



universität
wien

MASTER-THESIS

Titel der Master-Thesis

„EU-Asyl- und Migrationspolitik und die internationale
Gemeinschaft“

Verfasserin

Myriam Mossong, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of European Studies (M.E.S.)

Wien, 2014

Universitätslehrgang: Europäische Studien

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 992 959

Betreuer: Doz. Dr. habil. Wolfgang Mueller

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, 28. Juli 2014

Myriam Mossong

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	6
2. Theoretische Grundlagen	8
2.1. Begriffserklärung Migration.....	8
2.2. Migrationstheorien im Überblick.....	11
2.3. Migrationspolitik.....	15
2.4. Akteure und Politikbereiche der EU-Migrationspolitik.....	16
2.5. Das politische System der EU-Migrationspolitik.....	18
3. Internationale Migrationsprozesse im Überblick.....	22
3.1. Historische Entwicklungen internationaler Migration seit dem 19. Jahrhundert.....	23
3.2. Aktuelle Dynamik und Dimension internationaler Migration.....	27
4. Die EU-Asyl- und Migrationspolitik.....	32
4.1. Historische Entwicklung einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik.....	33
4.2. Aktuelle rechtliche und politische Grundlagen.....	40
4.3. Realisierungen und Fortschritte der Asyl- und Migrationspolitik der EU....	45
4.3.1. Flucht und Asyl.....	46
4.3.2. Irreguläre Migration und Grenzschutz.....	47
4.3.3. Immigration.....	49
4.3.4. Integration.....	50
4.4. Externe Dimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik.....	52
4.4.1. Migration in der Agenda der EU-Außenpolitik.....	52
4.4.2. Gesamtansatz für Migration und Mobilität.....	54
4.4.3. Instrumente und Beispiele der externen EU-Migrationspolitik.....	58
4.5. Kritik und Ausblick.....	62
5. Steuerung internationaler Migration und die Rolle der EU.....	69
6. Fazit.....	72

7. Anhang.....	74
7.1. Quellenverzeichnis.....	74
7.2. Abstract (deutsch).....	86
7.3. Abstract (englisch).....	86
7.4. Lebenslauf.....	87

1. Einleitung

Migration ist jeher eng mit dem Menschen verbunden und prägt die Menschheitsgeschichte von seinen Ursprüngen an. (vgl. Mückler 2001 : 117) Immer wieder haben Wanderungen eine wichtige Rolle gespielt und auch heute sind Asyl und Migration viel diskutierte und teilweise umstrittene Themen. Staaten und damit auch die Politik stehen immer wieder vor neuen Herausforderungen der sich wandelnden Bevölkerungsbewegungen und müssen stets neue Strategien entwickeln um dem Phänomen gerecht zu werden. Dabei spielen nicht nur einzelstaatliche Maßnahmen eine bedeutende Rolle, sondern Staaten sehen sich zunehmend gezwungen zusammen zu arbeiten und Kooperationen einzugehen um adäquate Lösungen für Wanderungsbewegungen zu finden. Auch die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich diesen Herausforderungen stellen und arbeiten stetig an einem geeigneten Rahmen für Ein- und Auswanderung.

In der folgenden Arbeit werde ich mich mit diesem Thema der internationalen Migration sowie der Migrationspolitik genauer auseinandersetzen, insbesondere der EU-Asyl- und Migrationspolitik und deren Rolle bzw. Einfluss in der internationalen Gemeinschaft. Welche Rolle spielt die EU in der Asyl- und Migrationspolitik der Mitgliedstaaten und welchen Einfluss hat die gemeinsame EU-Asyl- und Migrationspolitik auf den Umgang mit internationaler Migration in der internationalen Gemeinschaft wird dabei die Forschungsfrage bilden.

Dafür wird zunächst in einem ersten Kapitel eine theoretische Grundlage zu internationaler Migration wie auch zu Migrationspolitik und EU-Migrationspolitik erfolgen. Elementare Definitionen, Migrationstheorien, von internationaler Migration betroffene Politikbereiche und Grundlagen zum europäischen Regieren im Hinblick auf Migrationspolitik werden Inhalt dieses Kapitels sein. Es soll ein grundlegendes Verständnis für das Thema schaffen und als Basis für die weiteren Erläuterungen dienen. In Kapitel 3 geht es dann um globale Migrationsprozesse; d.h. die historischen Entwicklungen internationaler Migrationsprozesse werden erläutert sowie die aktuelle Dynamik und Dimension internationaler Wanderungen dargelegt werden. In Kapitel 4 folgt eine grundlegende Beschreibung der EU-Asyl- und Migrationspolitik. Konkret wird die Entwicklung der EU-Asyl- und Migrationspolitik dargestellt sowie die aktuellen rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten besprochen werden. Auch konkrete Ergebnisse bzw. die bisherigen Regulierungen zwischen den Mitgliedstaaten im asyl- und migrationspolitischen Bereich sollen aufgezeigt werden. Es soll klar werden welche Rolle die EU in den Mitgliedstaaten einnimmt und inwiefern ein

gemeinsames Einwanderungskonzept entwickelt und umgesetzt wurde. Im Folgenden geht es dann explizit um die externe Dimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik; d.h. das Thema Migration in der EU-Außenpolitik wird besprochen, der Gesamtansatz für Migration und Mobilität wird dargelegt und die Instrumente der EU-Außenpolitik im Migrationsbereich werden vorgestellt. Des Weiteren erfolgt ein Ausblick und eine Kritik der bisherigen Entwicklungen und Darstellungen. Was sind zukünftige Herausforderungen und Migrationspotentiale und wo besteht in der EU aber auch in der internationalen Gemeinschaft allgemein noch Bedarf an Arbeit, sind Fragen die hier aufgegriffen werden. Schließlich beschäftigt sich Kapitel 4 mit der Frage inwiefern Migration überhaupt steuerbar ist und welche Rolle den Staaten und insbesondere der EU dabei zukommen. Die Grenzen der Steuerbarkeit und die Möglichkeit der Staaten Einfluss auf Wanderungen zu nehmen werden hier thematisiert. Überdies wird die Rolle der EU noch einmal verdeutlicht; welche Rolle spielt die EU in der internationalen Gemeinschaft, was sind die Ziele, wo besteht noch Handlungsbedarf? Zum Schluss wird in einem letzten Kapitel die Arbeit zusammengefasst und ein kurzes Fazit dargelegt.

Erfolgen soll dies anhand der Aufarbeitung von Dokumenten, Literatur und Internetquellen. Ich werde mich also grundlegend mit ausgewählten schriftlichen Quellen zu diesem Thema auseinandersetzen und analysieren, sowie Verknüpfungen erstellen. Konkret handelt es sich um Verordnungen, Richtlinien und Programme der Europäischen Kommission, wie etwa das Stockholmer Programm¹, das Schengener Abkommen² oder die Verträge der Europäischen Union. Auch politik-, geschichts- und sozialwissenschaftliche Literatur werden Teil der behandelten Quellen sein. Zentrale Werke sind beispielsweise „Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen“ (2006) von Frank Düvell oder „Migration. Globale Entwicklungen seit 1850.“ (2007) von Kraler Albert et al (Hg.). Auch Beiträge aus den Sammelbänden „Internationale Migration. Die globale Herausforderung der 21. Jahrhunderts?“ (2013) von Karl Husa (Hg.) oder „Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder.“ (2013) von Wolfgang Gieler (Hg.) stellen relevante Quellen dar. Schließlich werde ich auch Internetquellen wie die Webseiten unterschiedlicher europäischer Agenturen oder der Europäischen Kommission zur Informationssammlung nutzen. Die Analyse soll auf theoretischer Basis erfolgen und die EU-Asyl- und Migrationspolitik sowie deren Rolle in der internationalen Gemeinschaft nicht nur aufzeigen, sondern auch hinterfragen und kritisieren.

¹ s. Kapitel 4.2.

² s. Kapitel 4.1.

2. Theoretische Grundlagen

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den theoretischen Grundlagen von Migration bzw. Migrationspolitik. Dies beinhaltet zunächst eine Begriffserklärung von Migration sowie die Abgrenzung und die Beziehung zu Asyl und Integration hier geklärt werden soll. Überdies erfolgt ein Überblick über zentrale Migrationstheorien im wissenschaftlichen Diskurs und deren Entwicklung. Anschließend wird auch das Thema Migrationspolitik behandelt indem auch hier eine Begriffsklärung folgt sowie grundlegende Prozesse in diesem Kontext beschrieben werden. Schließlich werden Akteure und von Migration betroffene Politikbereiche sowie das politische System der EU vorgestellt. Hier geht es darum das System des Europäischen Regierens im Bereich Asyl und Migration grundlegend vorzustellen inklusive der relevanten Organe, Akteure, Zuständigkeiten und Aufgaben. Allgemein soll das Kapitel dazu dienen ein grundlegendes Verständnis für das Thema Migration herzustellen und einen Überblick über die theoretischen Grundlagen von Migration und europäischer Migrationspolitik darzustellen.

2.1. Begriffsklärung: Migration

Wörtlich übersetzt bedeutet „Migration“ Wanderung. Der Begriff geht dabei auf die Lateinischen Bezeichnungen „migratio“ für (Aus-) Wanderung und „migrare“ für wandern bzw. wegziehen zurück. (vgl. Wahrig: 861) Allgemein wird unter Migration also „(..) *die Wanderung und Bewegung von Individuen oder Gruppen im geographischen oder sozialen Raum, die mit dem Wechsel des Wohnsitzes verbunden sind* (..)“ verstanden. (Mückler 2001: 113) Die Begriffe „Immigration“ (Einwanderung) und „Emigration“ (Auswanderung) geben in diesem Zusammenhang die Richtung der Wanderung an. (vgl. Strasser 2009: 17)

Eine genauere Definition des Begriffs Migration lässt allerdings eine Vielzahl von Erklärungsansätzen zu und ist mit komplexen sozialen Prozessen verbunden, die sowohl die MigrantInnen selbst als auch nicht-migrierende Personen betreffen sowie auch die Gesellschaften in und zwischen denen die Wanderungen stattfinden. (vgl. Mückler 2001: 114/ vgl. Strasser 2009: 15) Düvell (2006: 11) bestimmt zehn Variablen anhand derer die Migrationsbewegungen unterschieden und analysiert werden können:

- Zeit: Zeitliche Kriterien beziehen sich auf die Dauer und den Verlauf der Wanderungen. Man unterscheidet hier zwischen temporärer bzw. begrenzter Migration, permanenter oder dauerhafter Migration und zirkulärer bzw. Pendelmigration. (vgl. Düvell 2006: 11/ Strasser 2009: 18)

- Ort: Ausschlaggebend ist hier die Unterscheidung zwischen dem Wechsel des Aufenthaltsortes und des Wohnortes. (vgl. Düvell 2006: 11)
- Geographie: Geographisch trennt man lokale und (inter-) regionale, intra- und interkontinentale sowie globale Migration. Auch die Richtung von Wanderungen wie zum Beispiel Ost-West, Süd-Nord oder Süd-Südmigration und die Distanz (Nah-, Fernwanderung) spielen hier eine wichtige Rolle. (vgl. Düvell 2006: 11)
- Zweck und Motiv: Migrationsbewegungen können sehr unterschiedliche Zwecke verfolgen. Zweck einer Wanderung kann beispielsweise Erholung oder Geschäfte sein. Anders sind wirtschaftliche Motive, deren Zweck meist mit Arbeitsfindung zusammen hängt. Soziale Motive wie Familienzusammenführung oder (Aus-) Bildung können ebenso relevant sein. Zudem spielen auch politische Faktoren eine Rolle; die Suche von Schutz vor Verfolgung sowie die Beantragung von Asyl müssen in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. (vgl. Düvell 2006: 11/ Strasser 2009: 19)
- Profession: Oft wird zwischen dem Bildungsniveau oder den Berufen der MigrantInnen unterschieden. Man spricht hier von *low skilled* (niedrig qualifizierten), *medium skilled* (mittelmäßig qualifizierten) und *high skilled* (hochqualifizierten) MigrantInnen. (vgl. Düvell 2006: 11/ Strasser 2009: 19)
- Akteure: Eine zentrale variable bei der Analyse von Migrationen stellen die Akteure dar. Hier unterscheidet man zunächst zwischen Individuen die sich bewegen, also MigrantInnen, und Individuen die im Zusammenhang mit Menschenhandel bewegt werden. Wichtig ist auch die Differenzierung zwischen Individual-, Gruppen- und Massenwanderung sowie die Aufgliederung anhand der Genderaspektes, also ob es sich im männliche oder weibliche MigrantInnen handelt. (vgl. Düvell 2006)
- Politische Bedingungen: Im Hinblick auf politische Bedingungen stehen die Grenzen, die durch die Wanderungsbewegungen überschritten werden im Mittelpunkt. Hier stehen sich interne bzw. Binnenmigrationen, regionale, internationale und transnationale Migrationen gegenüber. Während interne oder Binnenmigration innerhalb der Grenzen eines Staates erfolgt, bezieht sich internationale Migration auf die Überschreitung von nationalen Grenzen. Regionale Migration dagegen, kann sich sowohl auf Wanderungen innerhalb von Regionen eines Landes als auch auf Regionen über mehrere Länder beziehen. Transnationale Bewegung versteht Migration als Prozess bei dem Verbindungen und soziale Felder zwischen Staaten entstehen. (vgl. Düvell 2006: 11/ Strasser 2009: 17)

- Rechtlicher Status: Rechtlich gesehen wird grundlegend zwischen legaler und illegaler bzw. irregulärer³ Migration differenziert. Des Weiteren bestimmt die Gesetzgebung des jeweiligen Empfängerstaates über weitere rechtliche Kategorisierungen. Diese sind variabel je nach Staat, sodass eine allgemeingültige Unterscheidung nicht möglich ist. (vgl. Düvell 2006: 11/ Strasser 2009: 19)
- Charakter der Entscheidung: Weiterer wichtiger Faktor ist die Gliederung in freiwillige und unfreiwillige Migration. Grundlegend wird mit der Bezeichnung freiwillige Migration „(..) *die Vorstellung einer freien, individuellen Migrationsentscheidung verbunden (..)*“ (Strasser 2009: 18) während unter unfreiwilliger Migration die „(..) *Vertreibung von Menschen mit Gewalt oder durch Angst vor Gewalt (..)*“ (Strasser 2009: 18) verstanden wird. Anzumerken ist hier, dass eine eindeutige Trennung zwischen beiden Kategorien meist nicht feststellbar ist. (vgl. Düvell 2006: 11/ Strasser 2009: 18)
- Historische Bedingungen: Als letzte Variable sind die historisch spezifischen Bedingungen zu nennen unter denen Wanderungen stattfinden. Dementsprechend lassen sich auch Migrationsbewegungen grob periodisieren und werden von der Transformation von Staaten und Grenzen mit bestimmt. (vgl. Düvell 2006: 11)

Im weiteren Verlauf der Arbeit werden immer wieder einige dieser Variablen benannt werden und dabei in sehr unterschiedlicher Art und Weise relevant sein. Vor allem die Zeit, die politischen Bedingungen sowie der rechtliche Status werden eine zentrale Rolle spielen. Allerdings tragen auch die anderen Variablen nicht nur zu einem grundlegenden Verständnis von Migration bei, sondern müssen auch im Kontext der EU-Asyl- und Migrationspolitik beachtet und berücksichtigt werden. Grundsätzlich wird sich die Arbeit aber auf internationale, also grenzüberschreitende Migration beziehen. Binnenmigration bzw. interne Migration wird nur randläufig eine Bedeutung haben.

Neben diesen Variablen von Migration stellt sich überdies die Frage nach der Abgrenzung von Flucht bzw. Flüchtling und Asyl, die oft als eigene Kategorien behandelt werden. Unter Fluchtmigration versteht man grundlegend „(..) *die zumeist unfreiwillige und erzwungene Migration. „Flüchtling“ bezeichnet in der Alltagssprache eine Person, die durch politische Zwangsmaßnahmen, Kriege oder existenzgefährdende Notlagen veranlasst wurde, ihre*

³ Die Begriffe „illegal“ und „irregulär“ werden je nach Kontext und Diskurs unterschiedlich verwendet, die Bedeutung ist meist aber die gleiche. Ich werde in meiner Arbeit in der Regel die Bezeichnung „irreguläre Migration“ verwenden, da hier die Konnotation mit Illegalität wegfällt.

Heimat vorübergehend oder auf Dauer zu verlassen.“ (Strasser 2009: 22) Rechtlich bestimmt wird der Status eines „Flüchtlings“ durch die Genfer Flüchtlingskonvention zur Rechtsstellung von Flüchtlingen. Artikel 1(2) der Konvention definiert den Begriff folgendermaßen:

„ « Flüchtling » im Sinne dieses Abkommens ist jede Person, die sich (..) aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht beanspruchen will, oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb ihres Wohnsitzstaates befindet und dorthin nicht zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht zurückkehren will. “ (Art. 1(2) GFK)

Und obwohl diese Begriffserklärung verfolgte Personen aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung sowie Flüchtlinge innerhalb nationaler Grenzen vernachlässigt, gilt sie als Basis des internationalen Flüchtlingsrechts und ist damit auch in der EU gültig. (vgl. Strasser 2009: 22 f.)

Auch Integration muss in diesem Zusammenhang klar abgegrenzt werden. Die Integration von MigrantInnen in die Aufnahmegesellschaft wird in der Politik als auch in der Wissenschaft sehr unterschiedlich definiert. (vgl. Strasser 2009: 23) Allgemein versteht man unter Integration eine „Zusammenführung“ der Zuwanderer mit der Mehrheitsgesellschaft. Darunter kann *„(..) sowohl eine gegenseitige Annäherung unter der Voraussetzung von Chancengleichheit und Gleichberechtigung verstanden werden als auch eine Anpassung an das Wertesystem des Aufnahmelandes bis hin zu Assimilation, also völligen, einseitigen Angleichung.“* (Strasser 2009: 24)

Alles in allem ist festzustellen, dass Migration und die damit zusammenhängenden Prozesse ein sehr komplexes Phänomen sind, die durch sehr unterschiedliche Variablen und Einflussfaktoren bestimmt werden. Diese Variablen dürfen allerdings keinesfalls getrennt voneinander gesehen und analysiert werden; sie bedingen sich vielmehr gegenseitig und nehmen wechselwirkend Einfluss auf die Migrationsform und –art.

2.2. Migrationstheorien im Überblick

Nachdem nun eine Beschreibung des Begriffs Migration und die damit zusammenhängenden Prozesse vorgestellt wurden erfolgt ein Überblick über die zentralen Migrationstheorien. Es geht in diesem Abschnitt nicht darum den gesamten wissenschaftlichen Diskurs darzustellen, sondern lediglich einige zentrale Theorien der Migrationswissenschaft darzustellen um die

Entwicklung, die Schwerpunkte sowie die Grenzen der unterschiedlichen Theorien aufzuzeigen. Dies soll zu einem besseren Verständnis von Migration und deren Komplexität beitragen und Analyseoptionen darlegen.

