit, die EU und ihre Mitgliedstaaten bei diesen Aktivitäten zu unterstützen (UNHCR 2009: 2).¹¹³ Zusätzlich spricht der UNHCR in dieser Stellungnahme auch einige wichtige Vorschläge für die EU aus:

¹¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>

¹¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>

¹¹³ http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/100128-UNHCRCommentRST_rev.pdf?PHPSESSID=2d8eb53fb568d665d76ab679ead025d3

Er empfiehlt unter anderem die Entwicklung EU-weiter bewusstseinsbildender Maßnahmen, um in der Öffentlichkeit Verständnis und Unterstützung für die Neuansiedlung von Flüchtlingen zu finden. Des Weiteren legt der UNHCR nahe, konkrete Initiativen zu entwickeln, um mehr Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Resettlement-Tätigkeiten zu veranlassen, beispielsweise durch Partnerschaftsprojekte, gezielten Informationsaustausch und zielgerichtete Schulungen. Außerdem spricht er sich für eine Koordination der Neuansiedlungsmaßnahmen auf EU-Ebene in enger Absprache mit dem UNHCR aus, um die strategische Wirkung von Resettlement zu maximieren, welche allerdings keine Vorbedingung für Neuansiedlungsaktivitäten sein und ein bestimmtes Maß an Flexibilität zulassen sollte, um auch auf Notfälle reagieren zu können (UNHCR 2009: 3ff).¹¹⁴ Auch NGOs sollen laut UNHCR in alle Phasen des Resettlement-Prozesses einbezogen werden. Das künftige Neuansiedlungsprogramm der EU sollte daher Verfahren und Maßnahmen vorsehen, die dies fördern. Weiters empfiehlt der UNHCR die Gewährleistung eines strukturierten Informationsaustausches zwischen allen Akteuren – einschließlich der neu angesiedelten Flüchtlinge - zu sämtlichen Aspekten rund um Resettlement durch das EASO. Hinsichtlich einer privaten Förderung des Neuansiedlungsprogramms legt der UNHCR der Kommission nahe, Mechanismen für privates Sponsoring bei der Umsetzung des Programms mit einzubeziehen. Die Weiterentwicklung der Regionalen Schutzprogramme wird vom UNHCR unter der Bedingung der stärkeren Hervorhebung von Resettlement unterstützt. Wie auch die Kommission in ihrer Mitteilung vom September 2009 hält der UNHCR fest, dass die Neuansiedlung nur eine verhältnismäßig wenig entwickelte Komponente der ersten Pilotprogramme gebildet hat. Letztlich betont der UNHCR in seiner Stellungnahme, dass Resettlement ein Instrument des Flüchtlingsschutzes und ein Mittel der Demonstration von Solidarität mit Ländern ist, die hohe Anzahlen an Flüchtlingen beherbergen. Neuansiedlung kann kein Substitut, sondern nur eine Ergänzung des Schutzes für jene Personen sein, die innerhalb der EU oder an ihren Grenzen um Asyl ansuchen. Resettlement sollte

114

http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/100128-UNHCRCommentRST_rev.pdf?PHPSESSID=2d8eb53fb568d665d76ab679ead025d3

auch mit den anderen dauerhaften Lösungen, der freiwilligen Rückkehr und der lokalen Integration, Hand in Hand gehen (UNHCR 2009: 7ff).¹¹⁵