Der Kartograph und Demograph Ernest George Ravenstein gilt häufig als der Begründer der Migrationsforschung in den Sozialwissenschaften. Er stellt 1885 in den „Gesetzen der Wanderung“ eines der ersten Konzepte zur Erklärung von Migration auf. In seiner Arbeit untersucht er, anhand statistischer Beobachtungen, die Binnen- und internationalen Wanderungen als Ergebnis einer Ungleichzeitigkeit von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage. Migration sieht er in diesem Zusammenhang als Mittel zur Herstellung eines Gleichgewichts. Zudem stellt er im Rahmen seiner Untersuchungen in England fest, dass Frauen mehr wandern als Männer. (vgl. Parnreiter 2000: 27/ vgl. Markom 2009: 31)

Diese, wie auch andere klassische Migrationstheorien stützten sich lange Zeit auf sogenannte push- und pull-Modelle. Dieses Paradigma war damit häufig die Grundlage für theoretische Erklärungsmuster für Migration. Push-Faktoren stellen dabei Schubkräfte dar, die Menschen aus einer Region verdrängen (z.Bsp. Krieg, Arbeitslosigkeit, Armut etc) während Pull-Faktoren Zugkräfte sind, die Menschen in einer Einreiseregion anziehen (z.Bsp. Schutz, höherer Lebensstandard etc). (vgl. Düvell 2006: 81)

Zu den frühesten Konzepten internationaler Migration gehören ebenso die Assimilationstheorien. Diese prägen vor allem den Anfang des 20. Jahrhunderts und waren durch die starke Einwanderung nach Nordamerika und die damit zusammenhängenden Entwicklungen und Veränderungen in den us-amerikanischen Städten beeinflusst. (vgl. Markom 2009: 31) Im Mittelpunkt stand die Resozialisierung der MigrantInnen die sich, aus „weniger entwickelten“, ärmeren und ländlichen Regionen kommend, in den urbanen Zentren niederließen. Migrantische Anpassung und Assimilation stellen die erkenntnisleitenden Begrifflichkeiten dar. (vgl. Armbruster 2009: 55)

Ein weiterer recht früher theoretischer Ansatz zu Migration ist die Neoklassische Ökonomie. Nach diesem Modell ist es „(..) *das einzelne, an Gewinnmaximierung orientierte Individuum, das sich aufgrund eines Vergleichs zweier Regionen/Länder dafür entscheidet, dorthin zu migrieren, wo es die größten Nettovorteile zu erwarten hat (..)*“ (Parnreiter 2000: 27) Migrationen resultieren demnach aus einer Asymmetrie von Regionen mit Arbeitskräfteüberschuss (überwiegend ländliche Gegenden) und Regionen mit Arbeitskräftedefizit (überwiegend urbane Gegenden). (vgl. Düvell 2006: 81) Migration führt hier zu einem Ausgleich zwischen Abwanderungs- und Zuwanderungsgebiet und gibt zugleich eine Antwort auf Lohndifferenzen. Michael P. Todaro erweitert das Konzept indem

er begründet, dass Migrationsentscheidungen auf einem Vergleich des erwarteten Einkommens beruhen, nicht auf der realen Lohndifferenz. (vgl. Düvell 2006: 81/ Parnreiter 2000: 27) Darauf aufbauend beschäftigt sich auch der Ökonom George J. Borjas mit Migration im Kontext der neoklassischen Ökonomie, insbesondere mit der Frage der Selektion der MigrantInnen und der Zielländer. Da nicht alle Personen wandern und nicht alle Staaten als Zuwanderungsstaaten gelten, erklärt Borjas diese „(..) *Selektion mit der Existenz eines Immigrationsmarktes, auf dem „Angebot“ und „Nachfrage“ durch ökonomische Bedingungen in den Sender- und Zielländern sowie durch die Einwanderungspolitik der Zielländer bestimmt werden.*“ (Parnreiter 2000: 28)

Einen weiteren prägenden Ansatz stellt die Theorie des dualen Arbeitsmarktes dar. Michael J. Piore, der als Hauptvertreter dieses Ansatzes gilt, geht davon aus, dass Wanderungen von makroökonomischen Bedingungen des Marktes hervorgerufen werden, die außer Reichweite von Individuen liegen. Diese Bedingungen bestehen in der Segmentierung der Arbeitsmärkte in Staaten mit industrieller Massenproduktion. (vgl. Düvell 2006: 82) Gemäß diesem Ansatz teilt sich der Arbeitsmarkt in ein primäres und ein sekundäres Segment, wobei letztes sich auf Jobs mit hoher Instabilität, schlechten Arbeitsbedingungen und niedrigen Löhnen sowie geringem Sozialprestige bezieht. Dieses zweite Segment wird daher oft von einheimischen Arbeitskräften gemieden, sodass ein Arbeitskräftemangel entsteht, der durch eine aktive Anwerbung von ImmigrantInnen ausgeglichen werden soll. Diese stellen eine geeignet Gruppe dar, weil sie ihre Arbeit im Zuwanderungsland oft als vorübergehend betrachten und deshalb bereit sind die schlechteren Bedingungen des Arbeitsmarktes zu akzeptieren. (vgl. Parnreiter 2000: 28 f.)

Ein weiteres ökonomisches Erklärungsmodell für Migration sind die sogenannten „New Economics of Migration“. Diese basieren auf einem Modell von Oded Stark, der Stadt-Land-Wanderungen in der Dritten Welt untersucht hat. Er stellt, auf diesen Untersuchungen basierend, folgende drei Prämissen auf: Erstens ist die Familie des migrierenden Individuums die zentrale Einheit, die über die Wanderung entscheidet, nicht der individuelle ökonomische Akteur. Zweitens ist (Arbeits-) Migration mehr als die Antwort auf Lohnunterschiede zwischen zwei Sektoren oder Ländern. Vielmehr müssen auch Aspekte wie Unsicherheit, relative Verarmung oder Risikoverminderung berücksichtigt werden. Drittens stellt Stark fest, dass Arbeitsmigration bei schlecht oder nicht funktionierenden (Kapital- und Kredit-) Märkten ein Mittel zur Transformation des ländlichen Haushalts hin zu einem kapitalistischen Betrieb, darstellt. (vgl. Düvell 2006: 85/ vgl. Parnreiter 2000: 31)

Im Prozess der Globalisierung hat dann seit den 1960er Jahren die Weltsystemtheorie Auftrieb erhalten, die Diskussionen in zahlreichen Fachrichtungen geprägt hat. In dieser Phase globaler Integration sind neue Bedingungen für menschliche Mobilität (neue Medien, Verbilligung der Transportmittel, wachsender Warenverkehr etc) entstanden, die die Wanderungen der Menschen begünstigen. (vgl. Parnreiter 2000: 34) Migration wird hier als ein Subsystem des Weltmarktes verstanden, welches durch den expansiven Akkumulationsprozess und den Wunsch die Arbeitskosten zu senken, angetrieben wird. Relevant bei dieser Theorie ist, dass Migrationen aktiv in Gang gesetzt werden müssen, wobei dem Staat eine wichtige Rolle zukommt, da er indirekt oder direkt in die Mobilität von Migrationen eingreifen kann. (Parnreiter 2000: 33)

Zu den neueren Migrationstheorien gehört das Konzept der Migrationsnetzwerke. Im Gegensatz zu den ökonomischen Theorien, stehen hier die sozialen Prozesse im Vordergrund. Zudem geht es darum die Ursachen für das Fortbestehen bzw. Andauern der Wanderungen zu klären, nicht die Ursachen der Entstehung von Migrationen. Netzwerke wie Verwandtschaft, Freundschaft oder Nachbarschaft beeinflussen die Quantität und Richtung von Wanderungsbewegungen, da sie Sicherheit in den Zielregionen gewährleisten, so die Netzwerktheorie. (vgl. Markom 2009: 44/ vgl. Parnreiter 2000: 36)

Darauf aufbauend, entwickelt sich das Konzept der Transnationalismusforschung. Hier stehen klar die Verbindungen zwischen Aufnahmeland und Herkunftsland und deren politischen und soziokulturellen Konsequenzen im Mittelpunkt der Untersuchungen. Der Theorie nach, entstehen durch Migration transnationale soziale Räume über geographische, kulturelle und politische Grenzen hinweg, die eine Triebfeder der Globalisierung darstellen (nicht nur eine Folge) indem sie traditionelle Raumvorstellungen, Identitäten und Staatsbürgerschaftskonzepte in Frage stellen. (vgl. Markom 1009: 45/ vgl. Parnreiter 2000: 38)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Migration in der wissenschaftlichen Theorie sehr unterschiedlich verwendet, erklärt und diskutiert wurde. Vor allem aber an den frühen Theorien der push- und pull- Modelle sowie an den Neoklassischen Theorien wurde viel Kritik geübt, da sie meist ahistorisch sind und kognitive Abläufe sowie menschliche Faktoren vernachlässigen. Trotzdem können theoretische Ansätze durchaus dazu helfen Migrationsbewegungen besser zu verstehen. So haben zum Beispiel die Theorie des dualen Arbeitsmarktes und die Weltsystemtheorie, welche die Arbeitskräftenachfrage als migrationsauslösenden Faktor verstehen, einen hohen Erklärungswert. Ebenso liefern theoretische Ansätze zu Migrationsnetzwerken und transnationalen Studien, teilweise

nützliche Erkenntnisse. (vgl. Parnreiter 2000: 44 f.) Dabei muss man beachten, dass meist eine Theorie allein nicht in der Lage ist Migration zu erklären. Vielmehr geht es darum die Theorien kritisch anzuwenden und miteinander in Verbindung zu setzen. So können aus jeder Theorie Aspekte herausgearbeitet werden, die zu einem besseren Verständnis von Migrationsbewegungen führen. Diese Erkenntnisse spielen oft eine wichtige Rolle in der Politik bzw. Migrationspolitik, die versucht einen Rahmen für Maßnahmen und Regulierungen im Hinblick auf Migration zu schaffen. Bevor dies allerdings vertieft werden kann, erfolgt im folgenden Kapitel zunächst eine Erklärung des Begriffs Migrationspolitik, sowie eine Beschreibung der damit zusammenhängenden Aspekte und Prozesse.

2.3. Migrationspolitik

Dieses Kapitel wird sich also mit einem eher theoretischen Rahmen für Migrationspolitik auseinandersetzen um auch hier ein elementares Verständnis von dem Feld zu schaffen. Neben einer Begriffserklärung soll auch geklärt werden welche Ziele Migrationspolitik allgemein verfolgt und wie die politischen Reaktionen auf Wanderungen grundlegend aussehen.

Zunächst aber zu einer allgemeinen Definition von Migrationspolitik:

„Unter Migrationspolitik werden alle politischen Maßnahmen verstanden, die explizit auf die geographische Mobilität von Menschen zielen. Migrationspolitik ist sowohl ein eigenständiges Politikfeld, wie auch ein Teilbereich anderer Politikfelder, etwa der Innen-, Außen-, Sicherheits-, Handels-, Bevölkerungs-, oder Entwicklungspolitik.“ (Düvell 2006: 113) Migrationspolitik ist damit ein sehr diverses Feld, das grundlegend versucht internationale Migration bzw. jegliche grenzüberschreitende Wanderungen zu regeln. (vgl. Strasser 2009: 25) Die Ziele und Aufgaben der Migrationspolitik lassen sich konkret in drei Bereiche einteilen: die Bekämpfung von Migrationsursachen, die Steuerung und Kontrolle von Migrationsbewegungen und die Integration von MigrantInnen. (vgl. Heckmann/ Tomei 1997: 223) Des Weiteren ist auch die reine Erfassung von Migration Teil des betroffenen Politikfeldes. Migrationspolitik umfasst die Aufgaben der Kontrollorgane sowie die Rechte von MigrantInnen. (vgl. Düvell 2006: 113) Regelungen und Bedingungen sind allerdings nicht für alle Menschen gleich; je nach Herkunftsland, Aufenthaltsgrund oder Qualifikation können sie stark variieren. (vgl. Strasser 2009: 25)

Allerdings sind einzelne Staaten allein bei der Erfüllung dieser Aufgaben meist nicht fähig Migrationen ihren Vorstellungen entsprechend zu kontrollieren und zu regulieren. Daraus ergibt sich, dass Staaten gezwungen sind zu kooperieren und international zusammen zu

arbeiten. Für Staaten lassen sich nun einige Motive zur Kooperation wie auch zur nicht-Kooperation im Bereich der Migrationspolitik feststellen. Ein Beweggrund für eine internationale Kooperation ist das gemeinsame Interesse, den Migrationsdruck zu bekämpfen. Allgemein besteht ein großes Interesse daran, Wanderungsursachen, wie beispielsweise die internationale wirtschaftliche Ungleichheit abzumildern oder zumindest nicht wachsen zu lassen. Auch die Verletzung von Menschenrechten und die Diskriminierung oder Verfolgung von ethnischen Minderheiten als Fluchtursachen sollen anhand internationaler Zusammenarbeit besser bekämpft werden. Ein weiteres Motiv für eine Kooperation zwischen Staaten ist die Furcht vor der Destabilisierung von Sozialstrukturen ausgelöst durch plötzliche Massenwanderungen. Und zuletzt spielt auch der Wunsch nach Kontrolle illegaler Migration eine wichtige Rolle. Man hofft durch internationale Zusammenarbeit unerwünschte Migration zu vermindern und irreguläre Migration und Menschen-smuggel vor allem durch Grenzkontrollen unterbinden zu können. (vgl. Heckmann/ Tomei 1997: 225 ff.) Da die Gestaltung der Migrationspolitik aber auch Grundfragen nationalstaatlicher Identität und staatlicher Souveränität berührt, sind Staaten oft nur zögernd bereit internationale Kooperationen einzugehen und behandeln Migration hauptsächlich als innenpolitische Angelegenheit. (vgl. Heckmann/ Tomei 1997: 223)

Dies gilt auch für die Mitgliedstaaten der EU. Nur zögernd waren die Mitgliedstaaten bereit die Integration im Bereich der Migration fortzusetzen. Allerdings kann man heute einige Fortschritte verzeichnen, deren Entwicklung in Kapitel 4.1. dargelegt wird. Zunächst soll allerdings gezeigt werden inwiefern und in welchen Politikbereichen Migration in der EU eine Rolle spielt und wie das politische System der EU funktioniert.

2.4. Akteure und Politikbereiche der EU-Migrationspolitik

Migration ist ein Thema, das unterschiedliche Politikbereiche berührt und sich daher auch in diversen Institutionen der EU wiederfindet. Als eine zentrale Institution, die sich mit Migration auseinandersetzt ist die Kommission zu nennen, insbesondere die Generaldirektion „Inneres“. Sie setzt sich hauptsächlich mit zwei Themenbereichen auseinander: Migration und Asyl sowie Interne Sicherheit. (vgl. GD Inneres 2013d) Zum ersten Bereich gehören Aspekte wie legale und irreguläre Migration, Integration und Rückführung. Auch Immigration, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, Grenz- und Visaregulierungen sind Angelegenheiten, die diese Generaldirektion behandeln. Dabei spielt auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten eine wichtige Rolle um den Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Sicherheit zu begegnen. (vgl. GD Inneres 2013d)

Daneben setzt sich auch die Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit“ mit diesem Themenbereich auseinander. In diesem Feld der EU-Entwicklungspolitik, hat Migration in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen:

“Migration has rapidly gained momentum in EU external policy.” (GD Entwicklung und Zusammenarbeit 2014) Anhand von Hilfs- bzw. Unterstützungsprogramme für Drittstaaten wird versucht die Steuerung legaler Migration zu verbessern, illegale Einwanderung zu dämpfen und die Auswirkungen von Migration auf Entwicklungsprozesse zu verbessern. (vgl. GD Entwicklung und Zusammenarbeit 2014) Mit Hilfe von unterschiedlichen finanziellen Unterstützungsinstrumenten und politischen Dialogen soll dies erreicht werden. (vgl. GD Entwicklung und Zusammenarbeit 2014)

Ebenso setzt sich die Erweiterungspolitik der EU mit Migration auseinander. So gehört zum Beitrittsprozess beispielsweise die Verwirklichung der visumfreien Einreise, die erfordert, dass *„(..) die Sicherheit und die migrationspolitischen Interessen der EU gewahrt bleiben.“* (Europäische Kommission 2011c: 25) Auch hier wird Migration also beachtet und die Migrationspolitik der Beitrittskandidaten muss für einen erfolgreichen Beitritt bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Seit einigen Jahren wird das Thema Migration zudem vermehrt in die strategischen Prioritäten der EU-Außenbeziehungen aufgenommen und ist damit im Fokus des Außenwärtigen Dienstes der EU, der den funktionell unabhängigen europäischen Diplomatendienst zusammenfasst. In fast allen Ländern der Welt unterhält die EU diplomatische Beziehungen; anhand von Handel, Entwicklungshilfe und Diplomatie versucht die Union ihre Rolle auf der Weltbühne zu verstärken und ihren Standpunkt zu vertreten. Auch hier wurde das Thema Migration zunehmend in die Agenda der politischen, ökonomischen und sozialen Dialoge mit Drittstaaten aufgenommen:

“The integration of concerns related to migration and asylum within the external policy and EU programmes forms part of a comprehensive effort to address migration issues in a coherent and efficient way at EU level.” (EEAS 2014)

Dabei werden unterschiedliche Dimensionen von Migration zum Thema gemacht; so zum Beispiel Migration und Entwicklung, Verhinderung irregulärer Migration, Menschenhandel, Integration etc.

Gleiches gilt für den Bereich der EU-Nachbarschaftspolitik, der für die *„(..) Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und den östlichen und südlichen Nachbarländern [zuständig ist], um Wohlstand, Stabilität und Sicherheit an den Außengrenzen der EU zu fördern.“* (vgl. Europäische Nachbarschaftspolitik 2014) Wohlstand, Stabilität und Sicherheit in diesen

Regionen sind nicht nur für diese Staaten selbst sondern auch für die EU von Interesse. Indem diese Politik auf dem Bekenntnis zu gemeinsamen Werten wie Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit oder nachhaltige Entwicklung basiert, bietet die EU den zurzeit 16 Partnerländern⁴ politische Assoziierung, eine tiefere wirtschaftliche Integration sowie mehr Mobilität und Kontakt zwischen den Menschen. (vgl. Europäische Nachbarschaftspolitik 2014) Anhand von bilateralen Aktionsplänen oder regionalen Formen der Zusammenarbeit werden Agenden mit politischen und wirtschaftlichen Reformen aufgestellt, die zunehmend auch auf das Thema Migration und Asyl eingehen. (vgl. Europäische Nachbarschaftspolitik 2014)

Alles in allem lässt sich feststellen, dass Migration sich nicht auf ein Politikfeld beschränken lässt, was die Komplexität des Phänomens bestätigt. Das Thema Migration betrifft sehr unterschiedliche Politikbereiche und spielt sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch in den auswärtigen Beziehungen der EU eine Rolle. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass es kein einheitliches Feld der EU-Asyl- und Migrationspolitik gibt, sondern dass das Thema in mehreren Bereichen relevant ist und damit auch unterschiedlich behandelt wird. Was aber nun die konkreten Aufgaben und Kompetenzen der unterschiedlichen Institutionen sind, soll im nächsten Kapitel besprochen werden. Hier soll es darum gehen das politische System der EU vorzustellen um den theoretischen Prozess des europäischen Regierens und der Gesetzgebung vorzustellen.

2.5. Das politische System der EU-Asyl- und Migrationspolitik

Dieses Kapitel beschäftigt sich also mit dem politischen System der EU-Asyl- und Migrationspolitik. Es erfolgt ein Überblick über den politischen Prozess bzw. über den Ablauf des europäischen Regierens und die damit zusammenhängenden Entscheidungsprozesse. Vorgestellt werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche der EU Institutionen sowie weitere wichtige Aspekte im Hinblick auf Grundlagen des europäischen Politikgestaltens in diesem Bereich.

Zunächst ist dafür zu erwähnen, dass das politische System der EU-Asyl- und Migrationspolitik sowie der EU allgemein ein recht vielschichtiger bzw. mehrstufiger Prozess darstellt, der die Gesamtheit der europäischen Institutionen als auch die Mitgliedstaaten einbindet. Mit dem Vertrag Lissabon 2007 wurden einige Veränderungen an der bisherigen

⁴ Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbeidschan, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, die Republik Moldau, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien, Tunesien und die Ukraine

Struktur der EU vorgenommen, die auch den Bereich der Asyl- und Migrationspolitik betreffen. Der Vertrag von Lissabon wird auch als Reformvertrag bezeichnet und wurde 2007, als aktuell letzter Reformvertrag, unter portugiesischem Vorsitz von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon unterzeichnet. (vgl. Clemens et al 2008: 237) Als zentrale Veränderung, hebt der Vertrag die Unterscheidung zwischen Union und Gemeinschaft auf und verbindet beide zu einer einzigen Organisation mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit und dem gemeinschaftlichen Namen „Europäische Union“. (vgl. Clemens et al 2008: 239)

Rechtliche Grundlage bilden nunmehr die Verträge der EU, also der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union inklusiver aller Anhänge, Protokolle, Ergänzungen und Änderungen (durch die Vertragsrevisionen von Maastricht 1992, Amsterdam 1997, Nizza 2001 und Lissabon 2007) sowie die Europäische Charta der Grundrechte. Man spricht hier von Primärem EU-Recht, das grundsätzlich durch völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten entsteht. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 107) Auf dieser rechtlichen Grundlage entsteht sogenanntes Sekundäres Recht, das von den EU-Organen verabschiedet wird. Hierzu gehören Verordnungen, welche allgemeine Geltung haben und in allen ihren Teilen verbindlich sind sowie unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten; Richtlinien, welche hinsichtlich des zu erreichenden Ziels in allen Mitgliedstaaten verbindlich sind; Beschlüsse, welche zwar in allen ihren Teilen verbindlich sind, allerdings nur für die Adressaten an die sie gerichtete sind sowie; Empfehlungen und Stellungnahmen, welche nicht verbindlich sind und bestimmten Adressaten lediglich ein bestimmtes Verhalten nahelegen. (vgl. Art 288 AEUV)

Durch den Vertrag von Lissabon wird zudem die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geklärt. Das bedeutet, dass die bisherige Drei-Säulen-Struktur der EU aufgehoben wird. (vgl. EUROPA 2010d) Diese Säulen waren die Europäische Gemeinschaft, die gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen, innerhalb derer sich mehrere Arten von Zuständigkeiten überlagerten. (vgl. EUROPA 2010d) Mit dem Vertrag von Lissabon wird diese komplexe Struktur also aufgehoben und eine genaue Klassifizierung der drei wichtigsten Zuständigkeiten wird in die Verträge aufgenommen. Dazu zählen die ausschließliche Zuständigkeit, ein Bereich in dem nur die EU gesetzgeberisch tätig werden kann, die geteilte Zuständigkeit, ein Bereich in dem die EU als auch die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte erlassen können und die Maßnahmen zur Unterstützung, die es der EU lediglich erlauben die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, zu koordinieren oder zu ergänzen. (vgl. EUROPA 2010d) Dies führte mit sich, dass die supranationalen

Entscheidungsverfahren nun auch für den gesamten Bereich der Asyl- und Migrationspolitik der EU eingeführt wurden, die damit unter das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen, das wiederum auf der Gemeinschaftsmethode basiert. (vgl. Clemens et al 2008: 239)

Bei dieser Methode handelt es sich um einen mehrstufigen Prozess, der die europäischen Institutionen wie auch die Mitgliedstaaten einbindet. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 123)

Initiativrecht besitzt dabei die Kommission; sie unterbreitet Vorschläge für die Gesetzgebung und die Politik. Die Kommission besteht aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat und ist verpflichtet die allgemeinen Interessen der Union durchzusetzen indem sie ihren Tätigkeiten völlig unabhängig von den Mitgliedstaaten nachgeht. Konkret werden bei diesem Prozess, als lösungsdürftig wahrgenommene, Probleme von der Kommission auf die politische Tagesordnung gesetzt; es handelt sich dabei um das sogenannte „agenda setting“. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 89/ 126) Darauf folgt die Ausarbeitung eines Kommissionsvorschlags, die im Regelfall von der betreffenden Generaldirektion übernommen wird. Schließlich entscheidet die Kommission als Kollegium über die formelle Verabschiedung des ausgearbeiteten Vorschlags. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 130 f.)

Liegt dieser nun vor, so bedarf es im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eines Übereinkommens zwischen Rat und Europäischem Parlament. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 132) Der Rat der Europäischen Union setzt sich aus den jeweiligen Fachministern der Mitgliedstaaten zusammen und beschließt im Normalfall mit qualifizierter Mehrheit. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 83 f.) Somit ist klar, dass sich der Rat ausschließlich aus mitgliedstaatlichen Vertretern zusammensetzt und damit auch vorrangig mitgliedstaatliche Interessen vertritt. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 83)

Das Europäische Parlament hingegen wird von den EU-BürgerInnen gewählt und besteht damit aus direkten VertreterInnen der UnionsbürgerInnen. Der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wird maßgeblich durch die politischen Parteien bzw. Fraktionen geprägt, in die sich das Parlament gliedert. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 71 f.)

In maximal drei Lesungen einschließlich einer Vermittlung teilen Rat und Parlament ihre Standpunkte zu dem jeweiligen Kommissionsvorschlag mit. Kommt es während dieser Lesungen zu einer Einigung, gilt der Rechtsakt als beschlossen. Scheitert die Abstimmung in einem der Organe, gilt der Rechtsakt als abgelehnt. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 139 f.)

Je nach Art des Rechtsaktes, sind die Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Art und Weise verpflichtet die erlassenen Rechtsakte umzusetzen. Verordnungen und Richtlinien mit unmittelbarer Wirkung und primäres Unionsrecht sind mit einer unmittelbaren

mitgliedstaatlichen Vollziehung verbunden; d.h. die unionsrechtlichen Akten dienen den innerstaatlichen Behörden als Rechtsgrundlage für ihr Vorgehen. Eine mittelbare mitgliedstaatliche Vollziehung besteht dann, wenn kein unmittelbar anwendbarer Rechtsakt vorliegt. Das Unionsrecht muss in diesem Fall erst in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 146) Die Umsetzung erfolgt durch das betreffende nationale Parlament oder durch eine innerstaatliche Verwaltungsbehörde und folgt allerdings keiner konkreten Regelung hinsichtlich des organisatorischen Aufbaus der innerstaatlichen Behörden sowie des anzuwendenden Verfahrens. Hier gilt die nationale Verfahrensautonomie. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 146)

Überwacht wird der Umsetzungsprozess von der Kommission, die im Fall von Vertragsverletzungen, Nichtumsetzung von Richtlinien oder nicht ordnungsgemäße Anwendung des entsprechenden nationalen Rechts, gegen einen Mitgliedstaat mit Hilfe von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vorgehen kann. Wird die Vertragsverletzung vom Gerichtshof bestätigt, ist der Mitgliedstaat verpflichtet Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben und gegebenenfalls ein Zwangsgeld zu bezahlen. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 150 f.)

Zuletzt kommt es zu einem Evaluierungsprozess, der feststellen soll ob die getroffenen Maßnahmen das zuvor wahrgenommene Problem tatsächlich lösen konnten und ob damit eine Neuformulierung des ursprünglichen Problems notwendig wird oder nicht. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 126)

Beginnend mit dem Vorschlag der Kommission, schließt damit der sogenannte „Policy Cycle“. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 125) Zu erwähnen ist hier allerdings noch, dass eine genaue Trennung der einzelnen Phasen und Schritte, aufgrund der Interaktion und Verflechtung europäischer und mitgliedstaatlicher Tätigkeiten, nur theoretisch möglich ist. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 127)

Abseits der Gemeinschaftsmethode und dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren besteht im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik, seit dem Vertrag von Lissabon auch die Möglichkeit der flexiblen Integration. Darunter versteht man die *„(..) im Vertragsrecht vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten in einem bestimmten Politikbereich (..)“* (Pollak/ Slominski 2012: 157).

Damit ist eine vertiefte Integration in einem begrenzten Bereich für eine Gruppe von integrationsfähigen und integrationswilligen Staaten möglich, ohne dass eine Hinderung durch das Vetorecht anderer Staaten vollzogen werden kann. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 220) Allerdings wird nach Artikel 20/2 EUV der Beschluss über die Ermächtigung zu einer

verstärkten Zusammenarbeit vom Rat nur „(..) als letztes Mittel erlassen, wenn dieser feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind.“ (Art 20/2 EUV)

Nachdem nun Methoden des Europäischen Regierens im Politikfeld Migration und Asyl sowie die Aufgaben der einzelnen EU-Institutionen vorgestellt wurden, sind schließlich die Europäischen Agenturen als weitere relevante Organe im Bereich Asyl- und Migration zu erwähnen. Neben den Hauptorganen der EU, wurden diese in den letzten Jahren vermehrt gegründet und haben ihre Rolle im Zusammenhang mit Ein- und Auswanderung sowie Asyl stetig ausgebaut. Europäische Agenturen haben vor allem rechtliche, technische, wissenschaftliche und administrative Aufgaben, verfügen allerdings nur über sehr begrenzte Entscheidungsverfahren. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 101 f.) Bei den europäischen Agenturen, die sich mit dem Bereich Asyl oder Migration auseinandersetzen, handelt es sich ausnahmslos um dezentrale Agenturen. Diese werden durch einen sekundären Rechtsakt geschaffen, „(..) besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit, erfüllen bestimmte Sachaufgaben und weisen einen gewissen Grad an finanzieller und organisatorischer Autonomie auf.“ (Pollak/ Slominski 2012: 104) Obwohl kein Einheitsmodell für alle Agenturen gilt, kann man allgemein festhalten, dass die Agenturen die europäischen Organe unterstützen, vor allem durch die Bereitstellung von wissenschaftlich-technischer Expertise. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 104) Sie geben dabei Empfehlungen ab, die gegebenenfalls auch als Basis für (bindende) Entscheidungen der EU-Organe dienen können. So tragen sie zur Arbeitsentlastung der EU-Organe bei und spielen gegebenenfalls eine wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung bzw. Rechtssetzung in der EU. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 104)

Obwohl nun klar ist, dass der Prozess des Europäischen Regierens recht komplex ist, soll dieses Kapitel dazu dienen das System des europäischen Regierens darzulegen und die Entscheidungsfindung der EU-Asyl- und Migrationspolitik sowie die Hauptorgane bzw. -akteure des gesetzgeberischen Prozesses vorzustellen.

3. Globale Migrationsprozesse im Überblick

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über internationale Migrationsprozesse weltweit. In einem ersten Schritt werden dafür globale Entwicklung im Hinblick auf Migration seit dem

19. Jahrhundert dargestellt, da Migration zu diesem Zeitpunkt stark globale Züge angenommen hat. Es soll aufgezeigt werden wie sich die globalen Migrationsflüsse verändert haben und welche Rolle Europa bzw. die EU dabei eingenommen hat. Auch die aktuelle Dimension und Dynamik von Migrationsflüssen soll hier thematisiert werden, die vorwiegend von dem Prozess der Globalisierung begleitet und geprägt werden.

3.1. Historische Entwicklungen internationaler Migration seit dem 19. Jahrhundert

Ab Mitte des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts spricht man vom Zeitalter der Migration. In dieser Periode erlangten Wanderungsbewegungen eine neue Dynamik, die eng mit der Entwicklung einer globalen Ökonomie und dem Industrialisierungsprozess zusammen hängen. (vgl. Kraler 2007: 13) Auch Krieg, Flucht und Vertreibung tragen zu den Massenwanderungen dieser Zeit bei. Im Fokus der Entwicklungen steht zunächst allerdings die Arbeitsmigration sowie eine liberale Bevölkerungspolitik, die kaum Ausreisebeschränkungen aufstellt und „(..) *die freie Zirkulation von Arbeitskräften als ökonomische und gewissermaßen ‚naturgesetzliche‘ Notwendigkeit sieht* (..)“. (Kraler 2007: 14) Zu den klassischen Einwanderungsländern zählten bis Mitte des 20. Jahrhundert die USA, Kanada und Australien. Aber auch Lateinamerika und Südafrika waren beliebte Ziele der vorwiegend europäischen Auswanderer. (vgl. Fassmann 2007: 34) Anfang des 20. Jahrhunderts begann sich nach und nach eine erneute Abkehr von einer liberalen Migrationspolitik zu entwickeln und es entstanden systematische Kontrollen gegenüber internationalen MigrantInnen. (vgl. Kraler 2007: 17) Es kam zu dieser Zeit also wiederum zu politischen Steuerungsmaßnahmen internationaler Wanderungen, wie beispielsweise bereits zuvor im 17. und 18. Jahrhundert, als das absolutistische Staatsmodell vorherrschte, in dem die Auswanderung unterbunden und Einwanderung gefördert wurde. (vgl. Fassmann 2007: 33)

Im Kontext der wirtschaftlichen Krise und der Abkehr liberaler Migrationspolitik kam es so zu einem erheblichen Rückgang europäischer Zuwanderung nach Nordamerika; andere Regionen wie Lateinamerika, Südafrika oder Australien hingegen verzeichneten weiterhin massive Zuströme. (vgl. Kraler 2008: 17) Oft waren die Regulierungsversuche rassistisch motiviert und wendeten sich gegen „nicht weiße“ Gruppen. (vgl. Kraler 2007: 17)

Die Phase der Zwischenkriegsjahre war im Zusammenhang mit Migration vor allem von Vertreibung und Flucht geprägt. Obwohl diese keine neuen Phänomene darstellten, so war doch das Ausmaß von geschätzten 9,5 Millionen Flüchtlingen neu zu diesem Zeitpunkt.

Betroffen war vor allem Europa durch den Zusammenbruch Österreich-Ungarns und dem Osmanischen Reich und der Entstehung neuer Nationalstaaten an deren Stelle sowie der Oktoberrevolution in Russland. (vgl. Kraler 2007: 21) Trotz diesen Ausmaßes blieben die Instrumente der Flüchtlingspolitik in der Zwischenkriegszeit auf nationaler Ebene haften. (vgl. Kraler 2007: 23)

Dies änderte sich während des Zweiten Weltkrieges, als das sogenannte „Flüchtlingsproblem“ zum ersten mal auf internationaler Ebene zu lösen versucht wurde. Ein erster Schritt bildete die Errichtung des „Intergovernmental Committee on Refugees“ (IGCR) 1938, welches sich mit der dauerhaften Ansiedlung von Flüchtlingen beschäftigte. Es folgte 1943 die „United Nations Relief and Rehabilitation Agency“ (UNRRA), die sich der „displaced persons“ in den alliiert besetzten Gebieten annahm und 1947 schließlich die „International Refugee Organization“ (IRO), die beide Vorgängerorganisationen in sich vereinte. (vgl. Kraler 2007: 23) Die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg war ebenfalls von Flucht, Vertreibung und massiven Bevölkerungsverschiebungen geprägt. Konkret handelte es sich bei den Flüchtlingen vorwiegend um 12 Millionen sogenannte Volksdeutsche, sowie rund 1,5 Millionen Polen und hunderttausende Ukrainer, Italiener und Ungaren. Überdies kehrten 4,7 Millionen aus Sammellagern in Deutschland und Österreich in ihre mittel- und osteuropäischen Herkunftsländer zurück. (vgl. Kraler 2007: 44) Das infolge des 2. Weltkrieges errichtete Flüchtlings- und Migrationsregime war ein hochpolitisches Thema, das in erster Linie von außenpolitischen und ökonomischen Motiven gesteuert wurde. Insbesondere die USA, Kanada und Australien sahen im „Resettlement“ eine Möglichkeit, die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften zu stillen; auch in Europa folgte man dieser Logik indem man „displaced persons“ beherbergte. (vgl. Kraler 2007: 24) Während sich das „Flüchtlingsproblem“ zunächst noch auf Europa konzentrierte, nahm es im Zuge der beginnenden Dekolonisierung rasch globale Ausmaße an. Insbesondere die Teilung Indiens, die Gründung Israels und der Koreakrieg Mitte des 20. Jahrhunderts spielen hier eine wichtige Rolle. Es entwickelt sich damit auch ein globales Flüchtlingsregime, zunächst auf Initiative der 1950 gegründeten UNHCR⁵, die die Aufgabe hatte den rechtlichen Schutz von Flüchtlingen zu gewährleisten, dann mit der formalen Ausweitung der Geltung der Genfer Konvention durch das Zusatzprotokoll von 1967, welches besagt, dass „(..) *allen Flüchtlingen*

⁵ United Nations High Commissioner for Refugees. Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen wurde 1950 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen in New York gegründet, um den Flüchtlingen infolge des Zweiten Weltkriegs Hilfe zu leisten. Auch heute ist Aufgabe der Organisation Flüchtlinge auf der ganzen Welt zu schützen und zu unterstützen. (vgl. UNHCR 2014)

im Sinne des Abkommens (...) die gleiche Rechtsstellung (...)“ (Zusatzprotokoll 1967 GFK) zu gewähren ist. (vgl. Kraler 2007: 24 f.)

Charakteristisch für diese Periode war allerdings auch die große Nachfrage nach Arbeitskräften und damit nach MigrantInnen in Europa und den klassischen Einwanderungsstaaten. Arbeitsmigration stellte ein wesentliches Element der wirtschaftlichen Entwicklungen dar, sodass man auch von der „Boomzeit“ der Arbeitsmigration sprach. Diese zeichnete sich durch das Gastarbeiterregime in der Politik aus und war verbunden mit der aktiven Anwerbung und Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte. (vgl. Kraler 2007: 25/ vgl. Fassman 2007: 46) Vor allem Länder wie die Schweiz, Deutschland und Österreich veränderten in dieser Phase die rechtlichen Rahmenbedingungen und erlaubten die Expansion der nationalen Arbeitsmärkte. (vgl. Fassmann 2007: 46) Damit entwickelten sich auch erste Migrationsbeziehungen zwischen bestimmten Herkunfts- und Zielländern. Diese schlossen Anwerbeabkommen ab, die vor dem Hintergrund eines Rotationsprinzips die kurzfristige Aushilfe durch ausländische Arbeitskräfte, wenn Nachfrage entsteht, aber auch Rückwanderung, wenn die Konjunktur nachlässt, vorsahen. (vgl. Fassmann 2007: 46) Im Hinblick auf Migrationspolitik ändert sich das Selektionsprinzip grundsätzlich. Kriterien der nationalen und ethnischen Herkunft (die sich vorwiegend gegen „nicht-weiße“ Gruppen richteten wie der „Chinese Exclusion Act 1882“⁶ in den USA) wurden durch soziale und ökonomische Anforderungen (wie etwa Qualifikation, Familienbindung etc) ersetzt. (vgl. Kraler 2007: 26) Ein Bruch der aktiven Anwerbung nach Arbeitskräften bildet der Ölpreisschock. Während in Europa die Einwanderung kurzfristig zurückgeht erleben die erdölexportierenden Länder einen regelrechten Boom. Dies geht vor allem in den arabischen Ländern mit einer massiven Nachfrage nach Arbeitskräften aus Südasien, Südostasien und den arabischen Staaten selbst einher. (vgl. Kraler 2007: 26) Innerhalb des subsaharischen Afrikas hingegen führt der Ölpreisschock zu einem beachtlichen Rückgang internationaler Migration. Gleichzeitig steigt infolge der Stellvertreterkriege in der „Dritten Welt“ die Zahl der Flüchtlinge weltweit massiv an. Die Krisenregionen im Nahen Osten (Palästina), Afghanistan, Zentralamerika, das südliche Afrika und das Horn von Afrika stellen dabei die überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge. (vgl. Kraler 2007: 26) Restriktive Migrationspolitik konnte dabei nichts an der Zuwanderung ändern, vielmehr stieg die Zahl der irregulären Zuwanderung. Der Fokus verlagerte sich in der Politik damit auch von der Arbeitsmigration

⁶ Der Chinese Exclusion Act wurde 1882 vom Kongress der USA erlassen und enthielt ein Einreiseverbot für chinesische ArbeitsmigrantInnen für eine Periode von 10 Jahren. (vgl. Ourdocuments 2014)

auf Bereiche wie Asylmigration und Familiennachzug. (vgl. Kraler 2007: 27) In den USA und Australien hat sich die Verlagerung der Schwerpunktsetzung auf Qualifikation und Familienbindung zu scharfer Kritik an Einwanderung geführt, die Einwanderungsdynamik aber nicht verändert. (vgl. Woyke 2011: 351) Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ging man in den klassischen Einwanderungsländern über zu einer liberaleren, den Multikulturalismus fördernden Politik und auch die Herkunftsländer der MigrantInnen selbst haben sich von Europa eher auf den asiatischen Raum verlagert. (vgl. Hahn 2007: 98)

In Europa musste man sich in den 1990er Jahren mit einem erneuten Anstieg an Kriegsflüchtlingen auseinandersetzen. Hauptursache waren die kriegerischen Auseinandersetzungen um „ethnischen Säuberungen“ im ehemaligen Jugoslawien. Allein aus Bosnien-Herzegowina flüchteten rund 600.000 Menschen nach Westeuropa, aber auch vertriebene Kosovo-AlbanerInnen ließen die Zahl der AsylwerberInnen steigen. Ein Großteil von ihnen konnte nach dem Ende der Kampfhandlungen allerdings wieder zurückkehren. (vgl. Hödl et al 2000: 15) Auch im Zuge der Ostöffnung und dem Wegfall der restriktiven Ausreiseregeln in den früheren RGW-Staaten (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe), kam es zu einem Zuwanderungsanstieg aus Osteuropa, dieser blieb allerdings weit unter dem Wert, der vorhergesagt wurde. (vgl. Hödl et al 2000: 12)

Klar ist, dass Wanderungsbewegungen, unabhängig in welcher Form, immer wieder eine wichtige Rolle in der Vergangenheit gespielt haben und auch heute spielen. Für Europa und damit für die EU gilt, dass sich der Kontinent von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungskontinent entwickelt hat, wie es die USA beispielsweise immer waren.

„Was Europa (..) fehlt, ist ein den demographischen und geopolitischen Realitäten angemessenes Selbstverständnis. (..) Migration gehört eben nicht zum konstitutiven Element der europäischen Gesellschaften, ganz im Unterschied zu den USA.“ (Fassmann 2007: 52)

Daraus lässt sich schließen, dass der EU die Erfahrung im Umgang mit Zuwanderung fehlt, sodass die Mitgliedstaaten weiterhin an einem geeigneten Einwanderungskonzept arbeiten müssen um dem Zuzug in die EU gerecht zu werden.

Zudem gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Wanderungsbewegungen heute und denen der Vergangenheit, sodass die EU sowie die internationale Gemeinschaft als Ganzes vor neue Herausforderungen gestellt werden. Dies soll noch genauer im nächsten Kapitel behandelt werden.