An der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU vom September 2009 kann die fehlende Differenzierung von Asyl und Resettlement bemängelt werden. Auch der UNHCR geht in seiner Stellungnahme nicht auf dieses Defizit ein. Dies ist insofern bedauerlich, da eine klare Trennung beider Mechanismen des Flüchtlingsschutzes unabdingbar und von Seiten vieler Experten nahe gelegt wird, allen voran die Mitarbeiterinnen des Migration Policy Institute, die die Kommission in ihrer Studie zur Durchführbarkeit von Resettlement in der EU bereits im Jahr 2003 explizit auf diese Notwendigkeit hingewiesen haben. Die Möglichkeit eines *Common European International Protection System* (CEIPS) wird in der Mitteilung nicht erwähnt. Daraus kann geschlossen werden, dass die Entwicklung eines CEIPS nicht zu den Zielen der Europäischen Kommission zählt. Dies liegt vermutlich auch daran, dass die Entwicklung des *Common European Asylum System* (CEAS) bei weitem noch nicht abgeschlossen ist und man daher noch nicht an weitere Schritte denken möchte. Dabei könnte das CEIPS den Prozess der Vergemeinschaftung der Asylpolitik in der Europäischen Union auch ungemein stärken. Des Weiteren widmet sich die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung nicht der Frage, wie man die Mitgliedstaaten zu einer aktiven und intensiven Teilnahme an einem gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm der EU motivieren könnte und welche Anreize Resettlement für die Mitgliedstaaten bietet, abgesehen von der finanziellen Unterstützung durch den Europäischen Flüchtlingsfonds. Außerdem bleibt offen, mit welchen konkreten Schritten die breite Öffentlichkeit von Neuansiedlungen überzeugt und damit das allgemeine Image von neu angesiedelten Flüchtlingen, sowie von AsylbewerberInnen verbessert werden könnte. Es bleibt somit abzuwarten, welche Auswirkung die Mitteilung der Europäischen Kommission auf die Resettlement-Aktivitäten im europäischen Kontext tatsächlich haben wird.

115

http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/100128-UNHCRCommentRST_rev.pdf?PHPSESSID=2d8eb53fb568d665d76ab679ead025d3

6. Zusammenfassung

Die Steuerung der Zuwanderung und Integration der Zugewanderten sind in allen EU-Mitgliedstaaten trotz der deutlichen Abnahme von Asylanträgen in den vergangenen zehn Jahren wichtige politische Themen. Die vielfältigen transnationalen Interdependenzen im Rahmen der Europäischen Union, die Kooperationsnotwendigkeiten nach sich ziehen, haben dazu geführt, dass die Integration von ZuwanderInnen und der Schutz von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen zu einer gemeinsamen europäischen Aufgabe geworden sind. Die Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik bietet die Chance, funktional notwendige, gemeinsame, transnationale Institutionen aufzubauen. Die anfangs apolitische und technische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU mündete durch den sogenannten *Spill-over*-Effekt in eine Vertiefung der Integration, zum einen durch immer größere Kompetenzverlagerungen hin zu den Gemeinschaftsorganen und zum anderen durch eine fortwährende Erweiterung der Gemeinschaft. Dieser *Spill-over*-Mechanismus stellt eine dynamische Komponente des Neo-Funktionalismus dar und erklärt das Ausgreifen von Kooperationen von der ökonomischen in die politische Sphäre, und schließlich das Entstehen einer politischen Gemeinschaft von Nationalstaaten. Die Kompetenzerweiterungen der EU im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts seit Mitte der 1980er-Jahre bis zum Amsterdamer Vertrag im Jahr 1999 folgen daher - wie in meiner zu Beginn dieser Arbeit aufgestellten Hypothese angenommen - der neo-funktionalistischen Logik einer regionalen Integration als dynamischen Prozess durch transnationale Interdependenzen, die sich aufgrund von anfangs weitgehend technisch angelegten Kooperationen auf einem begrenzten wirtschaftlichen Sektor entwickelten. Das Konzept der Schaffung eines sogenannten „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ nach dem Vertrag von Amsterdam ist eine Folge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der Neo-Funktionalismus eignet sich demnach als Theorie zur Analyse solcher regionalen Integrationsprozesse und für die Erklärung der gemeinschaftlichen Kompetenzerweiterungen im Bereich der EU-Asylpolitik. Da jedoch Fragen der Zuwanderung und Integration nach wie vor zum Wesensgehalt nationalstaatlicher Souveränität gehören und die Nationalstaaten in diesem Aspekt der Vergemeinschaftung oft Vorbehalte ausdrücken, werden umfangreiche