3.2. Aktuelle Dimension und Dynamik internationaler Migration

Migration ist heute ein Phänomen, das weltweit fast alle Staaten betrifft. Wanderungen, unabhängig in welcher Form, machen vor keiner Grenze halt, werden in jeglichen Staaten verzeichnet und involvieren so viele Menschen, Akteure und Länder wie nie zuvor. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: vii) Man kann also durchaus behaupten, dass Migration sich zu einem globalen Phänomen entwickelt hat und damit eng mit der Globalisierung der Welt im Allgemeinen zusammen hängt. Globalisierung beschreibt die Entfernung von Beschränkungen des Freihandels und die Integration von Volkswirtschaften. (vgl. Düvell 2006: 193) Durch die Globalisierung hat sich die Welt stark verändert: „(..) Staaten, Gesellschaften, Volkswirtschaften und Kulturen in verschiedenen Regionen der Welt sind zunehmend untereinander verbunden und voneinander abhängig.“ (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 1)

Dadurch hat sich auch internationale Migration weiter globalisiert und eine neue Dynamik gewonnen, die Wanderungsbewegungen heute grundsätzlich ausmacht. Zum Einen wurden durch die Prozesse der Globalisierung viele, zuvor nicht-kapitalistische Subsistenzökonomien an die Weltwirtschaft gebunden und damit auch deren Bevölkerungen in die weltweiten Sozialprozesse integriert.

„Die Integration dieser Staaten in die internationalen Wirtschaftssysteme integrierte deren Menschen auch in die internationalen Migrationssysteme.“ (Düvell 2006: 195)

Zum anderen hat die Globalisierung mit der internationalen Arbeitsteilung auch neue Migrationsmuster hervorgebracht. Durch die Öffnung der Märkte und der nun globalen Konkurrenz in vielen Städten und Dörfern, sehen sich viele Menschen gezwungen auszuwandern. (vgl. Hödl et al 2000: 14) Einkommensungleichheiten sowie das globale Handelsungleichgewicht spielen dabei eine wichtige Rolle. (vgl. Düvell 2006: 195) Zuwanderung ist hier vor allem in den neuen Industriestädten zu verzeichnen, die durch die Auslagerung von Produktionsstädten in der Peripherie entstanden sind und nun eine große Nachfrage an billigen ArbeitsmigrantInnen aufzeigen. Zudem sind durch die Globalisierung die Verbindungen zwischen Zentren und Peripherien enger geworden, was (Arbeits-) Migration zusätzlich fördert. (vgl. Hödl et al 2000: 14) Allgemein wächst also die globale Wirtschaft, sodass sie Millionen von Menschen bessere Chancen im Leben bietet. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 1) Überdies ermöglichen neue Technologien einen rasanten und effizienten Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital über weite Strecken hinweg. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 1) Gleiches gilt für die informations- und transporttechnische Innovationen, die Wanderungen

vereinfacht wie auch verbilligt haben und Netzwerke zwischen unterschiedlichen MigrantInnen sowie zwischen MigrantInnen und ihrem Herkunftsland grundlegend verbessert haben. (vgl. Hödl 2000: 14)

Allerdings bewirkt nicht nur der Globalisierungsprozess eine Zunahme der Wanderungen, sondern Migrationen selbst nehmen verstärkt globale Züge an. Migrationswege werden, unterstützt durch die eben genannten Entwicklungen, immer weiter, sodass nahezu alle Staaten heute in ein weltumspannendes Migrationsnetz eingebunden sind. (vgl. Hödl et al 2000: 16) Die Prozesse der Globalisierung bilden damit eine zentrale Triebfeder für Migration; gleichzeitig ist Migration selbst zu einer Triebfeder globaler Integration geworden. (vgl. Hödl et al 2000: 16)

Des Weiteren ist zu erwähnen, dass sich die Migrationsbewegungen erheblich diversifiziert haben:

„Personen, die internationale Grenzen überschreiten, werden mal als Migranten mit regulärem oder irregulärem Status definiert, mal als qualifizierte oder unqualifizierte Arbeitskräfte, mal als Migranten, die dauerhaft oder temporär bleiben – ganz zu schweigen von zusätzlichen Kategorien, wie studentische Migranten, nachziehende Familienangehörige, Transmigranten, Asylwerber oder Flüchtlinge.“ (Weltkommission für internationale Migration 2005: 7)

So sind die Staaten heute nicht mehr mit nur einem Migrationstyp, der „klassischen“ permanenten Zuwanderung konfrontiert, sondern mit sehr unterschiedlichen Formen die auch mehrfach auf eine Person zutreffen oder sich, je nach Region oder im Lauf des Migrationsprozesses, verändern können. (vgl. Hödl et al 2000: 15/ vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 7)

Die Dynamik internationaler Migration lässt sich grundlegend auf die ungleiche demographische, demokratische und wirtschaftliche Entwicklungen zurückführen. Ein wichtiger Aspekt spielt dabei die Entwicklung, die Demokratie und die Sicherheit eines Staates; es ist klar, dass nur sehr wenige Menschen aus funktionierenden Staaten mit guter Wirtschaftslage und rechtsstaatlicher Demokratie in schwache oder despotische Staaten migrieren, sondern dass oftmals das Gegenteil der Fall ist und Menschen aus Ländern mit schlechter Regierungsführung, Korruption, Menschenrechtsverletzungen oder bewaffneten Konflikten in weiter entfernten Teilen der Welt ihre Zukunft suchen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 6) Des Weiteren spielen auch demografische und ökonomische Faktoren eine relevante Rolle. In vielen Industrieländern, wie auch in der EU, sind niedrige und zurückgehende Geburtenraten zu verzeichnen, verbunden mit

zurückgehenden Bevölkerungszahlen und der Erhöhung des Durchschnittalters. Das Fortbestehen ihres Wohlstandes wird damit unter anderem auch von der Zuwanderung abhängig sein um „(..) *das Niveau wirtschaftlicher Produktivität aufrecht zu erhalten, ihre Renten- und Sozialversicherungssysteme weiter zu finanzieren und das notwendige Pflegepersonal zu finden, um den Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung nachzukommen.*“ (Weltkommission für internationale Migration 2005: 6) Zudem kam es, aufgrund des steigenden Wettbewerbs in der Weltwirtschaft, zu einer gravierenden wirtschaftlichen Umstrukturierung in den Entwicklungsländern, in denen die verfügbaren Arbeitsplätze im öffentlichen und privaten Sektor nur noch begrenzt vorhanden sind. Gleichzeitig besteht in den Industriestaaten eine Nachfrage an flexiblen Arbeitskräften, die bereit sind zu geringen Löhnen und unter schwierigen Bedingungen zu arbeiten. Diese Nachfrage wird vor allem durch MigrantInnen aus Entwicklungsländern gedeckt. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 6)

Schließlich macht auch einen Teil die Kultur, die Kommunikation und die Neugierde bei internationalen Wanderungen aus. Durch die Globalisierung und die neuen, zuvor erwähnten Informationsnetzwerke und Verkehrsnetze, ist es heute einer größeren Anzahl von Menschen möglich ihrer Neugierde nachzugehen, neue Erfahrungen zu sammeln, fremde Kulturen kennen zu lernen und unterschiedliche Orte zu sehen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 6)

Worin sich die Gegenwart noch von der Vergangenheit erheblich unterscheidet, ist „(..) *der Stellenwert der Migration im öffentlichen Diskurs, in politischen Debatten und als Gegenstand staatlicher, supra- und internationaler Regulierung.*“ (Kraler 2007: 28) Während es Anfang des 20. Jahrhunderts noch kaum Staaten mit einer expliziten Migrationspolitik gab, so sehen sich selbst Staaten mit geringer internationaler Migration heute gezwungen formelle Politiken zu formulieren und Institutionen sowie Mechanismen zur Migrationskontrolle zu entwickeln. (vgl. Kraler 2007: 28) Auch im Hinblick auf die globalen politische Agenda ist festzustellen, dass das Thema der internationalen Migration immer weiter nach oben in der Liste der Prioritäten rückt. In diesem Zusammenhang besteht vor allem die Forderung der verstärkten Zusammenarbeit, um die Herausforderungen, die die neuen Formen internationaler Migration mit sich bringen effizienter anzugehen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: ix/5)

Im Hinblick auf die aktuelle Dimension internationaler Migration verzeichnete die Weltkommission für internationale Migration⁷ 2005 rund 200 Millionen internationale MigrantInnen. Zwar hat sich die Zahl der MigrantInnen damit in den letzten 25 Jahren fast verdoppelt, allerdings liegt ihr Anteil im Verhältnis zur Weltbevölkerung lediglich bei etwa 3 Prozent. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 5) Obwohl diese Zahl auf den ersten Blick relativ gering erscheint, so ist zu vermerken, dass die Auswirkungen der Ab- und Zuwanderung relativ hoch sind. So kann internationale Migration beträchtliche Konsequenzen für die ökonomische und soziale Situation im Herkunfts- aber auch im Aufnahmeland haben. (vgl. Hödl 2000: 18) Zuwanderung kann beispielsweise den Wirtschaftswachstum einer Region fördern indem sie die Nachfrage nach Arbeitskräften stillt oder aber Abwanderung kann sich auch destabilisierend auf eine Region auswirken indem größere Gruppen von dynamischen und hochqualifizierten Personen ihr Herkunftsland verlassen und es so zu einem sogenannten „brain drain“⁸ kommt.

In Bezug auf die regionale Ausdehnung von Migration, ist zu vermerken, dass sich ein Großteil internationaler MigrantInnen auf die dynamischen und innovativen Ballungsräume konzentriert. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 5) Allerdings gibt es auch hier regionale Unterschiede. In Asien beispielsweise basiert der Großteil der Wanderungen auf Zeitarbeitsverträgen, während in vielen Teilen Amerikas die irreguläre Migration maßgeblich ist. Zu den traditionellen Einwanderungsländern gehören nach wie vor Kanada, Australien, die USA und Neuseeland, die auch weiterhin internationale MigrantInnen aufnehmen, die meist dauerhaft bleiben und die Staatsbürgerschaft annehmen. Wie erwähnt, stammen die meisten dieser Einwanderer heute aus Asien, Lateinamerika und der Karibik. (vgl. Hödl et al 2000: 13/ Massey 2000: 53) Dagegen nehmen die Länder des Nahen Ostens, die als neue Zuwanderungsstaaten gelten, MigrantInnen nur für bestimmte Zeiträume auf, ohne jegliche Erwartung an Integration. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 5/ Hödl et al 2000: 12) Ebenfalls als sogenannte „Newly Industrializing countries“ gelten Japan, Singapur, Taiwan, Hongkong, Südkorea und Malaysia, die seit den 1980er Jahren vorwiegend ArbeitsmigrantInnen aus ärmeren Ländern Asiens aufnehmen. (vgl.

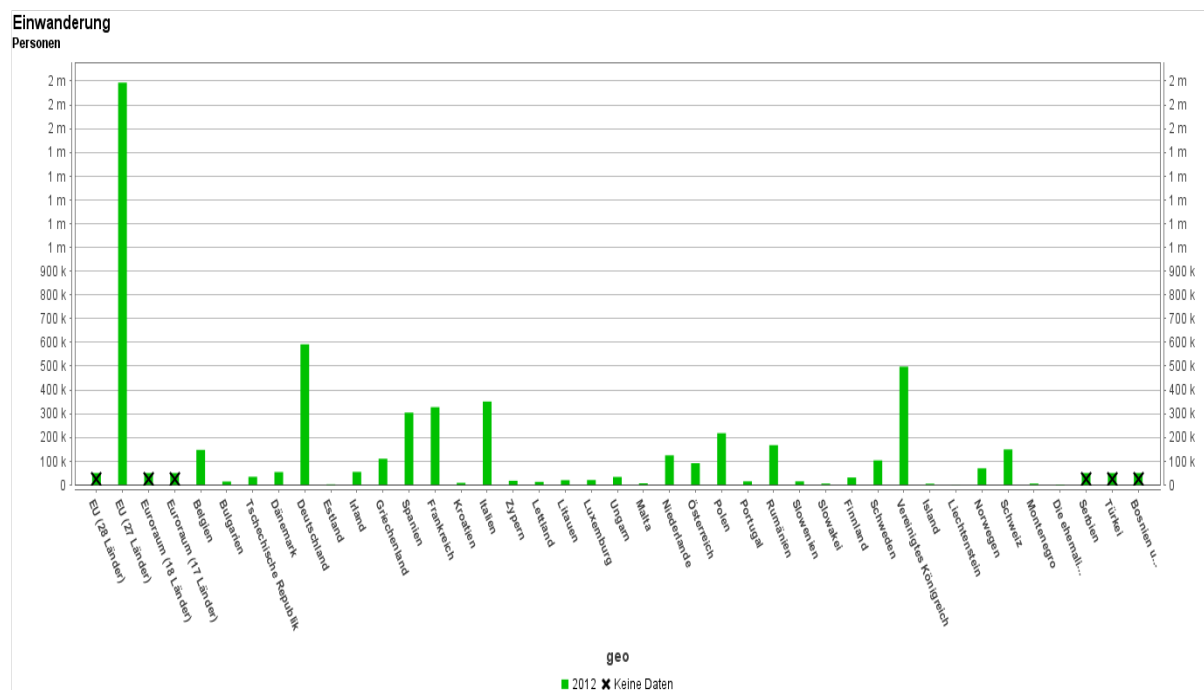
⁷ Die Weltkommission für internationale Migration wurde 2003 von den Vereinten Nationen ins Leben gerufen. Sie setzt sich aus 19 VertreterInnen zusammen und hat die Aufgabe Lücken in der Migrationspolitik aufzudecken und Empfehlungen abzugeben. (vgl. Global Commission on international Migration 2014)

⁸ „Brain drain“ bedeutet, dass eine Region (meist Entwicklungsländer) seine hochqualifizierte ArbeitnehmerInnen zunehmend verliert (meist an Industriestaaten, die bessere Arbeitsbedingungen und ein höheres Einkommen bieten) und somit Probleme bei der Entwicklung der eigenen Wirtschaft verzeichnen muss. (vgl. economicshelp 2014)

Massey 2000: 53) Die Staaten der ehemaligen Sowjetunion hingegen weisen sehr komplexe Mobilitätsmuster auf. Diese verzeichnen Migrationsflüsse innerhalb, in Richtung und aus der Region sowie freiwillige und erzwungene Bewegungen. Außerdem verzeichnet man Fälle, in denen Menschen nicht migrierten, sich aber ihre Nationalität änderte. (vgl. Bericht der Weltkommission für internationale Migration 2005: 7 f.) Dies führte mit sich, dass neue Kategorien von MigrantInnen geschaffen wurden: „ehemals deportierte Personen“ aus Gemeinschaften, die gewaltsam während des Stalin-Regimes umgesiedelt wurden, „ökologische MigrantInnen“, die durch Umweltkatastrophen gezwungen waren auszuwandern oder „unfreiwillig umsiedelnde Personen“, die in das Land ihrer Staatsbürgerschaft ziehen mussten, weil ihr Leben bedroht war. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 8)

In den letzten Jahrzehnten hat die Migration aus Drittstaaten in die Mitgliedstaaten der EU erheblich zugenommen. So betrug die Bevölkerungszahl der EU Anfang 2013 rund 503 Millionen, von denen ca. 4%, also 20,4 Millionen Drittstaatangehörige sind. (vgl. Europäische Kommission 2014a: 4) Jährlich gesehen, verzeichneten die Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2012 rund 1,7 Millionen Einwanderer, die sich langfristig in der EU niederließen. (vgl. Eurstat 2014a)

Die folgende Grafik gibt zusätzlich einen Überblick über die langfristigen Einwanderer in die unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2012.



Quelle: Eurostat (2014a)

Obwohl Deutschland und Großbritannien die Mitgliedstaaten mit der größten Anzahl an Einwanderern sind, ist zu beobachten, dass es zu einer allmählichen Umkehr der traditionellen Migrationsmuster kam. Südeuropäische Staaten wie Spanien oder Italien, die bis vor einigen Jahren noch als „klassische“ Auswanderungsländer galten, sind mit zunehmender Neuanwanderung aus Nord- und Westafrika konfrontiert. (vgl. Hödl 2000: 12/ Fassmann 2007: 48) Dies führte des Öfteren zu der Forderung nach mehr Geld und Unterstützung bei der Betreuung von Flüchtlingen sowie eine geeignete Strategie für die Beschäftigung auch von illegalen Zuwanderern im Inland notwendig wurde. (vgl. Fassmann 2007: 48)

Damit verbunden ist und bleibt die große Sorge in der EU nach wie vor die Ankunft von AsylwerberInnen, von denen die Mehrheit den Flüchtlingsstatus nicht erfüllen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005:) Dies vor allem im Zusammenhang mit dem Arabischen Frühling und den Ereignissen im südlichen Mittelmeerraum. 2013 lag die Zahl der Asylwerber in der gesamten EU bei rund 430.000 Personen, was bedeutet, dass sich die Zahl in den letzten fünf Jahren fast verdoppelt hat. (vgl. Eurostat 2014b)

Zu erwähnen ist hier allerdings, dass nur ein sehr geringer Teil der Flüchtlinge weltweit nach Europa und Nordamerika ziehen. Größtenteils wird ihnen in den jeweiligen Krisenregionen Schutz gewährt, sodass die Hauptlast der Flüchtlingsbetreuung den armen Ländern zukommt. (vgl. Hödl et al 2000: 13)

Allgemein sind heute nahezu alle relativ reichen Nationen zu Einwanderungsländern geworden. Während klassische Einwanderungsländer dabei auf eine lange Tradition der Gesetzgebung im Bereich Migration, Integration und Asyl zurückblicken können, müssen neue Einwanderungsländer (darunter auch die Mitgliedstaaten der EU) ein geeignetes Konzept entwickeln und gesetzliche, administrative und politische Mechanismen schaffen um internationale Wanderungen steuern zu können. (vgl. Hödl 2000: 54)

Inwiefern die EU dieser Aufgabe bisher nachgekommen ist und einen Rahmen für eine internationale Migrationspolitik geschaffen hat und wo noch Handlungsbedarf besteht, wird Thema der folgenden Kapitel sein.

4. EU-Asyl- und Migrationspolitik

In diesem Kapitel geht es grundlegend um die Asyl- und Migrationspolitik der EU. Zunächst soll aufgezeigt werden wie sie entstanden ist, was die aktuellen rechtlichen Grundlagen sind und wie die aktuellen Prioritäten aussehen. In einem weiteren Schritt soll, anhand

unterschiedlicher Teilbereiche der EU-Asyl- und Migrationspolitik gezeigt werden inwiefern dieser Politikbereich vergemeinschaftet wurde und wo noch Handlungsbedarf besteht. Schließlich soll auch explizit auf die Außendimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik eingegangen werden. Wie kooperiert sie mit Drittstaaten, inwiefern ist dieser Bereich auf europäischer Ebene reguliert und wie sehen die Zielsetzungen hier aus, sind Fragen die hier geklärt werden sollen. Dieses Kapitel soll insgesamt also aufzeigen wie sich die EU-Asyl- und Migrationspolitik entwickelt und verändert hat und wo noch Handlungsbedarf besteht.

4.1. Historische Entwicklung einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik

Die Asyl- und Migrationspolitik, wie man sie heute im EU-Kontext versteht, nämlich als „(..) *Politik gegenüber Bürgern von Staaten, die nicht Mitglied der EU sind (Drittstaatsangehörige)* (..)“ (Tomei 1997: 13), war zunächst in den Gründungsverträgen der EU nicht vorgesehen. (vgl. Tomei 1997: 13) Allerdings enthielten bereits die Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft von 1957 Bestimmungen über die vier Grundfreiheiten, die neben dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr auch den freien Personenverkehr innerhalb des Binnenmarktes vorsahen. Die sechs Unterzeichnerstaaten, Frankreich, Deutschland, Italien und die Beneluxstaaten einigten sich in diesem Vertrag darauf einen Gemeinsamen Markt inklusive der vier Grundfreiheiten schrittweise zu errichten sowie einen gemeinsamen Außenzoll aufzubauen. (vgl. Clemens et al 2008: 130 f.) Festgeschrieben wurden die vier Grundfreiheiten endgültig in der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 und somit wurde zumindest Binnenmigration zu einem relevanten Thema zwischen den Mitgliedstaaten. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 352)

Bereits zuvor hatte sich außerdem die sogenannte TREVI Gruppe gebildet, vor dem Hintergrund der terroristischen Aktivitäten von Roter Armee Fraktion in Deutschland und den Roten Brigaden in Italien. (vgl. Kammel/ Lukova 2010: 1) TREVI ist die französische Abkürzung für „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale“ und stellt eine Kooperationsinitiative der Innen- und Justizminister der damaligen Mitgliedstaaten der EU dar. 1967 fanden die ersten Beratungen zur Terrorismusbekämpfung und Koordinierung polizeilicher Zusammenarbeit im Rahmen dieser Gruppe statt und legten damit den Grundstein für die spätere Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik auf EU Ebene. (vgl. EUROPA 2014a)

Überdies wurde 1985 ein weiteres, zunächst intergouvernementales Übereinkommen geschlossen, da sich die EU Mitgliedstaaten nicht auf die konkrete Umsetzung des grenzfreien Raums einigen konnten. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 352) Bei diesem Vorhaben handelt es sich

um das sogenannte Schengen-Übereinkommen, das die schrittweise Beseitigung von Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen der Unterzeichnerstaaten Frankreich, Deutschland und den Beneluxstaaten sowie den freien Personenverkehr zwischen diesen Staaten vorsah. Gleichzeitig wurde damit eine verstärkte Kontrolle an den Außengrenzen notwendig und eine Harmonisierung der Außengrenzkontrollen, der Einreise- und Visapolitik sowie Teile des Ausländerrechts ins Blickfeld der Integration rückten. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 352) Benannt wurde das Übereinkommen nach dem luxemburgischen Dorf Schengen, das sich am Dreiländereck Luxemburg-Deutschland-Frankreich befindet und in dem das Übereinkommen unterzeichnet wurde. 1995 trat das Schengen-Regime schließlich in Kraft. Aktuell haben insgesamt 26 Staaten das Übereinkommen unterzeichnet. Dazu gehören alle EU Staaten mit Ausnahme von Großbritannien, Irland und Zypern. Zu den Beitrittskandidaten zählen Bulgarien, Rumänien und Kroatien. Außerdem gehören die Schweiz, Island, Norwegen, und Liechtenstein als Nicht-EU Staaten dem Schengen-Raum an. (vgl. Boswell/ Geddes 2011: 58) Im Bereich der Asylpolitik stellt das sogenannte Dubliner Abkommen einen wichtige Entwicklung dar, das 1990 von den damals 12 Mitgliedstaaten der EU in Dublin unterzeichnet wurde. (vgl. Boswell/ Geddes 2011: 162) Das Abkommen wurde mehrmals überarbeitet (aktuell: Dublin III) und legt fest, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Grundsätzlich gilt, dass der Mitgliedstaat zuständig ist, dessen Grenze der/die AntragstellerIn als Erstes übertreten hat. (vgl. Gieler/Vogels 2013: 362) Ziel des Abkommens ist die möglichst rasche Bestimmung des Mitgliedstaats, der für den Asylantrag zuständig ist und die Verhinderung von Asylmissbrauch. (vgl. EUROPA 2011a)

Vertraglich eingebunden wurde der Bereich Migration und Asyl erstmals mit dem Vertrag von Maastricht, der auch als „Vertrag über die Europäische Union“ bezeichnet wird und 1992 von den Außen- und Finanzministern der Mitgliedstaaten in Maastricht unterzeichnet wurde. Der Vertrag ist ein sogenannter „Mantelvertrag“, der die bisherigen Verträge über die Europäischen Gemeinschaften sowie die Einheitliche Europäische Akte änderte und ergänzte. (vgl. Clemens et al 2008: 227) Hier bot sich die Gelegenheit die bis dahin nur intergouvernementalen Abkommen zu einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik neu zu verhandeln. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 352) Man einigte sich im Vertrag von Maastricht auf ein Drei-Säulen-Modell für die europäische Zusammenarbeit. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 352) Die erste Säule umfasste die auf den bisherigen Gemeinschaftsverträgen basierenden Europäischen Gemeinschaften sowie die künftige Wirtschafts- und Währungsunion und beruhte auf der Gemeinschaftsmethode. (vgl. Clemens et al 2008: 227) Die zweite Säule erhielt die Bezeichnung „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und umfasste die

bisherige Europäische Politische Zusammenarbeit und den neu hinzugefügten Bereich der Sicherheitspolitik. Dieser Bereich beruhte auf der Methode der intergouvernementalen Zusammenarbeit. (vgl. Clemens et al 2008: 229) Die Dritte Säule beinhaltete einen neu hinzugefügten Regelungsbereich: Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. (vgl. Clemens et al 2008: 229) Dieser Bereich bezog sich konkret auf „(..) *die Asyl- und Einwanderungspolitik, die Angleichung der Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft, die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und der internationalen Kriminalität, die Zusammenarbeit der Justiz in Zivil- und Strafsachen, die Zusammenarbeit im Zollwesen, die polizeiliche Zusammenarbeit sowie der Aufbau eines Europäischen Polizeiamtes (Europol).*“ (Clemens et al 2008: 229 f.) Dennoch beruhte die Zusammenarbeit in diesem Bereich weiterhin auf intergouvernementaler Ebene. Das heißt, der Rat beschloss mit Einstimmigkeit, die Kommission und das Europäische Parlament besaßen lediglich geringfügige Konsultationsrechte und der Gerichtshof hatte keinerlei Zuständigkeit. (vgl. Clemens et al 2008: 230)

Der Vertrag von Amsterdam sollte hier Änderungen mit sich bringen. Der Vertrag wurde 1997 auf einem Gipfeltreffen des, durch die Aufnahme von Österreich, Finnland und Schweden auf 15 Mitglieder erweiterten Europäischen Rates in Amsterdam verabschiedet und veränderte und ergänzte die bisherigen Verträge. (vgl. Clemens et al 2008: 234) Veränderungen im Bereich der EU-Asyl- und Migrationspolitik wurden unternommen indem der Vertrag von Amsterdam einen Teil der Bestimmungen aus der dritten Säule (Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres) in die erste Säule der Europäischen Gemeinschaften verlegte. Dies bezog sich konkret auf die Bereiche Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Bereiche die nun der supranationalen Gemeinschaftsmethode⁹ unterlagen. (vgl. Clemens et al 2008: 238) Zudem wurde das zuvor erwähnte Schengener Übereinkommen mit dem Amsterdamer Vertrag in die EU integriert, teilweise in die erste Säule, zum Teil in die dritte Säule. Das heißt, das Schengener Übereinkommen wurde in den Besitzstand der EU aufgenommen und in den Verträgen verankert. Schrittweise sollte so in der EU ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ errichtet werden. (vgl. Clemens et al 2008: 238) Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde zudem die Möglichkeit bzw. legale Basis geschaffen um Maßnahmen zur vollkommenen Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und die damit einhergehende Koordinierung der externen Grenzkontrollen zu entwickeln. Überdies beinhaltet der Vertrag

⁹ s. Kapitel 2.5.

die Zielvorgabe Migrationsbewegungen von Menschen aus Drittstaaten zu regulieren und gemeinschaftliche Regeln für ihre Einreise, Verfahren und Aufenthalt zu bestimmen. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 353 f.)

Grundsätzlich hat sich damit ein Teil der EU-Asyl- und Migrationspolitik supranationalisiert. Das heißt, man hat einige Bereiche, in der lediglich die intergouvernementale Zusammenarbeit üblich war, auf EU-Ebene verlagert. Obwohl dies lediglich für die genannten Bereiche Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen betraf (nicht eingeschlossen etwa Bekämpfung der internationalen Kriminalität oder Polizeiliche Zusammenarbeit), war dies ein wichtiger Integrationsschritt.

Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags wurde der Rahmen für die EU-Asyl- und Migrationspolitik anhand konsekutiver Fünf-Jahres-Arbeitsprogramme organisiert, die auf den jeweiligen Vertragsbestimmungen basieren. (vgl. Boswell/ Geddes 2011: 52) In diesem Zusammenhang ist als erstes das Tampere Programm zu nennen, welches Ziele für die Jahre zwischen 1999–2004 beinhaltete. In der finnischen Stadt traten 1999 die Mitglieder des Europäischen Rates zu einer Sondertagung zusammen um über eine Reihe wichtiger Beschlüsse im Politikbereich Justiz und Inneres zu entscheiden. (vgl. Europäische Kommission 2002) In der Schlussfolgerung dieser Tagung bekundete der Europäische Rat *„(..) die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszubauen (..). Für den Europäischen Rat wird dieses Ziel ein absolut prioritärer Punkt der politischen Agenda sein und auch bleiben.“* (Europäisches Parlament 1999)

Außerdem wurden vier relevante Diskussionspunkte hervorgehoben: eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU, ein echter europäischer Raum des Rechts, unionsweite Kriminalitätsbekämpfung und stärkeres außenpolitisches – d.h. EU-externes Handeln. (vgl. Europäische Kommission 2002) Es wurde festgehalten, dass alle Mitgliedstaaten in diesen Politikbereichen eng zusammenarbeiten sollten, um eine gemeinsame europäische Richtung aufzubauen. Die beschlossenen Maßnahmen zielten vor allem auf die Freiheit und das Recht der UnionsbürgerInnen und –unternehmen; alle sollten uneingeschränkt Rechtsschutz genießen sowie Zugang zu Recht haben. Allerdings galten die Prinzipien der Sicherheit und des Rechts auch für nicht EU-BürgerInnen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten. (vgl. Europäische Kommission 2002) Man zog die Schlussfolgerung, dass, wenn sich die Menschen ungehindert in der EU bewegen können, man einen offenen als auch geschützten Raum herstellen muss. Dies wurde als Anlass genommen ein gemeinsames einwanderungs- und asylpolitisches Konzept zu entwickeln. Zudem sind die Themen freier Personenverkehr, Einwanderung, Asyl sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit Themen mit

weltweiten Auswirkungen, die eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern sowie internationalen Organisationen (insbesondere dem Europarat, OSZE, OECD und UN) erfordern. (vgl. Europäische Kommission 2002)

Zu erkennen ist hier die Ausrichtung einer eher proaktiven Asyl- und Migrationspolitik, die durchaus liberale Züge erkennen lässt. Man verkündet, „(..) *das Ziel sei eine offene und sichere EU, die Freiheit nicht ausschließlich als Vorrecht ihrer Bürger versteht, die ihre Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention uneingeschränkt umsetzt und die aus Solidarität auf humanitäre Anforderungen adäquat reagiert.*“ (Gieler/ Vogels 2013: 354)

Das Ziel war also die Sicherheit innerhalb der EU zu gewährleisten und gleichzeitig eine eher offene Einwanderungspolitik zu vertreten. Verstärkter Grenzschutz und Kontrollen an den Außengrenzen der EU wurden damit zwar auch Thema, standen aber nicht auf der Liste der vorrangigen Zielsetzungen. Viel eher ging es darum enger zusammen zu arbeiten und ein gemeinsames Konzept für die Immigration in die Union zu entwickeln.

Dieses Ziel einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, konnte in dem vorgesteckten Zeitraum von fünf Jahren nicht in dem gewünschten Maße realisiert werden. Zwar konnte man einige Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres erwirken, allerdings hinderten vor allem die derzeitigen Beschlussfassungsverfahren und die rechtlichen und institutionellen Zwänge eine effiziente Umsetzung politischer Maßnahmen. Oft wurde nationalen Interessen Vorrang gegeben, sodass es kaum möglich war sich auf einen neuen europäischen Rahmen zu einigen. Zu den institutionellen Hindernissen kommt also zum Teil auch fehlender politischer Wille seitens der Mitgliedstaaten hinzu. Möglich war lediglich eine „Politik der kleinen Schritte.“ (vgl. Europäische Kommission 2004: 4)

Daran anknüpfend wurde das Haager Programm aufgestellt, das zehn Prioritäten für den Zeitraum von 2005 bis 2009 beinhaltete. Das Programm wurde von der Kommission ausgearbeitet und im November 2004 vom Europäischen Rat in den Haag angenommen. (vgl. EUROPA 2009a) Die erwähnten zehn Prioritäten dienten grundlegend dem Ziel der Stärkung und des Ausbaus des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU:

- Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft. Die Union will die Wahrung der Grundrechte in den europäischen Politiken fördern, mit besonderem Augenmerk auf die Rechte des Kindes und der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. (vgl. EUROPA 2009a)
- Bekämpfung des Terrorismus. Die Kommission legt den Schwerpunkt hier auf Terrorismusprävention und Informationsaustausch, da Terrorismus nur mit einer globalen Strategie und enger Zusammenarbeit mit Drittstaaten bekämpft werden kann. (vgl.

EUROPA 2009a)

- Ausgewogenes Konzept zur Steuerung von Migrationsströmen. Zum Einen soll die Bekämpfung illegaler Zuwanderung und des Menschenhandels verbessert werden, zum Anderen soll ein Plan zur legalen Zuwanderung aufgestellt werden. Dies alles im Hinblick auf eine intensivere Zusammenarbeit mit Drittstaaten, insbesondere in Fragen der Rückkehr und der Rückübernahme. (vgl. EUROPA 2009a)
- Integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union. An den Außengrenzen der Union wird eine intensivere Kontrolle und Überwachung erforderlich, da innerhalb der EU uneingeschränkte Freizügigkeit gilt. Bei der Koordinierung und Verwaltung der Außengrenze wird die Agentur FRONTEX eine Schlüsselrolle spielen. (vgl. EUROPA 2009a)
- Gemeinsames Asylverfahren. Dieses bezieht sich auf eine Richtlinie zur Einführung einer Daueraufenthaltsberechtigung für Flüchtlinge sowie auf einen Vorschlag zu einem gemeinsamen Verfahren und einem einheitlichen Status für Flüchtlinge. (vgl. EUROPA 2009a)
- Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung; Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten hier Maßnahmen zur Integration von MigrantInnen voranzutreiben und beabsichtigt einen gemeinsamen Rahmen für die Integration von MigrantInnen abzustecken. (vgl. EUROPA 2009a)
- Datenschutz und Informationsaustausch im richtigen Verhältnis. Für die Effizienz der Terrorismusbekämpfung und der Verfolgung grenzüberschreitender Kriminalität ist es von wesentlicher Bedeutung, dass ein konstruktiver Dialog zwischen allen Beteiligten gefördert wird. (vgl. EUROPA 2009a)
- Organisierte Kriminalität. Ausarbeitung eines strategischen Konzepts; Hier fordert die Kommission eine bessere Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden wie Polizei und Zoll sowie die Erarbeitung eines Modells für kriminalpolizeiliche Verfahren. (vgl. EUROPA 2009a)
- Ein leistungsfähiger europäischer Rechtsraum für alle. Um gerichtliche Entscheidungen zu erwirken und vollstrecken zu lassen, muss der Rechtsschutz gewährleistet sein. Maßnahmen, wie die Festlegung prozessualer Mindeststandards, die insbesondere die Achtung des Verteidigungsrechts gewährleisten müssen ergriffen werden um gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. (vgl. EUROPA 2009a)
- Verantwortung und Solidarität gemeinsam ausüben. Dies betrifft nicht nur die finanziellen Mittel, sondern auch die Überwachung über die Umsetzung der Programme, wobei den

Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zukommt. (vgl. EUROPA 2009a)

Klar wird hier, dass sich der Fokus in der Asyl- und Migrationspolitik gewandelt hat. Der Kampf gegen den Terrorismus sowie der Aufbau gemeinsamer Institutionen zur Kontrolle der Außengrenzen rücken in den Mittelpunkt der Diskussionen. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 364) Im Gegensatz zum Programm von Tampere war die Diskussion hier also von einem eher restriktiveren Grundton geprägt, der den Fokus auf die innere Sicherheit und Kontrolle der Migrationsströme legt. Wesentliche Ursache für diese Entwicklung hin zu einem stark sicherheitspolitischen Einwanderungskonzept ist sicherlich der Terroranschlag vom 11.09.2001. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 355) Während die Umsetzung einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik sowie die Umsetzung gemeinsamer Bestimmungen im Bereich Arbeitsmigration stagnierten, wurden vor allem Fortschritte im Bereich Migrations- und Grenzkontrolle gemacht. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 364) So wurden in einer ersten Phase zum Aufbau eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gemeinsame Mindeststandards festgelegt, die Agentur FRONTEX¹⁰ wurde gegründet, das Visa-Informationssystem¹¹ wurde angenommen etc. Allerdings ist die Diskrepanz zwischen der Annahme der Maßnahmen im Rahmen des Programms und der Umsetzung auf nationaler Ebene bedenklich. (vgl. Europäische Kommission 2009: 17) So konnten zwar Fortschritte bei der Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens gemacht werden, allerdings fehlt eine Konsolidierung und Durchsetzung. (vgl. Europäische Kommission 2009: 17)

Neue Impulse für die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik sollte daher der Pakt zu Einwanderung und Asyl bringen, der 2008 auf Forderung der französischen Ratspräsidentschaft beschlossen wurde. Er beinhaltet grundsätzlich fünf Verpflichtungen, die später in das Stockholmer Programm¹² aufgenommen wurden. Als erster Punkt ist die Gestaltung der legalen Einwanderung zu nennen. Diese sollte zwar die Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten berücksichtigen, allerdings auch *„(..) eine Politik der Arbeitsmigration [verwirklichen], die allem Arbeitsmarkterfordernissen der Mitgliedstaaten Rechnung trägt“* (EUROPA 2010a) sowie eine harmonische Integration der MigrantInnen fördert. (vgl. EUROPA 2010a) Als weitere Verpflichtung ist die Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu nennen. Dies soll erreicht werden indem die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die *„(..) sicherstellen, dass Migranten, die sich illegal in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, in ihr Herkunftsland oder ein Transitland zurückkehren*

¹⁰ s. Kapitel 4.2.

¹¹ s. Kapitel 4.3.2.

¹² s. Kapitel 4.2.

(..).“ (EUROPA 2010a) Als dritter Punkt enthält der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl die Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen. Diese sieht vor „(..) *alle zu Gebote stehenden Mittel* (..)“ (EUROPA 2010a) der Mitgliedstaaten einzusetzen, die Grenzschutzagentur FRONTEX¹³ mit weiteren erforderlichen Mitteln auszubauen sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- oder den Transitländern zu verstärken. Des Weiteren soll an der Schaffung eines Europas des Asyls hingearbeitet werden. Obwohl in diesem Bereich bereits einige Fortschritte erzielt wurden, sind weiterhin Anstrengungen (wie unter anderem die Errichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen oder die Einrichtung eines Verfahrens für die Umverteilung von Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben) notwendig um ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu schaffen. Zuletzt wird wiederholt die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern betont. Hier muss eine „(..) *enge Partnerschaft entwickelt werden, um die Synergien zwischen Migration und Entwicklung zu fördern.*“ (vgl. EUROPA 2010a)

Alles in allem haben sich die Prioritäten kaum verändert. Weiterhin geht es eher um sicherheitspolitische Maßnahmen im Bereich Grenzschutz und Bekämpfung irregulärer Migration. In weiterer Folge wurden Änderungen durch den Vertrag von Lissabon und das Stockholmer Programm vorgenommen, die im nächsten Kapitel genauer behandelt werden. Allgemein ist bisher festzuhalten, dass bereits einige erhebliche Fortschritte hin zu einer Integration der Europäischen EU-Asyl- und Migrationspolitik gemacht wurden. Obwohl weiterhin Handlungsbedarf besteht, rücken die Themen Migration und Asyl immer mehr ins Blickfeld der europäischen Integrationsprozesse. Auch in weiterer Folge wird sich diese Entwicklung weiter verstärken.

4.2. Aktuelle rechtliche und politische Grundlagen

Wie bereits in Kapitel 2.5. erwähnt, bilden der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die vertraglichen Grundlagen der EU, die mit dem Reformvertrag von Lissabon 2007 letztmals geändert wurden.

Der Bereich der Innen- und Justizpolitik, der sich vorwiegend mit asyl- und migrationsrechtlichen Belangen beschäftigt, wird mit dem Vertrag von Lissabon in den Titel V „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Titel V AEUV) aufgenommen. Somit wird ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen, der die Teilbereiche Grenzschutz, Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

¹³ s. Kapitel 4.2.

zusammenführt. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 219) Titel V gliedert sich dafür in fünf Kapitel: Allgemeine Bestimmungen (Art. 67-76 AEUV), Politik im Bereich der Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung (Art. 77-80 AEUV), Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 81 AEUV), Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82-86 AEUV) und Polizeiliche Zusammenarbeit (Art. 87-89 AEUV).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren¹⁴ auch für diese Teilbereiche der Asyl- und Migrationspolitik aufgenommen. Rechtsinstrumente waren nunmehr Verordnungen, Richtlinien etc, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß erlassen werden. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 219)

Allerdings finden sich einige Besonderheiten bzw. Ausnahmen im Titel V AEUV, die eine Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorsehen. So beschließt der Rat bei Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden (Art. 87/3 AEUV), bei Strafverfolgung über nationale Grenzen (Art. 89 AEUV) sowie bei Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweis und Aufenthaltstitel (Art. 77/3 AEUV) einstimmig, nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nicht mit qualifizierter Mehrheit. (vgl. Art. 89 AEUV) Bei der Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 AEUV) beschließt der Rat ebenfalls einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Außerdem wurde eine Art Notbremse eingeführt; nach Art. 82/3 AEUV sind Mitgliedstaaten berechtigt bei schwerwiegenden Bedenken den Europäischen Rat mit einem Legislativentwurf zu befassen um Einvernehmen herzustellen. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 220) *„Sofern kein Einvernehmen erzielt wird, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine Verstärkte Zusammenarbeit (..) begründen möchten, (..) gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 20 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union (..)“* (Art. 82/3 AEUV) D.h. hier besteht die Möglichkeit einer flexiblen Integration¹⁵.