Integrationsschritte im Bereich der *High Politics* oft blockiert. Hinzu kommt, dass die durch die erfolgreichen Erweiterungsrounds in den Jahren 2004 und 2007 immer größer gewordene Union eine hohe Heterogenität aufweist: Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen trotz des steigenden Zusammenhalts ökonomische, soziale und politische Unterschiede und auch die Vorstellungen davon, wie sich die EU in Zukunft weiterentwickeln soll, driften auseinander. Der Kampf zwischen vorwärts drängenden Staaten und sogenannten „Bremsern“ und „Blockierern“ kann die Europäische Union und ihre Institutionen und Verfahren dauerhaft lähmen. Die Lösung dieser Problematik könnte im Konzept der differenzierten Integration liegen, das die Verwirklichung bestimmter Projekte durch einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten vorsieht, an denen andere Mitgliedstaaten nicht teilnehmen wollen oder können. Die treibende Kraft dieses Konzepts liegt in der Spannung zwischen jenen Mitgliedstaaten, die weitreichende Kompetenzerweiterungen der EU begrüßen und solchen Mitgliedstaaten, die daran wenig Interesse haben, bzw. zur integrationspolitischen Umsetzung noch nicht in der Lage sind. Mit dem Konzept der differenzierten Integration im Rahmen der Unionsverträge können hingegen Projekte vorangetrieben werden, die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten für wichtig und notwendig erachtet werden, im Zuge der gesamten EU jedoch keine Realisierungschance haben. Dabei entstehen zeitlich beschränkte, gezielt sachorientierte Kooperationsformen, die die notwendige Anziehungskraft für den Beitritt weiterer Staaten entwickeln können.

Die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik wurde während der sogenannten Kooperation der ersten Generation vor dem Vertrag von Maastricht noch als rein nationale Angelegenheit erachtet. Im Laufe der Kooperation der zweiten Generation nach der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags wurden in diesen Bereichen innerhalb des einheitlichen institutionellen Rahmens der EU bereits einige verbindliche und unverbindliche Rechtsakte erlassen. Die Kooperation der dritten Generation nach dem Vertrag von Amsterdam zeichnet sich dadurch aus, dass die Bereiche Visa-, Asyl und Einwanderung in die erste Säule und damit in das Gemeinschaftsrecht überführt wurden. Damit wurde die Asylpolitik endgültig zu einem europäischen Thema. Um das sogenannte *Common European Asylum System* zu verwirklichen ist es notwendig, dass die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen im Bereich der Migrations- und Asylpolitik weiterhin an die

supranationale Ebene abgeben, um in diesem Bereich eine vollständige „Europäisierung“, d.h. Vergemeinschaftung zu erreichen und in Zukunft Ergebnisse über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus zu erreichen. Die Gefahr, dass Fragen in Bezug auf Asyl und Einwanderung zunehmend unter dem Sicherheitsaspekt betrachtet und bewertet werden, besteht zwar weiterhin, doch die jüngsten Entwicklungen zeigen, dass eine Migrations- und Asylpolitik unter der Prämisse der inneren Sicherheit überdacht wird. In der fortlaufenden Erarbeitung des CEAS und eines einheitlichen Asylverfahrens sollte die EU allerdings auch die Entwicklung eines komplexeren *Common European International Protection System* in Betracht ziehen, das unter anderem auch ein gemeinschaftliches europäisches Neuansiedlungsprogramm beinhaltet. Das Entscheidende dabei ist, dass das zukünftige europäische Resettlement-Programm nicht Teil des CEAS wird, sondern dass dieses parallel dazu im Sinne einer Antwort auf langanhaltende und aussichtslose Situationen als Verfahren zum weltweiten Flüchtlingsschutz eingesetzt wird. Die Mitgliedstaaten der EU verfügen über ausreichend Potenzial, effektive Resettlement-Programme in einem großen Rahmen durchzuführen; dies könnte wiederum den Prozess der Vergemeinschaftung stärken. Der Einsatz von Resettlement als Teil eines umfassenden Ansatzes zum Flüchtlingsschutz, der auch andere dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge impliziert und eng mit der EU-Außenpolitik verbunden ist, wäre für die EU aus strategischen Gründen lohnenswert. Der Ansatz der differenzierten Integration könnte in Bezug auf Resettlement zum Erfolg führen: Die Kooperation einiger Mitgliedsstaaten, die im Rahmen von EU-Resettlement-Programmen Flüchtlinge aufnehmen, zeigt Vorbildwirkung und entwickelt die nötige Anziehungskraft, weitere Mitgliedsstaaten beteiligen sich. Die von der Europäischen Kommission im September 2009 vorgelegte Mitteilung zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU enthält keinen Vorschlag zur Einrichtung eines umfassenden gemeinschaftlichen Flüchtlingsschutzsystems, das sowohl das CEAS, als auch ein *Joint EU Resettlement Programme* einschließen könnte. Des Weiteren bringt die Kommission in ihrer Mitteilung keine Vorschläge vor, wie die Mitgliedstaaten zur Teilnahme am gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm motiviert werden oder die breite Öffentlichkeit von Neuansiedlungen überzeugt und damit das Image von Flüchtlingen und AsylbewerberInnen in der EU verbessert werden könnten.