Der Vertrag von Lissabon verstärkt zudem die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge, da sie nun auch in diesem Bereich Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einleiten kann. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 220) Daneben fungiert die Kommission weiterhin als „agenda setter“, wobei sich grundlegend die Generaldirektion „Justiz und Inneres“ (seit 2010 getrennt in zwei unterschiedliche Generaldirektionen „Inneres“ und „Justiz“) mit dem Thema Migration auseinandersetzt. (vgl. Bendel 2000: 132) Sie gilt, wie in anderen Rechtsbereichen auch, als Impulsgeberin bzw. Motor der Integration.

¹⁴ s. Kapitel 2.5.

¹⁵ s. Kapitel 2.4.

(vgl. Bendel 2000: 132)

Als Gegenspieler zur Kommission ist der Rat zu beachten. Im Fall von asyl- und migrationspolitischen bzw. -rechtlichen Belangen ist grundsätzlich die Ratsformation Justiz und Inneres zuständig, die sich aus den Innen- und Justizministern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. (vgl. Rat der Europäischen Union 2014) Diese legen „(..) *die Zusammenarbeit und eine gemeinsame Politik in grenzüberschreitenden Fragen fest, um einen EU-weiten Rechtsraum zu schaffen.*“ (Rat der Europäischen Union 2014) In der Regel tagt der Rat alle zwei Monate um über Fragen zum Schutz der Grundrechte, Asyl- und Einwanderungsfragen, Fragen zur Sicherheitsstrategie der EU und Freizügigkeit etc. zu beraten. (vgl. Rat der Europäischen Union 2014) Für Dänemark, Großbritannien und Irland gelten hier Ausnahmeregelungen, da ihnen die integrativen Maßnahmen in diesem Bereich zu weitreichend sind. Sie beteiligen sich nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen an der Durchführung bestimmter Maßnahmen; für sie gelten sogenannte opt-outs in der Grenzschutz-, Asyl-, und Einwanderungspolitik, in der zivilrechtlichen Zusammenarbeit sowie für polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit, da ihnen die Integration hier zu weit geht. (vgl. Rat der Europäischen Union 2014/ Pollak/ Slominski 2012: 221)

Allgemein gilt der Rat eher als Bremser in Bezug auf die integrationsfördernden Vorschläge der Kommission, da er oft eher konservativ und restriktiv ausgerichtet ist. (vgl. Bendel 2000: 132/ Boswell/Geddes 2011: 64) Im Zusammenhang mit dem Rat wäre schließlich noch zu erwähnen, dass der Vertrag von Lissabon eine institutionelle Neuerung enthält: ein ständiger Fachausschuss im Rat wird eingeführt, bestehend aus Mitarbeitern nationaler Ministerien. (vgl. Art. 71 AEUV) Aufgabe dieses Ausschusses ist es die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit zu fördern und zu verstärken und die Maßnahmen der nationalen Behörden in diesem Zusammenhang zu koordinieren. (vgl. Art 71 AEUV)

Das Europäische Parlament wird durch die Bestimmungen des Lissabonner Vertrags ebenso gestärkt. Es kann nun über die Organisation und die Kompetenzen der EU-Agenturen EUROPOL¹⁶ und EUROJUST¹⁷ mitentscheiden. Außerdem sind nunmehr alle internationalen Übereinkommen zustimmungspflichtig, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, sodass das Parlament auch in der externen Dimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gestärkt hervorgeht. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 220)

Ebenfalls gestärkt wird der Europäische Gerichtshof, der umfassende Zuständigkeit erhält

¹⁶ s. weiter unten in Kapitel 3.2.

¹⁷ s. weiter unten in Kapitel 3.2.

sowie die nationalen Parlamente. Diesen kommt im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit eine bedeutende Rolle in Bezug auf die Subsidiaritätskontrolle zu. Dieses Prinzip besagt, dass *„(..) die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig [wird], sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“* (Art. 573 EUV) Dieses Prinzip unterliegt der Kontrolle der nationalen Parlamente und kann im Bereich der Innen- und Justizpolitik von einem Viertel der Stimmen (anstelle eines Drittels wie in anderen Bereichen) der nationalen Parlamente überprüft werden. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 221) Neben den Europäischen Institutionen leisten auch die Europäischen Agenturen einen Beitrag zur Koordinierung der EU Asyl- und Migrationspolitik. Folgende sieben Agenturen sind in diesem Kontext von elementarer Relevanz und nehmen sich unterschiedlichen Aufgaben in den Bereichen Asyl und Migration an:

- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO). Diese Agentur spielt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems indem es die praktische Kooperation in Asylfragen fördert und Mitgliedstaaten dabei unterstützt ihre Verpflichtungen im Zusammenhang mit Schutz von Menschen in Not zu erfüllen. (vgl. EASO 2014)
- Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA). Anhand von Datensammlung und Datenanalyse unterstützt die FRA EU-Institutionen und Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und dem Gewährung von Grundrechten für jegliche Personen, die sich im Hoheitsgebiet der EU befinden. (vgl. FRA 2014)
- Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX). FRONTEX fördert, koordiniert und entwickelt das Europäische Grenzmanagement. Ziel der Agentur ist es die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Grenzbeamten zu verbessern sowie die Kooperation mit Drittstaaten im Bereich des Grenzschutzes zu verstärken. (vgl. FRONTEX 2014)
- Europäische Polizeiakademie (CEPOL). Die Europäische Polizeiakademie fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Kriminalität und dem Ausbau der öffentlichen Sicherheit indem sie leitende Polizeibeamte aus ganz Europa zusammen führt. Die Agentur kann als eine Art Netzwerk verstanden werden, wobei sie unterschiedliche Veranstaltungen wie beispielsweise Kurse, Seminare, Konferenzen und Sitzungen in den Mitgliedstaaten für hochrangige Polizeibeamte durchführt. (vgl. CEPOL

2014)

- Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (EUROJUST). Aufgabe der Agentur EUROJUST ist „(..) *die Steigerung der Effizienz der Arbeit der nationalen Ermittlungs- und Vollzugsbehörden bei der Verfolgung schwerer grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität (..)*.“ (EUROJUST 2014) Ähnlich wie die Agentur CEPOL verbessert und fördert sie die Zusammenarbeit zwischen nationalen Justizbehörden. (vgl. EUROJUST 2014)
- Europäisches Polizeiamt (EUROPOL). Hauptaufgabe des Europäischen Polizeiamtes ist es ein sicheres Europa zu fördern indem die Agentur Mitgliedstaaten der EU bei der Bekämpfung gegen internationale Kriminalität und Terrorismus unterstützt. Dafür stellt die Agentur ihre Informationsfähigkeiten und die Expertise ihrer MitarbeiterInnen zur Verfügung um so Verbrecher- und Terrorismusnetzwerke aufzuspüren und zu identifizieren.
- Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA). Diese Agentur ist für die Sicherstellung eines kontinuierlichen Datenaustauschs zwischen den nationalen Beamten zuständig. Zudem ist sie verantwortlich für die Verabschiedung und Umsetzung unterschiedlicher Sicherheitsmaßnahmen, sowie für die Ausbildung von IT Experten. Auch die Veröffentlichung von Statistiken und die Überwachung bzw. Überprüfung von Forschungsergebnissen fällt unter den Aufgabenbereich der Agentur. (vgl. GD Inneres 2014a)

Zusammenfassend kann man sagen, dass die EU-Asyl- und Migrationspolitik gewisse Schritte in Richtung Supranationalisierung macht, indem sie die Entwicklung einer „(..) *gemeinsame[n] Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen (..)*“ (Art. 67/ 2 AEUV) anvisiert, gleichzeitig aber auch die Notwendigkeit betont „(..) *die verschiedenen Rechtsordnungen und –traditionen der Mitgliedstaaten (..)*“ (Art. 67/1 AEUV) zu achten. Ziel ist damit weiterhin keine komplette Harmonisierung der EU-Asyl- und Migrationspolitik, sondern eine effizientere Zusammenarbeit. (vgl. Pollak/ Slominski 2012: 221) Nach wie vor kann man also nicht von einer komplett supranationalisierten EU-Asyl- und Migrationspolitik sprechen.

Dies zeigt sich auch im Stockholmer Programm, das 2010 beschlossen wurde. Das Programm ist richtungsweisend für den Zeitraum von 2010 bis 2014 und stellt somit den aktuell gültigen Plan dar. Das Programm von Stockholm steht unter dem Titel „Ein offenes und sicheres

Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ und beinhaltet, auf den Ergebnissen des Tampere und Haager Programms aufbauend, den Ausbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. (vgl. EUROPA 2010b) So geht es im ersten Programmpunkt „Ein Europa der Rechte“ grundlegend darum, dass die Unionsbürger ihre Rechte, die ihnen in der Charta der Grundrechte der EU und in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte zugeschrieben werden, innerhalb und außerhalb der EU ausüben können. Als zweiter Punkt wird im Stockholmer Programm „Europa als Raum des Rechts und der Justiz“ aufgeführt, bei dem es vor allem darum geht einen europäischen Rechtsraum in der gesamten EU zu schaffen, in dem die Bürger unbeschränkt Zugang zur Justiz haben. (vgl. EUROPA 2010b) Unter dem Titel „Ein Europa, das schützt“, empfiehlt das Programm zudem *„(..) die Entwicklung einer Strategie der inneren Sicherheit für die EU, um den Schutz der Bürger und den Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus zu verbessern.“* (EUROPA 2010b) Es folgen die Titel „Zugang zu Europa“, in dem es darum geht ein integriertes Grenzmanagement und Visumpolitik weiterzuentwickeln *„(..) um den rechtmäßigen Zugang zum Hoheitsgebiet der EU von Personen aus Drittstaaten effizient zu gestalten und (..) grenzüberschreitender Kriminalität entgegenzuwirken (..)“* (EUROPA 2010b) sowie „das Europa der Solidarität“ der eine umfassende und flexible Migrationspolitik mit dem Kern der Solidarität und Verantwortung, fordert. (vgl. EUROPA 2010b) Im letzten Punkt „Europa in einer globalisierten Welt“ geht es schließlich um die externe Dimension der EU-Politik und die Forderung nach verstärkter Zusammenarbeit mit Drittstaaten. (vgl. EUROPA 2010b)

Es zeigt sich, dass die EU-Asyl- und Migrationspolitik auch weiterhin eher sicherheitspolitisch ausgerichtet ist. Vor allem im öffentlichen Diskurs wurde daraufhin der Ausdruck „Festung Europa“ gebräuchlich, dem die Kritik zugrunde liegt, die EU würde eine Politik der Abschottung betreiben. (vgl. bpb 2009) Dies im Hintergrund, konnten einige Fortschritte erzielt werden, die im folgenden Kapitel dargestellt werden.

4.3. Realisierungen und Fortschritte der Asyl- und Migrationspolitik der EU

Nachdem nun die aktuellen rechtlichen Grundlagen, Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche geklärt wurden sowie auf die aktuellen Prioritäten bzw. Ziele eingegangen wurde, möchte ich in diesem Kapitel die konkreten Realisierungen, basierend auf diesen Entwicklungen, aufzeigen. Indem auf die einzelnen Inhalte der EU-Asyl- und Migrationspolitik eingegangen wird, soll verdeutlicht werden wie die gemeinsamen Bestimmungen umgesetzt wurden und inwiefern eine Integration bzw. Vergemeinschaftung in den unterschiedlichen

Handlungsfeldern erreicht wurde.

4.3.1. Flucht und Asyl

In den Politikfeldern Flucht und Asyl konnte man sich in den letzten Jahren vermehrt auf gemeinsame Standpunkte einigen, sodass eine Reihe von Fortschritten erzielt werden konnten. Seit 1999, mit dem Beschluss des Programms von Tampere, arbeitet die EU konstant an einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem. Ein erster Erfolg stellte unter anderem die „Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in der Mitgliedstaaten der EU“ (2003/9/EG) dar, welche die Mindeststandards für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedstaaten der EU harmonisieren sollte. Überdies konnte mit der Einführung des Europäischen Flüchtlingsfonds die finanzielle Zusammenarbeit gestärkt werden. (GD Inneres 2014b) Der Fond hat das Ziel Integrationsmaßnahmen, Maßnahmen zur Aufnahme und zur Rückführung auf freiwilliger Basis von Asylwerbern, Flüchtlingen und Vertriebenen zu bündeln und zu unterstützen, um so ein finanzielles Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen. (EUROPA 2007a) Zudem wurde die „Richtlinie zur Gewährung von vorübergehendem Schutz“ (2001/55/EG) erlassen, die im Fall eines Massenzustroms von Menschen greift, die aufgrund von bewaffneten Konflikten, dauerhafter Gewalt oder systematischer Menschenrechtsverletzungen nicht mehr in ihr Heimatland zurückkehren können. (vgl. Gieler/Vogels 2013: 355) Letztlich konnte man sich auf die „Richtlinie für Familienzusammenführung“ (2003/86/EG) einigen, welche die Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige festlegt, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten. (EUROPA 2011b)

Nach dieser ersten Phase, kam es zu erneuten Konsultationen und Überlegungen um das Gemeinsame Europäische Asylsystem weiter zu entwickeln. Man konnte sich auf eine Reihe weiterer Regulierungen einigen, die gemeinsame Standards und eine intensivere Zusammenarbeit einführen sollten um sicherzustellen, dass Asylwerber gleichermaßen offen und fair behandelt werden unabhängig davon in welchem Mitgliedstaat sie sich befinden. (vgl. GD Inneres 2014b) Grundsätzlich handelt es sich dabei um fünf Richtlinien:

- die revidierte Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU). Diese beabsichtigt fairere, schnellere und bessere Asylentscheidungen. So erhalten Asylwerber mit besonderen Bedürfnissen die notwendige Unterstützung um ihren Anspruch geltend zu machen sowie höherer Schutz für unbegleitete Minderjährige und Opfer von Folter durchgesetzt werden soll. (vgl. GD Inneres 2014b)

- die revidierte Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU). Ziel der Richtlinie ist es das menschenwürdige Aufnahmebedingungen für Asylwerber in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen einzuführen sowie die Grundrechte der betroffenen Personen zu gewährleisten. Sie besagt zudem, dass Verhaftung bzw. Arrest nur als letztmögliche Maßnahme eingesetzt werden darf. (vgl. GD Inneres 2014b)
- die revidierte Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU). Indem diese Richtlinie die Grundlage für die Bewilligung internationalen Schutzes festhält, soll gleichzeitig der Zugang zu Integrationsmaßnahmen für internationale Schutzberechtigte verbessert werden. (vgl. GD Inneres 2014b)
- die revidierte Dublin Verordnung (Dublin III 604/2013/EU). Diese Richtlinie erhöht den Schutz der Asylwerber während dem Prozess zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung des Asylantrags zuständig ist und beinhaltet Regulierungen bestimmend über die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem wird ein System entwickelt um frühzeitig Probleme in nationalen Asyl- und Aufnahmesystemen aufzudecken und zu verhindern, dass diese sich zu größeren Krisen entwickeln. (vgl. GD Inneres 2014b)
- die revidierte EURODAC-Richtlinie (603/2013/EU). Die EURODAC-Richtlinie erlaubt den Abgleich von Fingerabdrücken von Asylwerbern unter der strengen Voraussetzung, dass es sich um die Verhinderung, Aufdeckung oder Prüfung von schwerwiegenden Verbrechen wie Mord oder Terrorismus handelt. (vgl. GD Inneres 2014b)

In diesem Kontext wurde 2010 auch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) errichtet und seitdem stetig ausgebaut um die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten weiter zu fördern und den Mitgliedstaaten Unterstützung bei der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu gewähren. (vgl. GD Inneres 2014b)

4.3.2. Irreguläre Migration und Grenzschutz

Eines der größten Errungenschaften der EU ist der Schengen-Raum, mit dem die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten geöffnet wurden, sodass sich diejenigen Personen, die in der EU leben und arbeiten frei bewegen können. Damit wurde es allerdings notwendig die Kontrollen an den Außengrenzen des Schengen-Raumes zu verstärken um die Sicherheit der EU-BürgerInnen zu gewährleisten. (vgl. GD Inneres 2014c) Der Schengen Grenzkodex bestimmt dabei grundlegend das Überschreiten der Außengrenzen. Er besteht aus einer Reihe von Regulierungen für die Personenüberprüfungen an den Außengrenzen, Einreisebestimmungen sowie Regeln für die Aufenthaltsdauer, die in allen Mitgliedstaaten gleichwährend gelten um die Grenzkontrollen insgesamt effizienter und transparenter zu

machen. (vgl. GD Inneres 2014c) Zudem wird eine Sonderregelung für den kleinen Grenzverkehr eingeführt.

„Danach ist der Abschluss bilateraler Abkommen zulässig, die für Grenzbewohner eine Reihe von Erleichterungen beim Überschreiten der Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten vorsehen. Zudem wird für Grenzbewohner, auch wenn für sie eine Visumpflicht gilt, eine Sondergenehmigung eingeführt.“ (EUROPA 2011c)

Überdies erleichtert die gemeinsame Visapolitik den Eintritt legaler Besucher in die EU und verstärkt gleichzeitig die interne Sicherheit. Die gemeinsame Visapolitik bezieht sich auf kurze Aufenthalte von bis zu drei Monaten, welche durch das sogenannte „Schengen Visum“ für Drittstaatsangehörige ermöglicht werden. (vgl. GD Inneres 2014c)

Auch am gemeinsamen Grenzschutzmanagement wurde gearbeitet um die interne Sicherheit weiter zu gewährleisten. Eine Reihe von Informationsaustauschmechanismen sind in diesem Zusammenhang entwickelt worden. Am relevantesten sind wohl das Visa-Informationssystem (VIS), das den Schengen Staaten ermöglicht Visumdaten vor allem im Zusammenhang mit Entscheidungen zu Kurzaufenthalten auszutauschen, sowie das Schengener Informationssystem (SIS), das den Staaten erlaubt Daten über mögliche Straftäter, über Personen die möglicherweise keine Aufenthaltsgenehmigung haben, vermisste Personen oder gestohlene, verlorene bzw. veruntreute Besitztümer, auszutauschen. VIS, SIS sowie EURODAC werden von der Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) ausgeführt. (vgl. GD Inneres 2014c)

Außerdem wurde die Grenzschutzagentur FRONTEX mit der Ratsverordnung Nr 2007/2004 im Jahr 2004 gegründet sowie das Überwachungssystem EUROSUR eingeführt wurde. (vgl. FRONTEX 2014c) Während FRONTEX zunächst hauptsächlich die Grenzschutzoperationen der Mitgliedstaaten unterstützte und koordinierte sowie die gemeinsamen Operationen zur See regulierte um die irreguläre Einwanderung zu verhindern, so wurde ein weiteres Ziel der Agentur die Früherkennung von MigrantInnen in Not um deren Leben zu retten. (vgl. Europäische Kommission 2014a: 10) EUROSUR hingegen wurde, basierend auf einer Initiative der Europäischen Kommission, im Rahmen der Agentur FRONTEX und in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Grenzbeamten entwickelt. (vgl. FRONTEX 2014d) EUROSUR ist ein Mehrzwecksystem um grenzüberschreitende Kriminalität wie beispielsweise Drogenhandel aufzudecken und zu verhindern oder Leben von MigrantInnen in Not an den Schengener Außengrenzen zu retten. Es stellt ein gemeinsamen Mechanismus für nahezu unmittelbaren Informationsaustausch zur Grenzüberwachung, zur Verfügung. (vgl.

Europäische Kommission 2014a: 10)

Im Bereich der irregulären Migration in die EU wurden strengere Regelungen für Handlungen gegen Straftäter im Zusammenhang mit Menschenhandel, verbunden mit der verbesserten Betreuung von Opfern, erlassen um illegale Menschenhandelsnetzwerke zu zerschlagen. (vgl. GD Inneres 2013a) In diesem Zusammenhang wurde auch ein EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels ernannt, um die Koordinierung und die Beständigkeit zwischen den Handlungen der EU-Institutionen, Agenturen, den Mitgliedstaaten sowie auch Drittstaaten in diesem Bereich zu verbessern. Auch die Einrichtung einer Website für die Bekämpfung des Menschenhandels soll dazu dienen Informationen zu diesem Thema zu gewährleisten. (vgl. GD Inneres 2013a)

Um zu verhindern, dass irreguläre MigrantInnen weiterhin vom Zugang zum europäischen Schwarzmarkt angezogen werden, einigten sich die Mitgliedstaaten auf Gegenmaßnahmen zur Prävention und strengerer Überprüfung in diesem Feld. So wurde eine Sanktionsrichtlinie gegen Arbeitgeber irregulärer MigrantInnen erlassen. Diese zielt nicht nur darauf ab Arbeitgeber illegaler MigrantInnen zu sanktionieren, sondern auch die Beschäftigung solcher zu erschweren und die Arbeitnehmer besser zu beschützen, insbesondere in Fällen von Ausbeutung illegaler Arbeitskräfte. (vgl. GD Inneres 2013a)

4.3.3. Immigration

Im Bereich der legalen Immigration versucht die EU ebenfalls einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen. Dies beinhaltet die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen von bestimmten Kategorien von MigrantInnen. Unter anderem wurde so die „Blaue Karte EU“ für hochqualifizierte ArbeitsmigrantInnen eingeführt, die den Zugang zum Arbeitsmarkt vereinfachen soll sowie dem Inhaber bestimmte sozioökonomische Rechte und vorteilhafte Bedingungen für Familienzusammenführung und Mobilität innerhalb der EU ermöglicht. Auch für Studierende und Wissenschaftler wurden gemeinsame Aufnahme- sowie Aufenthaltsbestimmungen geschaffen. (vgl. GD Inneres 2014d)

Überdies wurde ein gemeinsamer Rahmen für Familienzusammenführung sowie für langzeitaufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige entwickelt.

Schließlich wurde 2011, die sogenannte „einheitliche Aufenthaltsrichtlinie“ beschlossen. Diese hält ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich in der EU aufzuhalten und zu arbeiten fest sowie ein gemeinsames Bündel von Rechten für DrittstaatarbeitnehmerInnen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten. (vgl. GD Inneres 2014d)

Im Bereich der Saisonarbeit liegt ein Vorschlag der Kommission vor, der es den Saisonarbeitern ermöglichen soll, schneller in die EU einzureisen, wenn Bedarf an Arbeitskräften besteht. Diese ist aktuell allerdings noch nicht erlassen, sondern wird noch im Rat und dem Europäischen Parlament debattiert. Gleiches gilt für einen Vorschlag der Kommission mit der multinationalen Unternehmen die vorübergehende Entsendung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen erleichtert werden soll. (vgl. GD Inneres 2014d)

Zudem wurde eine Richtlinie erlassen, die Drittstaatsangehörigen, die sich fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig in der EU aufgehalten haben, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkennt. Sie legt zudem die Voraussetzungen fest, unter denen langfristig Aufenthaltsberechtigte sich in einem anderem EU-Land als dem, der ihnen die Rechtsstellung zuerkannt hat, aufhalten können. (vgl. GD Inneres 2014d)

Schließlich errichtete die Europäische Kommission 2011 das virtuelle EU-Immigrationsportal, welches Informationen für Drittstaatsangehörige bereitstellt, die vorhaben in die EU einzureisen. Es richtet sich außerdem an MigrantInnen, die sich in der EU befinden und sich über die Mobilitätsbestimmungen innerhalb der EU informieren wollen. Das Portal enthält praktische Informationen für jede Kategorie von MigrantInnen über Verfahren in allen 28 Mitgliedstaaten der EU. (vgl. GD Inneres 2014d)

Auch hier ist es der EU also gelungen in einigen Bereichen der Immigration gemeinsame Rahmenbedingungen und Regulierungen festzuhalten, die es den MigrantInnen erleichtern sollen die rechtlichen Bedingungen für Einreise und Aufenthalt in der EU zu beachten sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

4.3.4. Integration

Adäquate Integration von MigrantInnen in die Aufnahmegesellschaft ist ein wichtiger Aspekt um die Möglichkeiten legaler Migration zu maximieren und das Potential von Immigration für die europäische Entwicklung auszuschöpfen. (vgl. GD Inneres 2013b) Allerdings war es bisher kaum möglich den Bereich der Integrationspolitik auf die Ebene der EU-Organe zu verlagern, unter anderem aufgrund sehr unterschiedlicher Vorstellungen von „Nation“ oder „nationaler Zugehörigkeit“ in den Mitgliedstaaten. (vgl. Bendel 2000: 128)

Allerdings konnte sich die Mitgliedstaaten auf eine Reihe von Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU einigen, die 2004 vom Rat verabschiedet wurden. Sie bilden das Fundament der Initiativen im Bereich Integration auf EU-Ebene. (vgl. GD Inneres 2013b) Jedoch ist der Plan eher als sehr groben Rahmen zu sehen, der das Integrationsverständnis auf folgende zehn Handlungsfelder zusammenfasst: gegenseitiges

Entgegenkommen der MigrantInnen und ansässigen Personen, Beschäftigung, Kenntnisse der Landessprache, Bildung, gleichberechtigter Zugang zu Institutionen und Dienstleistungen, häufige Begegnungen zwischen MigrantInnen und BürgerInnen der Mitgliedstaaten, freie Kultur- und Religionsausübung, Beteiligung der EinwanderInnen an integrationspolitischen Maßnahmen, Einbeziehung von Integrationsmaßnahmen in alle wichtigen politischen Ressorts sowie klare Ziele und Evaluierungsmechanismen. (vgl. Europäische Website für Integration 2014)

Überdies erstellte die Kommission eine Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen, die zuletzt 2011 erneuert wurde. Diese besagt was unter Integration zu verstehen ist und wie der Prozess unterstützt werden sollte. Der Schwerpunkt liegt bei Maßnahmen zur Steigerung der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Partizipation von Einwanderern, wie beispielsweise Sprachkurse, Einführungsprogramme, Anstrengungen im Bildungsbereich oder verstärkte Einbindung von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt. Wichtig dabei ist, dass diese Maßnahmen verstärkt auf lokaler Ebene stattfinden und die örtlichen und regionalen Akteure vermehrt einbezogen werden. Erhöht werden soll zudem die Rolle der Herkunftsländer im Integrationsprozess; dies beispielsweise durch Maßnahmen vor der Abwanderung, die den MigrantInnen die Integration erleichtern. Zentral sind dabei auch bessere Verfahren für die Anerkennung der Qualifikationen und Fähigkeiten von MigrantInnen. (vgl. Europäische Kommission 2011a: 4 ff) Zur Umsetzung dieser Vorgaben findet sich in der Agenda eine Art Toolbox, aus der nationale Behörden jene auswählen können, die sie am effektivsten für ihre jeweilige Situation befinden. Ebenfalls wurden Indikatoren für die Überwachung der integrationspolitischen Ergebnisse herausgearbeitet um Vergleichbarkeit zu gewährleisten und aus Erfahrungen lernen zu können. (vgl. Europäische Kommission 2011a: 13)

Des Weiteren stellt die EU einige Instrumente zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen bereit. So werden Ministerkonferenzen abgehalten um die ständige politische Debatte über Integration sicherzustellen. Zudem existieren nationale Kontaktstellen für Integration um den Austausch von Informationen und erfolgreichen Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern sowie Europäische Fonds zur Unterstützung von Mitgliedstaaten bei Integrationsbelangen eingerichtet wurden. (vgl. GD Inneres 2013b)

All dies soll helfen, einen gemeinsamen Rahmen für Integrationsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen und weiter zu entwickeln. Die Integrationsmaßnahmen an sich verbleiben allerdings im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. (vgl. Bendel 2000: 129) Somit ist dies ein Bereich der Einwanderungspolitik, in dem die EU nur sehr bedingt Einfluss

hat. Die Kompetenz der EU beschränkt sich lediglich auf Unterstützung- und Koordinierungsmaßnahmen, sodass die Integrationspolitik grundsätzlich den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleibt.

Insgesamt bleibt die Frage inwiefern die neuen Regulierungen, Maßnahmen und Bestimmungen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden bzw. bereits wurden. Obwohl deutlich wird, dass sich der gemeinsame EU-Rahmen weiter ausbaut und konkrete Ergebnisse mit sich führt, bleibt eine Beurteilung der nationalen Umsetzungsergebnisse offen. Auch die Effektivität der gesetzten Richtlinien ist bisher größtenteils nicht geklärt und wird sich erst in den folgenden Jahren zeigen. Ob also der verstärkte Grenzschutz zu mehr Sicherheit führen wird oder die neu geschaffenen legalen Einwanderungskanäle die Migrationssteuerung verbessern, bleiben offene Fragen. Meiner Meinung nach, wurden einige Schritte in die richtige Richtung gesetzt, allerdings werden immer wieder neue Herausforderungen auf die Union und die Mitgliedstaaten zukommen, sodass weiterhin Handlungsbedarf besteht.

Dies wird auch die Außenpolitik der EU verstärkt betreffen, die sich zusätzlich mit internationaler Migration auseinander setzen muss, um ein adäquates Einwanderungskonzept der EU zu vervollständigen. Die externe Dimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik spielt also auch eine bedeutende Rolle und soll im folgenden Kapitel näher dargestellt werden.

4.4. Die externe Dimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik

In diesem Kapitel erfolgt ein Überblick über die externe Dimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik. Zunächst wird aufgezeigt inwiefern das Thema Migration eine Rolle in der EU-Außenpolitik spielt bzw. inwiefern Migration in der Agenda der EU-Außenpolitik zu finden ist. In diesem Kontext wird auch der Gesamtansatz für Migration und Mobilität vorgestellt, der einen Rahmen für die gesamte externe Dimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik darstellt. Es soll geklärt werden welche Rolle Migration hier spielt und wie die Prioritäten und die bereits umgesetzten Maßnahmen aussehen. Schließlich werden die konkreten Instrumente einschließlich ausgewählter Beispiele vorgestellt, die die Außenpolitik der EU in asyl- und migrationspolitischen Belangen nutzt.

4.4.1. Migration in der Agenda der EU-Außenpolitik

Seit den späten 1990er Jahren, verlagert sich das Thema Migration vermehrt auch in die EU-Außenpolitik. Es geht dabei um die zunehmende Verlagerung der Kontrollmechanismen in

die Herkunfts- und Transitländer um bereits dort MigrantInnen abzufangen und eine Weiterreise zu verhindern. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 368)

So wird bereits im Programm von Tampere die Priorität eines stärkeren außenpolitischen Handelns der EU hervorgehoben. Hierbei geht es vor allem um die Zusammenarbeit mit Nachbarländern, sowie Herkunfts- und Transitländern *„(..) um dem illegalen Handel mit Drogen und Schmuggelware oder gestohlenen Gütern ein Ende zu bereiten und illegaler Einwanderung einen Riegel vorzuschieben.“* (GD Inneres 2002) Auch im Haager Programm wird auf diese Thematik eingegangen. So heißt es in einer Mitteilung der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit der externen Dimension der Migration weiter verstärkt werden müssen. *„Die Migrationsproblematik muss einen festen Platz in den Außenbeziehungen der EU mit Herkunfts- und Transitländer haben und Teil eines globalen Migrationskonzepts sein. (..) Die wichtigsten Aspekte sind die Überweisung von Migranten, die Rolle der Diaspora, die Mobilität von Intelligenz und die zirkuläre Migration (..).“* (GD Inneres 2002)

Gleichzeitig wird die erste Strategie betreffend die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelt. Der Fokus wird in der Mitteilung auf die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit sowie die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit anhand der Zusammenarbeit gelegt. Zudem werden in der Mitteilung die Grundsätze genannt, die für die Politik gegenüber Drittstaaten relevant sind; so werden geografische Prioritäten und Zielsetzungen festgehalten. (EUROPA 2007b)

Schließlich werden diese Ansätze auch im Stockholmer Programm bestärkt, indem festgehalten wird, dass die externe Dimension der EU-Politik auch im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts berücksichtigt werden muss um die Herausforderungen, vor denen Europa heute steht besser in Angriff nehmen zu können. Folgende Grundsätze dienen zur Orientierung:

- Bewahrung einer einheitlichen Politik der Außenbeziehungen;
- partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Drittländern (einschließlich Kandidatenländer, Nachbarländer und EWR/ Schengen-Länder, der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation);
- Förderung der europäischen und internationalen Standards und Werte (..);
- Informationsaustausch zu bi- und multilateralen Aktivitäten;
- solidarisches, kohärentes und komplementäres Handeln;
- umfassende Nutzung aller ihr zur Verfügung stehenden Instrumente;
- Information, Überwachung und Bewertung der externen Dimension von Justiz und

Inneres;

- Verfolgung eines proaktiven Ansatzes in den Außenbeziehungen. (EUROPA 2010c)

Das Thema Migration nimmt damit auch in der Außenpolitik der EU zunehmend eine bedeutende Rolle ein. Man hat feststellen müssen, dass die Ziele und Herausforderungen im Hinblick auf internationale Migration nur dann effizient behandelt werden können, wenn auch Partner-, Herkunfts- und Transitländer einbezogen werden und eine intensive Zusammenarbeit aufgebaut wird. Die Kommission hat daher den Gesamtansatz für Migration und Mobilität entwickelt, der sich auf diese Aufgaben im Außenbereich der EU-Asyl- und Migrationspolitik konzentriert.

4.4.2. Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)

Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität bildet seit 2005 den übergeordneten Rahmen für die externe EU-Migrationspolitik. 2011 wurde der Gesamtansatz neu ausgerichtet um den strategischen Zielen der EU stärker Rechnung zu tragen. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 3) Als thematische Prioritäten sollte der GAMM sich auf vier Säulen stützen:

- Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität;
 - Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels;
 - Förderung der internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik;
 - Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.
- (vgl. Europäische Kommission 2011b: 7 f.)

Zudem soll der GAMM migrationsorientiert sein. D.h. im Mittelpunkt der Maßnahmen sollten die MigrantInnen sein, denen Zugang zu einer sicheren Mobilität ermöglicht werden muss. Auch Grund- und Menschenrechte von MigrantInnen ist ein zentrales Thema des GAMM, da es alle vier Säulen betrifft und durch die GAMM weiter verstärkt werden soll.

Obwohl der GAMM keinen geografischen Beschränkungen unterliegt, so unterscheidet er doch in der Intensität und dem Ausmaß zwischen verschiedenen Regionen. Da sich im Laufe der Zeit zahlreiche regionale und subregionale Dialog- und Kooperationsprozesse gebildet haben, ist es notwendig geografische Prioritäten festzulegen um eine allgemeine Ausrichtung in der EU-Außenpolitik aufzubauen. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 8)

Im Bereich der regionalen Dialoge sollte die EU-Nachbarschaft erste Priorität genießen. Konkret bezieht sich dies auf den südlichen Mittelmeerraum (Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Ägypten) und die Region der Östlichen Partnerschaft (Ukraine, Belarus, Moldau, Georgien, Armenien und Aserbaidschan). Hier sind die Aspekte Migration und Mobilität eng

mit der allgemeinen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit verflochten, sodass das Ziel eine enge und starke Partnerschaft sein sollte, die auf gegenseitigem Vertrauen und gemeinsamen Interessen basiert und die weitere regionale Integration fördert. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 9)

An zweiter Stelle sollte als südliche Priorität die Strategische EU-Afrika-Partnerschaft stehen, die die EU und alle 53 afrikanischen Staaten einbindet. Und als östliche Priorität der Prager Prozess, der die EU und 19 Länder im Osten (Westbalkan, Osteuropa, Russland, Zentralasien, Südkaukasus und die Türkei) verbindet.

Und obwohl diese regionalen Dialoge Vorrang genießen, so sollten auch an bereits existierenden spezifisch subregionalen Dialogen wie dem Rabat-Prozess¹⁸ (Westafrika) oder dem Budapester-Prozess¹⁹ (Beratungsforum von über 50 Ländern wie China, Bangladesch, Pakistan, Afghanistan, Iran, Irak, Syrien, die Türkei und die Länder Zentralasiens sowie 10 internationalen Organisationen) weiter gearbeitet werden. Ebenso sollte der EU-AKP-Dialog (Gruppe von Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean) und EU-LAC-Dialog (Lateinamerika und Staaten des karibischen Raums) in Migrationsfragen weiter intensiviert und ausgebaut werden sowie über ein Dialog zwischen der EU und einschlägigen asiatischen Ländern nachgedacht werden soll. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 9)

Im Hinblick auf bilaterale Dialoge, sollte sich der GAMM auf eine relativ kleine Zahl von Schlüsselpartnern konzentrieren um die regionalen Dialoge zu ergänzen. Dazu zählen sicherlich die Türkei und die westlichen Balkanstaaten, mit denen als Kandidatenländer bzw. potenzielle Kandidatenländer der EU-Erweiterung bereits eine enge Partnerschaft und eine enge Zusammenarbeit im Bereich Migration und Mobilität entwickelt wurde. Auch Russland ist ein wichtiger Partner, mit dem bereits Fortschritte erzielt werden konnten. Zudem gehören die Industriestaaten USA, Kanada und Australien zu diesen Schlüsselpartnern um gemeinsame Prioritäten und Strategien zu erarbeiten. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 9 f.)

Zur Unterstützung des GAMM stehen zwei Partnerschaftsrahmen zur Verfügung, die je nach Interesse und politischem Dialog zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat flexibel und maßgeschneidert eingesetzt werden können. Der erste Rahmen ist die Mobilitätspartnerschaft (MP). Wenn ein gewisser Stand im Dialog über Migration und Mobilität erreicht wurde, kann ein Vorschlag zur Aushandlung einer MP vorgelegt werden. Die Partnerschaft dient dazu einen gut gesteuerten Personenverkehr zwischen der EU und

¹⁸ s. Kapitel 4.4.3.