Welche Auswirkungen die Mitteilung der Kommission auf zukünftige Neuansiedlungsaktivitäten in der EU tatsächlich haben wird, bleibt daher an dieser Stelle offen.

7. Literaturverzeichnis

7.1. Primär- und Sekundärliteratur

Alemann, Ulrich/Tönnemann Wolfgang (1995): Grundriss: Methoden in der Politikwissenschaft. In: Alemann, Ulrich (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung, Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 17 – 140.

Angenendt, Steffen (2006): Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten. In: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 37 – 53.

Angenendt, Steffen (2004b): Die europäische Migrations- und Asylpolitik. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Band I: Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche, Peter Lang: Frankfurt a. M., S. 359 – 379.

Bendel, Petra (2006): Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik, In: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 123 – 134.

Betts, Alexander/Chimni, B.S./Cohen, Roberta/Collinson, Sarah/Crisp, Jeff/Gil-Bazo María-Teresa/Hall, Iain/Loescher, Gil/Milner, James/Schmidt, Anna/Stigter, Elca (2006): The State of the World's Refugees. Human Displacement in the New Millennium, The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Oxford University Press: Oxford/New York.

Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (2005): Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 9 – 37.

Busche, Arnd (2007): Binnenmarkt. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik: Berlin, S. 89 – 91.

Castles, Stephen/Loughna, Sean (2005): Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries. 1990 – 2001. In: Borjas, George/Crisp, Jeff (Hrsg.): Poverty, International Migration and Asylum, Palgrave Macmillan: Basingstoke, S. 39 – 69.

Chabaké, Tarek Armando Abou (2000): Irreguläre Migration und Schleusertum. Im Wechselspiel von Legalität und Illegalität. In: Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Brandes und Apsel: Frankfurt a. M., S. 123 – 143.

Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. In: Scheider, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen, Leske + Budrich: Opladen, S. 141 – 168.

Demel, Rainer (2003): Terminologie der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU (Deutsch-Französisch), Dipl.-Arbeit, Geistes- und Kulturwissenschaftliche Fakultät, Universität Wien.

Efionayi-Mäder, Denise/Chimienti, Milena/Dahinden, Janine/Piguet, Etienne (2001): Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen, Seismo Verlag: Zürich.

Filzwieser, Christian/Liebming, Barbara (2007): Dublin II-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, Neuer Wissenschaftlicher Verlag (u.a.): Wien/Graz.

Fungueiriño-Lorenzo, Rocio (2002): Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag. Entwicklung der gemeinschaftlichen

Kompetenzen in Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, Peter Lang: Frankfurt a. M. (u.a.).

Gerber, Bettina (2004): Die Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Peter Lang: Frankfurt a. M.

Gibney, Matthew J./Hansen, Randall (2005): Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities, In: Borjas, George/Crisp, Jeff (Hrsg.): Poverty, International Migration and Asylum, Palgrave Macmillan: Basingstoke, S. 70 – 95.

Gimbal, Anke (2007): Europäische Menschenrechtskonvention. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Institut für Europäische Politik: Berlin, S. 160 – 162.

Goetz, Klaus H./Hix, Simon (2001): Europeanised politics? European integration and national political systems, Cass: London.

Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S. (2004): Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Band I: Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche, Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, S. 342 – 358.

Hödl, Gerald/Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (2000): Internationale Migration. Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? In: Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Brandes und Apsel: Frankfurt a. M., S. 9 – 23.

Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza, Peter Lang: Frankfurt a.M. (u.a.).

Lavenex, Sandra (2007): Asylum Policy. In: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, Palgrave Macmillan: Basingstoke, S. 309 – 320.

Massey, Douglas S. (2000): Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert. In: Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Brandes und Apsel: Frankfurt a. M., S. 53 – 76.

Mitrany, David (1966): A Working Peace System, Quadrangle Books: Chicago.

Münz, Rainer (2000): Migration im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts. In: Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Brandes und Apsel: Frankfurt a. M., S. 177 – 189.

Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedemann (2009): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, S. 123 – 130.

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2004): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Verlag C. H. Beck: München.

Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

Oberndörfer, Dieter (2006): Das Ende des Nationalstaates als Chance für die offene europäische Republik. In: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 229 – 243.

Opitz, Peter J. (1997): Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem, Verlag C. H. Beck: München.

Patzelt, Werner (2003): Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Wissenschaftsverlag Richard Rothe: Passau.

Pinter, Christoph (2009): Neue Entwicklungen im Bereich des EU-Flüchtlingsrechts, Vortrag Asylkoordination Österreich, 23.04.2009, Mitschrift erstellt von Maria Scheucher.

Plank, Katharina (2009): Das österreichische Asylgesetz 2005. Auf dem Weg in Richtung gemeinsame EU-Asylpolitik? Dipl.-Arbeit, Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien.

Schmid, Christian (2003): Eurodac-Verordnung. Europäisches System zur Identifizierung von Fingerabdrücken, Neuer Wissenschaftlicher Verlag: Wien/Graz.

Sidorenko, Olga Ferguson (2007): The Common European Asylum System. Background, Current State of Affairs, Future Direction, T.M.C. Asser Press: Den Haag.

Thielemann, Eiko R. (2004): Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing, In: European Journal of Migration and Law, Nr. 6, S. 47 – 65.

Weidenfeld, Werner (2009): Die Bilanz der Europäischen Integration 2008, In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, S. 13 – 24.

Wolf, Dieter (2005): Neo-Funktionalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 65 – 90.

7.2. Elektronische Medien

Angenendt, Steffen (2004a): Ursachen von Wanderungsbewegungen,

www.weltpolitik.net/print/85.html

Zugriff am 16.04.2009 (Dokument auf dem Server nicht mehr verfügbar).

Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick (2007): Das Grünbuch zum EU-Asylsystem: Notwendig, aber nicht hinreichend, Stiftung Wissenschaft und Politik,

http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4381

Zugriff am 26.01.2010.

Aziz, Sinur (2005): Aufsatz zum Thema „unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ im Rahmen der Lehrveranstaltung „Grazer Refugee Law Clinic“,

http://www.asyl.at/umf/ber/Hausarbeit_asyl_umf.pdf

Zugriff am 11.01.1020.

Bretl, Caroline (2005): Die Asylpolitik der Europäischen Union und die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation, Europawissenschaften Berlin,

http://www.europawissenschaften-berlin.de/texte/MA_Bretl.pdf

Zugriff am 10.01.2010.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Novellierungen des Asylverfahrensgesetzes,

http://www.bamf.de/nn_442030/DE/Asyl/Asylrecht/Novellierungen/novellierungen-inhalt-3-asylkompromiss-vom-061292.html

Zugriff am 19.04.2010

Challenge Liberty & Security (2006): Commission moves to strengthen practical cooperation between Member States on asylum management,

<http://www.libertysecurity.org/article820.html>

Zugriff am 04.02.2010.

Council of the European Union (2004): Brussels European Council 4/5 November 2004. Presidency Conclusions,

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14292-r1.en04.pdf>

Zugriff am 12.01.2010.

Council of the European Union (2006): Council conclusions on Strengthened practical cooperation in the field of asylum,

http://www.eu2006.at/de/News/Council_Conclusions/2704JAI_Asylum.pdf

Zugriff am 03.02.2010.

Deubner, Christian (2003): Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union?

http://www.bpb.de/publikationen/HZD9KN,0,0,Differenzierte_Integration:_%DCbergangerscheinung_oder_Strukturmerkmal_der_k%FCnftigen_Europ%E4ischen_Union.html

Zugriff am 25.04.2010.

Europarecht (2009): COREPER,

<http://egb.eu/Coreper.html>

Zugriff am 15.11.2009.

European Council on Refugees and Exiles (2005a): The Application of the Safe Country of Origin Concept in Europe. An Overview,

<http://www.ecre.org/files/elenasco.pdf>

Zugriff am 23.01.2010.

European Council on Refugees and Exiles (2005b): The Way Forward. Europe's Role in the Global Refugee Protection System. Towards a European Resettlement Programme,

<http://www.ecre.org/files/resettlement.pdf>

Zugriff am 30.04.2010.

European Council on Refugees and Exiles (2006): Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe,

<http://www.ecre.org/files/ECRE%20Summary%20Report%20on%20Dublin%2007.03.06%20-%20final.pdf>

Zugriff am 24.01.2010.

European Parliament (1999): Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions,

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

Zugriff am 06.01.2010.

Herrmann, Axel (2008): Menschenrechte für Flüchtlinge und Vertriebene,

http://www.bpb.de/die_bpb/ET9R43,0,0,Menschenrechte_f%FCr_FI%FCchtlinge_und_Vertriebene.html#art0

Zugriff am 16.04. 2009.

Haase, Marianne/Jugl, Jan C. (2007): Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU,

http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,2,0,Asyl_und_FI%FCchtlingspolitik_der_EU.html

Zugriff am 06.01.2010.

International Catholic Migration Commission (2007): Welcome to Europe! A Guide to Resettlement: A Comparative Review of Resettlement in Europe,

http://www.icmc.net/system/files/publication/welcome_to_europe_pdf_13100.pdf

Zugriff am 30.04.2010.

Jahn, Daniela/Maurer, Andreas/Oetzmann, Verena/Riesch, Andrea (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit, Diskussionspapier Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik,

http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136

Zugriff am 06.01.2010.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme,

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_d oc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=315&lg=de

Zugriff am 30.04.2010

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven,
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/com_2004_401_de.pdf

Zugriff am 10.01.2010.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Die Europäische Union stellt klar, wie sie die Begriffe "Flüchtling" und „subsidiärer Schutz“ versteht,
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/subsidiary/fsj_asylum_subsidiary_de.htm

Zugriff am 18.04.2009.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): The European Union Policy towards a Common European Asylum System,
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm

Zugriff am 23.04.2010.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>

Zugriff am 22.04.2010.

Migrationsverket (2009a): EU Seminar on Practical Cooperation in the field of Asylum and Protection,
<http://www.migrationsverket.se/info/1674.html>

Zugriff am 03.02.2010.

Migrationsverket (2009b): Chairman's Conclusions. Seminar on Practical Cooperation in the field of Asylum and Protection,

http://www.migrationsverket.se/download/18.465a4f24124b9f464b880005253/sem_inarchairmansconclusions.pdf

Zugriff am 03.02.2010.

The Churches' Commission for Migrants in Europe (2008): Resettlement Factsheet,

http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/20_Areas_of_Work/01_Refugee_Protection/2008-01-01_Resettlement_Factsheet_DE.pdf

Zugriff am 27.04.2010.

UNHCR (2004): UNHCR Resettlement Handbook,

<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html>

Zugriff am 01.04.2010.

UNHCR (2009): Anmerkungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines Gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU und zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013,

http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/100128-UNHCRCommentRST_rev.pdf?PHPSESSID=2d8eb53fb568d665d76ab679ead025d3

Zugriff am 12.04.2010.

UNHCR Statistics (2009): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries,

<http://www.unhcr.org/49c796572.html>

Zugriff am 26.03.2009.

UN Statistical Population Online Database,

<http://apps.who.int/globalatlas/default.asp>

Zugriff am 24.03.2009.

van Selm, Joanne/Woroby, Tamara/Patrick, Erin/Matts, Monica (2003): The Feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU Level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a Common Asylum Procedure, Migration Policy Institute

http://www.migrationpolicy.org/pubs/resettlement-study-full_2003_en.pdf

Zugriff am 30.05.2009.

van Selm, Joanne (2004): The Strategic Use of Resettlement: Changing the Face of Protection? In: Refuge: Canada's periodical on refugees, Vol. 22, Nr. 1, S. 39 – 48,

<http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21316>

Zugriff am 26.04.2010.

Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebungen (2005): Regionale Schutzprogramme,

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33222_de.htm

Zugriff am 22.04.2010.

Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebungen (2007): Europäischer Flüchtlingsfonds (2008-2013),

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14567_de.htm

Zugriff am 26.01.2010.

Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2008): Der Schengen-Raum und die entsprechende Zusammenarbeit,

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_de.htm

Zugriff am 08.11.2009.

7.3. Gesetzestexte

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (AsylG) vom 16. August 2005:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_I_100/BGBLA_2005_I_100.html

Zugriff am 11.01.2010.

Entscheidung des Rates 2000/596/EG über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds vom 28. September 2000:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Fonds/fluechtlingsf/download/files/Fluechtlingsfonds_I_Entscheidung_2000_596_EG.pdf

Zugriff am 12.01.2010.

Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem vom 6. Juni 2007:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0301de01.pdf

Zugriff am 26.01.2010.

Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28. Juli 1951:

Frank, Michaela/Anerinhof, Peter/Filzwieser, Christian (2008): AsylG 2005. Asylgesetz 2005 idF Asylgerichtshofgesetz 2008, Neuer wissenschaftlicher Verlag: Wien/Graz.

Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vom 29. April 2004:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:DE:HTML>
[Zugriff am 03.06.2009.](#)

Richtlinie 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vom 1. Dezember 2005,

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:DE:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:DE:HTML)

Zugriff am 21.01.2010.

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist vom 18. Februar 2003,

http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf

Zugriff am 25.01.2010.

Vertrag von Amsterdam vom 1. Mai 1999:

<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

Zugriff am 15.11.2009.

8. Anhang

8.1. Kurzfassung

Die Steuerung der Zuwanderung, Integration und der Umgang mit AsylbewerberInnen und Flüchtlingen sind trotz der deutlichen Abnahme von Asylanträgen in den letzten zehn Jahren in allen EU-Mitgliedstaaten wichtige politische Themen. Diese sind aufgrund der vielfältigen transnationalen Interdependenzen im Rahmen der EU zu einer gemeinsamen Aufgabe geworden und fordern die Union als solche heraus. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der „Europäisierung“, d.h. Vergemeinschaftung der Asylpolitik der Europäischen Union, sowie mit Resettlement, bzw. Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern in der EU im Rahmen der sogenannten Regionalen Schutzprogramme. Die Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik bietet die Chance, funktional notwendige, gemeinsame, transnationale Institutionen aufzubauen. Die anfangs apolitische und technische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU mündete durch den sogenannten *Spill-over*-Effekt in eine Vertiefung der Integration, zum einen durch immer größere Kompetenzverlagerungen hin zu den Gemeinschaftsorganen und zum anderen durch eine fortwährende Erweiterung der Gemeinschaft. Um das sogenannte *Common European Asylum System* (CEAS) und ein EU-weites einheitliches Asylverfahren zu verwirklichen ist es notwendig, dass die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen im Bereich der Migrations- und Asylpolitik weiterhin an die supranationale Ebene abgeben, um in diesem Bereich eine vollständige Vergemeinschaftung zu erreichen und langfristig Ergebnisse über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus zu erreichen. Da jedoch Fragen der Zuwanderung und Integration nach wie vor zum Wesensgehalt nationalstaatlicher Souveränität gehören und die Nationalstaaten in diesem Teilbereich der Vergemeinschaftung oft Vorbehalte ausdrücken, werden umfangreiche Integrationsschritte im Bereich der *High Politics* oft blockiert. Hinzu kommt, dass die durch die erfolgreichen Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 immer größer gewordene Union eine hohe Heterogenität aufweist. Der Kampf zwischen vorwärts drängenden Staaten und sogenannten „Bremsern“ und „Blockierern“ kann die Europäische Union und ihre Institutionen und Verfahren dauerhaft lähmen. Die

Lösung dieser Problematik könnte im Konzept der differenzierten Integration liegen, das die Verwirklichung bestimmter Projekte durch einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten vorsieht, an denen andere Mitgliedstaaten nicht teilnehmen wollen oder können. In der fortlaufenden Erarbeitung des CEAS und eines einheitlichen Asylverfahrens sollte die EU auch die Entwicklung eines komplexeren *Common European International Protection System* in Betracht ziehen, das unter anderem auch ein gemeinschaftliches europäisches Neuansiedlungsprogramm beinhaltet. Das Entscheidende dabei ist, dass das zukünftige europäische Resettlement-Programm nicht Teil des CEAS wird, sondern dass dieses parallel dazu im Sinne einer Antwort auf langanhaltende und aussichtslose Situationen als Verfahren zum weltweiten Flüchtlingsschutz eingesetzt wird. Die Mitgliedstaaten der EU verfügen über ausreichend Potenzial, effektive Resettlement-Programme in einem großen Rahmen durchzuführen; dies könnte wiederum den Prozess der Vergemeinschaftung stärken.

8.2. Abstract

Despite the fact that the number of asylum applications is decreasing, controlling immigration, integration and protection of asylum-seekers and refugees is an important issue in all Member States of the European Union. This diploma thesis deals with the subject of “Europeanisation” of asylum policy in the EU and resettlement of refugees from third countries to EU Member States as part of the so-called Regional Protection Programmes. Europeanisation of asylum policy offers the chance to build common and transnational institutions. In the light of competence transfers from Member States to EU community institutions and the perpetual enlargement of the Union, the apolitical and technical cooperation between the Member States has led to a consolidation of integration due to the “spill-over-effect”. In the framework of implementing the Common European Asylum System (CEAS), these competence transfers to the supranational level are necessary in order to achieve a complete harmonisation of asylum policy in the EU Member States and high-quality results. But matters of immigration and integration still belong to the essence of national sovereignty. This is the reason why states continue to express their reservations concerning extensive steps towards integration in the area of high politics. The successful enlargement rounds in 2004 and 2007 have led to a high level of heterogeneity in the European Union. The EU institutions and procedures can be hamstrung for the long term by a struggle between some states pushing forward and other states limiting and blocking. A workable solution could lie within the concept of differentiated integration: the realisation of projects by groups of some Member States. The EU should consider the development of a sophisticated Common European International Protection System (CEIPS) which includes the CEAS and a Common European Resettlement Programme. The decisive factor of the CEIPS is that prospective European resettlement programmes are not part of the CEAS but are used simultaneously with asylum in order to provide durable solutions for protracted refugee situations. The EU Member States have the potential to implement effective large-scale resettlement programmes. A “Joint EU Resettlement Programme” could also strengthen the process of Europeanisation of national asylum policy.

8.3. Curriculum Vitae

Name: Maria Scheucher
Adresse: Kundratstraße 6/8/2, 1100 Wien
E-Mail: mariascheucher@gmx.at
Geburtsdatum/Ort: 25.09.1986/Graz
Staatsangehörigkeit: Österreich

Bildungsweg:

1992 – 2000: Volks- und Hauptschule in Stainz
2000 – 2005: HBLA für Mode und Bekleidungstechnik in Graz
2005 – 2010: Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien

Berufserfahrung und Praktika:

2002 – 2005: diverse Praktika in Maßschneidereien und Modewerkstätten

Juli 2005 – Juni 2006: Geringfügige Beschäftigung bei EUnet Telekommunikationsdienstleistung GmbH im Bereich Callcenter Inbound und Rezeption, A-1190 Wien

Juli – September 2006: Praktikum bei Flextronics International GmbH, Abteilung Corporate Treasury, A-1300 Flughafen Wien

Mai 2007 – April 2008: Teilzeitbeschäftigung bei eTel Austria GmbH & Co KG im Bereich Callcenter Inbound und Rezeption, A-1100 Wien

Juli – September 2008: Praktikum im Büro für Interne Angelegenheiten (BIA), Bundesministerium für Inneres, A-1120 Wien

Oktober 2008 – Juni 2009: Tutorin im Rahmen eines 2-semesterigen Forschungspraktikums unter der Leitung von ao. Univ.-Prof. Dr. Walter Manoschek an der Universität Wien, Institut für Staatswissenschaft, A-1010 Wien

Seit Dezember 2008: Teilzeitbeschäftigung als Assistentin bei ACCORD (Austrian Centre for Country of Origin Information and Asylum Research and Documentation), Österreichisches Rotes Kreuz, A-1040 Wien

Publikationen

Scheucher, Maria/Jiranek, Johanna (2009): Darstellungen von Endphasenverbrechen in der österreichischen Kunst am Beispiel Rechnitz, In: Manoschek, Walter (Hrsg.): Der Fall Rechnitz. Das Massaker an Juden im März 1945, Braumüller: Wien, S. 165 – 197.

Scheucher, Maria/Jiranek, Johanna (2009): Das Massaker von Rechnitz und die Endphasenverbrechen in Kunst und Kultur, In: Amt der Burgenländischen Landesregierung, Hauptreferat Landesarchiv und Landesbibliothek (Hrsg.): Das Drama Südostwall am Beispiel Rechnitz. Daten, Taten, Fakten, Folgen. Burgenländische Forschungen. Band 98, Amt der Burgenländischen Landesregierung: Eisenstadt, S. 118 – 135.

Sprachen:

Deutsch: Muttersprache
Englisch: Sehr gut
Arabisch: Gut
Französisch: Gut

Auslandsaufenthalte:

Mai 2008: Studienreise in den Iran, Akademisches Forum für Außenpolitik Österreich – Hochschulliga für die Vereinten Nationen (AFA)

März, April 2010: Sprachaufenthalt in Damaskus, Syrien – AG Arabisch in Damaskus