¹⁹ s. Kapitel 4.4.3.

dem jeweiligen Partnerland zu erreichen und ist dabei auf die gemeinsamen Interessen und Anliegen der beiden Seiten zugeschnitten. Ziel der MP ist eine gut gesteuerte Migration und eine Mobilität unter sicheren Rahmenbedingungen. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 12) Einen zweiten Rahmen bietet die Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität (Common Agenda on Migration and Mobility – CAMM). Sie bietet eine Alternative, wenn beide Seiten verstärkt zusammen arbeiten wollen, allerdings nicht bereit sind das Gesamtpaket der Verpflichtungen und Zusagen zu unterzeichnen. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 12)

„Wie die MP sollte die CAMM verschiedene gemeinsame Empfehlungen, Zielsetzungen und Verpflichtungen für den Dialog und die Zusammenarbeit enthalten und ein Paket spezifischer Unterstützungsmaßnahmen der EU und interessierter Mitgliedstaaten umfassen.“ (vgl. Europäische Kommission 2011b: 12)

Bei beidseitigem Einverständnis kann die CAMM auch nachträglich zu einer Mobilitätspartnerschaft ausgebaut werden. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 12)

Begründet werden beide Rahmenpartnerschaften durch eine gemeinsame politische Erklärung der EU und dem jeweiligen Partnerstaat und basieren damit auf gegenseitigen, formal nicht bindenden Zusagen. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 12)

Der GAMM stützt sich zudem auf ein vielfältiges Instrumentarium, das im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft bzw. Gemeinsamen Agenda, in den unterschiedlichen Phasen des Dialogs und der operativen Zusammenarbeit angewandt werden:

- Wissensinstrumente wie beispielsweise Studien, Statistiken, Folgenabschätzungen, Migrationsprofile oder Erkundungsmissionen;
- Dialoginstrumente, insbesondere Seminare und Konferenzen sowie Migrationsmissionen;
- Kooperationsinstrumente wie zum Beispiel Expertenaustausch, gezielte Projekte und Programme, Kooperationsplattformen etc (vgl. Europäische Kommission 2011b: 13)

Zur erfolgreichen Umsetzung des GAMM sind ausreichende Finanzmittel notwendig. Diese werden vom Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 bestimmt, die der Rubrik „Europa in der Welt“ insgesamt rund 8,3 Milliarden Euro für kommenden Zeitraum von sieben Jahren zur Verfügung stellt. Zentrale Instrumente im Migrationsbereich sind das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI). (Europäische Kommission 2014b: 21) Das Europäische Nachbarschaftsinstrument schließt insgesamt 17 Länder ein (Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldawien, Marokko, Palästina, Russland, Syrien, Tunesien und

die Ukraine) und beläuft sich auf rund 2,2 Milliarden Euro für den genannten Zeitraum. Das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet alle Länder, mit Ausnahme industrialisierter Staaten und basiert auf rund 2,3 Milliarden Euro, von denen ein Teil spezifisch in Finanzierungshilfen im Bereich Migration und Asyl fließen. (GD Entwicklung und Zusammenarbeit 2014b/ Europäische Kommission 2014b: 21) Daneben werden auch bestimmte Fonds eine wichtige Rolle spielen. So der Fonds für Asyl, Migration und Integration, der sich auf Migrationsflüsse als auch auf ein effektives Migrationsmanagement konzentriert. Unterstützt werden alle Maßnahmen im Bereich Migration, einschließlich Asyl, legale Migration, Integration und Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung. Der Fonds beläuft sich auf insgesamt 3,1 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2014-2020. (GD Inneres 2014f) Ebenso relevant ist der Fonds für innere Sicherheit, insbesondere im Bereich Grenzmanagement. Für diesen Bereich sieht der Fonds rund 2,7 von insgesamt 3,7 Milliarden Euro vor. Von Seiten der Kommission wird auch betont, dass beide Fonds ausdrücklich eine erhebliche externe Dimension haben, um sicherzustellen, dass die Prioritäten und Interessen der EU im Hinblick auf Drittstaaten umgesetzt werden können. (vgl. GD Inneres 2014f)

Daneben sollten auch die Mitgliedstaaten weiterhin direkte Beiträge zur Finanzierung des GAMM zahlen „(..) wenn sie den Gesamtansatz in ihrer bilateralen Zusammenarbeit anwenden, wenn sie sich im Rahmen regionaler Prozess engagieren und wenn sie sich an den Mobilitätspartnerschaften und Gemeinsamen Agenden mit prioritären Partnern beteiligen.“ (Europäische Kommission 2011b: 24)

Zur effektiven Umsetzung gehört außerdem ein Monitoring Verfahren. Dafür soll alle zwei Jahre ein GAMM-Bericht erscheinen, der auf Angaben der Mitgliedstaaten, der EU-Delegationen und Einrichtungen sowie den Partnerländern basiert. Der Bericht soll prüfen inwiefern die dargelegten Ziele erreicht worden sind und Empfehlungen geben. Dieser Fortschrittsbericht soll dann über eine eigens dazu eingerichteten Website weiterverbreitet werden. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 25)

Im Bericht über die Umsetzung des GAMM 2012-2013 wird festgehalten, dass erhebliche Fortschritte beim Ausbau der politischen Beziehungen mit Drittstaaten und -regionen erzielt werden konnten. Dies vor allem mit Ländern des südlichen Mittelmeerraums und den Ländern der Östlichen Partnerschaft. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 25) Mehr als 90 migrationsbezogene Projekte in den Entwicklungsländern mit mehr als 200 Mio. Euro wurden in diesem Zeitraum von der Kommission unterstützt. (vgl. Europäische Kommission 2014d) Dabei haben sich die Mobilitätspartnerschaften „(..) als ein ausgefeilter bilateralen Rahmen

für die Behandlung von Migrations- und Asylfragen erwiesen (..)“ (Europäische Kommission 2014c: 26) Allerdings müssen diese *„(..) im Hinblick auf die thematischen Prioritäten effektiver, operativer und ausgewogener (..)“* (Europäische Kommission 2014c: 26) gestaltet werden sowie die verstärkte aktive Mitarbeit aller Beteiligten (EU-Agenturen, Kommission, Mitgliedstaaten und EU-Außendienst) notwendig ist für eine erfolgreiche Umsetzung der Prioritäten des GAMM. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 26)

4.4.3. Instrumente und Beispiele der externen EU-Migrationspolitik

Der EU-Außenpolitik stehen einige Instrumente zur Verfügung, die die externe EU-Migrationspolitik bestimmen. Im Folgenden sollen diese anhand einiger Beispiele vorgestellt werden. Die Aufzählung der rechtlichen als auch politischen Instrumente stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll lediglich anhand einiger zentraler, in der Literatur immer wieder auftretender Modelle zum besseren Verständnis beitragen.

Zu den rechtlichen Instrumenten gehören zum Einen die Visasierleichterungsabkommen, die ein vereinfachtes Verfahren zur Ausstellung von Visen für EU-BürgerInnen als auch für Drittstaatsangehörige beinhaltet. Zu den Unterzeichnerstaaten eines solchen Abkommens mit der EU gehören Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kap Verde, Mazedonien, Georgien, Moldawien, Montenegro, Serbien, Russland und die Ukraine. (vgl. GD Inneres 2014c)

Visasierleichterungsabkommen sind oft verbunden mit Rückübernahmeabkommen. Diese schaffen ein Verfahren für die Rückführung von Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung in die EU bzw. in das Partnerland. Konkret beinhalten die Abkommen klare Verpflichtungen und Verfahren für die Beamten der Drittstaatsangehörigen sowie der EU, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Art und Weise irregulär eingewanderte Personen rückgeführt werden müssen. Grundsätzlich handelt es sich bei den Rückübernahmeabkommen also um Instrumente zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbeamten. (vgl. GD Inneres 2013c) Zu den Partnerstaaten der EU zählen in diesem Zusammenhang Albanien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Hongkong, Macao, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Sri Lanka und die Ukraine. Auch mit der Türkei wurde ein solches Abkommen unterzeichnet, welches allerdings bisher noch nicht in Kraft getreten ist. (vgl. Bundesministerium für Inneres Deutschland 2014)

Zudem zählen zu den rechtlichen Instrumenten der externen EU Migrationspolitik einige Richtlinien. Zentral ist hier die Richtlinie (2001/51/EG) zur Harmonisierung der Geldstrafen

für Beförderungsunternehmen, die Drittstaatsangehörige ohne die für die Einreise notwendigen Dokumente in die EU einführen. (vgl. EUR-Lex 2010a) Darüber hinaus spielt auch die Richtlinie (2002/90/EG) zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt eine wichtige Rolle. Sie enthält eine gemeinsame Definition für „Beihilfe zur illegalen Einwanderung“ und *„(..) verbessert damit die Anwendung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur illegalen Einwanderung.“* (EUR-Lex 2010b)

Des Weiteren ist die Richtlinie (2011/36/EU) zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer zu nennen. Sie legt Mindestvorschriften zur Festlegung der Straftaten, die unter den Menschenhandel fallen und Sanktionen fest. (vgl. EUR-Lex 2013) All diese Richtlinien haben das Ziel irreguläre Migration zu verhindern und berühren dabei teilweise auch die externe Dimension der EU-Migrationspolitik.

Ebenso relevant ist die Richtlinie (2008/115/EG) für gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegaler aufhältiger Drittstaatsangehöriger:

„Diese Richtlinie führt gemeinsame Normen und Verfahren für Mitgliedstaaten ein, wonach diese illegal aufhältige Drittstaatsangehörige aus ihren Hoheitsgebieten abschieben können. Die Richtlinie legt Voraussetzungen für die Beendigung illegaler Aufenthalte und für die Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen mit dem Ziel der Abschiebung sowie Verfahrensgarantien fest.“ (EUROPA 2009b)

Diese Beschreibung der Richtlinien, die im Feld der externen EU-Migrationspolitik eine Rolle spielen stellt, wie erwähnt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Allerdings zeigt sie einige zentrale Aspekte auf, die auf EU-Ebene behandelt und rechtlich gefestigt wurden.

Neben den rechtlichen Instrumenten sind auch die politischen Instrumente erwähnenswert. Dazu gehören zahlreiche Politikdialoge zum Thema Migration. So wäre als eines der zentralen Dialoge der Budapester Prozess zu nennen, der ein Beratungsforum für über 50 Länder (China, Bangladesch, Pakistan, Afghanistan, Iran, Irak, Syrien, die Türkei und die Länder Zentralasiens sowie der EU) und zehn internationale Organisationen darstellt. Der Budapester Prozess ist ein beratendes Forum, das 1991 ins Leben gerufen wurde. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 13) Ziel ist es ein umfassendes und nachhaltiges System für geregelte Migration zu erstellen indem der Informationsaustausch zwischen den Staaten gefördert wird. (vgl. ICMPD 2014a) 2013 erfuhr der Prozess eine geografische Neuausrichtung indem die Erklärung von Istanbul über die „Seidenroutenpartnerschaft für Migration“ verabschiedet wurde. Die Erklärung enthält ein klares Bekenntnis zur Achtung der

Menschenrechten bei der Migrationssteuerung sowie ein Aktionsplan mit konkreten operativen Maßnahmen angenommen wurde. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 13)

Ebenso von Relevanz ist der Prager Prozess, der 2009 ins Leben gerufen wurde und die EU und 19 Länder im Osten (Westbalkan, Osteuropa, Russland, Zentralasien, Südkaukasus und die Türkei) verbindet. Als Grundlage dienen eine Gemeinsame Ministererklärung sowie ein gemeinsamer Aktionsplan 2012-2016. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 12) Absicht dieses Dialogs ist es die Kooperation im Bereich des Migrationsmanagements zu verstärken und gemeinsame Prinzipien für eine enge Migrationspartnerschaft zwischen den betroffenen Staaten zu erstellen. So betont das Gemeinsame Abkommen folgende fünf Aspekte:

- Verhinderung und Bekämpfung irregulärer Migration
- Rückführung, freiwillige Rückkehr und nachhaltige Reintegration
- Legale Migration mit dem Schwerpunkt Arbeitsmigration
- Integration von legalen Einwanderern
- Migration, Mobilität und Entwicklung (vgl. ICMPD 2014a)

Von der Europäischen Kommission wird der Prager Prozess als „(..) *effektiven Rahmen für die Koordinierung und Förderung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der Migration* (..)“ (Europäische Kommission 2014c: 12) beurteilt. Er ermöglicht den Austausch erfolgreicher Praktiken und Erfahrungen zwischen den Teilnehmerstaaten sowie zahlreiche Aktivitäten auf unterschiedlichen Beamtenebenen insbesondere Workshops zu unterschiedlichen migrationsbezogenen Themen. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 12) Schließlich ist der Rabat-Prozess ein wichtiger politischer Dialog in diesem Zusammenhang. Dieser wurde 2006 in Rabat, Marokko unterzeichnet und bezieht sich auf insgesamt 60 Staaten der EU und Afrikas. Es folgten weitere Ministerkonferenzen 2008 in Paris und 2011 in Dakar, wo die Dakar-Strategie für den Zeitraum von 2012-2014 angenommen wurde. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 14) Es geht im dem Dialog grundsätzlich darum einen pragmatischen und ausgeglichenen Ansatz im Umgang mit Migration und Entwicklung zu erreichen. (vgl. ICMPD 2014a) Auf Ebene der Sachverständigen fanden daher Treffen statt, in denen es um „(..) *das Grenzmanagement (Brüssel, Juni 2013), die Stärkung einer evidenzbasierten Politikgestaltung im Bereich Migration (Dakar, September 2013) und im Bereich Grenzmanagement (Madrid, 2013)* (..)“ (Europäische Kommission 2014c: 14) ging, sowie einige Treffen des Lenkungsausschusses. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 14)

Als weiteres Instrument der externen EU-Migrationspolitik ist die operative Unterstützung und der Kapazitätsaufbau zu nennen. Dies schließt unter anderem die Grenzschutzagentur

FRONTEX ein. Die Kooperation mit Drittstaaten ist ein integraler Teil des Aufgabenbereichs der Agentur um illegale Migration und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen. Zu den Hauptbereichen der operativer Kooperation gehören Informationsaustausch, Risikoanalysen, Ausbildung, Forschung und Entwicklung, gemeinsame Operationen sowie Pilotprojekte. (vgl. Frontex 2014b) Als bevorzugte Maßnahmen sieht FRONTEX Arbeitsvereinbarungen vor, die die jeweiligen Interessen der einzelnen Partner berücksichtigen und die Einhaltung der Menschenrechte sicherstellen. (vgl. Frontex 2014b) Ein Beispiel für eine solche Partnerschaft ist das Westbalkan Risikoanalysenetzwerk, bei dem Analysten von FRONTEX und den sechs Partnerstaaten die gleiche Methode verwenden um so ein strukturiertes Informationsnetz aufzubauen. Im Bereich der Ausbildung wurde ein gemeinsamer Basislehrplan (Common Core Curriculum) erarbeitet, der es den Partnerstaaten ermöglicht die Ausbildungsstandards zu übernehmen und die Ausbildungsinstrumente von Frontex zu nutzen sowie bei deren Weiterentwicklung mitzuarbeiten. Diese Zusammenarbeit führt zu einer verstärkten Harmonisierung zwischen den Systemen und Strukturen der EU und anderen Staaten, was im Interesse aller beteiligten Parteien ist. Frontex konnte so im Lauf der Zeit Arbeitsabkommen mit den Behörden aus 17²⁰ unterschiedlichen Ländern abschließen. (vgl. Frontex 2014b)

Neben Frontex ist auch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen in diesem Kontext relevant. Neben den Mitgliedstaaten bietet EASO auch Unterstützung für Nichtmitgliedstaaten der EU. Die Agentur unterstützt „(..) *Partnerschaften mit Drittstaaten zur Erzielung gemeinsamer Lösungen, unter anderem durch den Aufbau von Kapazitäten und durch regionale Schutzprogramme, sowie Koordinierung der Maßnahmen zur Neuansiedlung zwischen den Mitgliedstaaten.*“ (EASO 2014: 2)

Operative Unterstützung wird überdies durch Faszilitäten für technische Hilfe geboten. So zum Beispiel die Initiative MIEUX (Migration EU Expertise), die eine gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission und des ICMPD (International Centre for Migration Policy) darstellt. MIEUX stellt technische Unterstützung zur Bewältigung irregulärer Migration, aber auch zur Kontrolle legaler Migration sowie Arbeitsmigration, Migrationsrecht, Asyl- und Schutzsysteme etc. zu Verfügung. Diese Unterstützung gilt betroffenen Ministerien und anderen Institutionen in Partnerländern (in Osteuropa, Asien, Mittlerer Osten und Nordafrika, Lateinamerika, Karibischer und pazifischer Raum). Es soll den Partnerstaaten unter anderem

²⁰ Russland, Ukraine, Moldawien, Georgien, Mazedonien, Serbien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, USA, Montenegro, Belarus, Kanada, Kap Verde, Nigeria, Armenien, Türkei und Aserbaidshan

helfen, ihr Wissen über bestimmte Bereiche des Migrationsmanagements zu erweitern, mehr Vertrauen in Kooperationsmöglichkeiten im Bereich Migration mit der EU zu bekommen oder ihre Kapazität, eine nationale Migrationspolitik zu entwickeln, zu verbessern. (vgl. ICMPD 2014b) Daneben ist auch das Instrument TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) zu erwähnen, das Länder im Hinblick auf die Angleichung, Um- und Durchsetzung der EU-Gesetzgebung unterstützt. Dies bezieht auch auf den Bereich der Migration und Asyl. (vgl. GD Erweiterung 2014)

Schließlich sind auch eine große Reihe von Programm- und Projekthilfen für zahlreiche Akteure wie internationale Organisationen, Migrantenverbände oder die Zivilgesellschaft ein wichtiges Instrument der externen EU-Migrationspolitik. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 11)

Alles in allem steht den Mitgliedstaaten also eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, die zu konkreten Umsetzungen unterschiedlicher Maßnahmen und Abkommen geführt haben. Auch hier ist fraglich ob diese Maßnahmen ausreichen werden um die Einwanderung in die Mitgliedstaaten der EU steuerbarer zu machen. Dennoch sind die Kooperation und die Unterstützung von Drittstaaten wichtige Voraussetzungen um Migrationsbewegungen zumindest vorhersehbarer zu machen.

4.5. Kritik und Ausblick

Die Themen Migration und Asyl werden die EU aber auch die gesamte internationale Gemeinschaft in Zukunft sicherlich weiter beschäftigen. Voraussichtlich werden die Wanderungsbewegungen auch global gesehen zunehmen.

Neben den Globalisierungsprozessen und der verstärkten individuellen Mobilität, werden auch Armut, Unterentwicklung und Konflikte den Abwanderungsdruck weiter steigen lassen. So werden auch künftig ethnisch-religiöse Konflikte mit ethnischer Vertreibung wie in den Bürgerkriegen in Ruanda oder in Sudan Menschen dazu veranlassen ihre Heimat zu verlassen. (vgl. Angenendt 2009a) Auch der Arabische Frühling und die Ereignisse im südlichen Mittelmeerraum werden in den nächsten Jahren sicherlich weiterhin eine zentrale Rolle einnehmen. (vgl. Europäische Kommission 2011b :2) Überdies wird die Verschlechterung der Umweltbedingungen zu künftigen Wanderungen führen. Dies bezieht sich vor allem auf wüstennahe Gebiete. Schließlich sind auch komplexe Katastrophen mit Massenfluchtwanderungen in Zukunft nicht auszuschließen. (vgl. Angenendt 2009a) Dies zeigt, dass Migration wahrscheinlich auch in Zukunft ein relevantes Thema in der Politik darstellen wird und weiter nach adäquaten Lösungen fordert. Deutlich wird aber auch, dass

Migration eine weltweite Herausforderung darstellt, der auch auf globaler Ebene begegnet werden muss.

„Migration ist ein transnationales Phänomen, und kein Land kann die Probleme allein regeln.“ (Weltkommission für internationale Migration 2005: :vii)

So betont auch die Weltkommission für internationale Migration²¹ in ihrem Bericht *„(..) die überragende Bedeutung der zwischenstaatlichen Abstimmung und Zusammenarbeit als Grundlage für die Formulierung und Umsetzung von Migrationspolitik (..)“* (Weltkommission für internationale Migration 2005: 3) Die Kommission will die Ansicht verstärken, dass Migration eine von Natur aus länderübergreifende Angelegenheit ist, die eine Zusammenarbeit auf regionaler und globaler Ebene notwendig macht. (Weltkommission für internationale Migration 2005: 3) Zudem müssen bereits bestehende globale Initiativen optimal ausgeschöpft werden *„(..) indem ihre Dynamik genutzt, ihre Ideen gebündelt, ihre Empfehlungen umgesetzt und unnötige Überschneidungen vermieden werden.“* (Weltkommission für internationale Migration 2005: 71)

Zurzeit ist allerdings klar, dass kein Konsens über die Einführung eines formalen globalen Steuerungssystems für die internationale Migration, inklusive der Errichtung neuer internationaler Rechtsinstrumente und Institutionen, gefunden werden kann. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 3) Dennoch schlägt die Weltkommission für internationale Migration einige Handlungsprinzipien vor, die Migrationspolitik auf nationaler, regionaler und globaler Ebene leiten sollten. Diese können unterschiedlich genutzt werden und sollten als Leitfaden für eine umfassende, kohärente und effektive Migrationspolitik dienen sowie sie auch als Überwachungs- und Evaluierungsinstrument dieser Politik dienen können. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 3) Die Kommission fasst folgende Handlungsprinzipien zusammen:

- Migration als freie Wahl: Migration und Weltwirtschaft

Menschen sollten nur auf Grund ihrer freien Wahl und persönlichen Entscheidung abwandern, nicht auf Grund von Zwang. Sie sollten also in ihrem Herkunftsland ihr Potenzial ausschöpfen und ihre Bedürfnisse und Ziele erfüllen können sowie ihre Menschenrechte wahrnehmen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 4) Es sollte zudem die Möglichkeit

²¹ Die Weltkommission für internationale Migration wurde 2003 in Genf von den Vereinten Nationen gegründet und ist dafür zuständig internationale Migration in die Globale Agenda zu platzieren, Unzulänglichkeiten aktueller Politikansätze in Bezug zu Migration aufzudecken, Zusammenhänge zu anderen relevanten Politikbereichen herzustellen und Empfehlungen an die Generaldirektion der Vereinten Nationen sowie an Staaten und andere Interessensvertreter abzugeben. (vgl. GCIM 2014)

für Auswanderer bestehen, in den globalen Arbeitsmarkt auf sichere und legale Weise einzutreten, „(..) weil die und ihre Fähigkeiten von den Aufnahmestaaten und –gesellschaften geschätzt und gebraucht werden.“ (Weltkommission für internationale Migration 2005: 4)

- Verstärkung der positiven Auswirkungen auf Wirtschaft und Entwicklung

Migration sollte zunehmend als Chance bei der Förderung von Entwicklung und Verringerung von Armut in den Herkunftsregionen gesehen werden sowie es als Beitrag zum Wohlstand in den Aufnahmegesellschaften verstanden werden soll. Weltweit sollte Migration integraler Bestandteil jeglicher Strategien zum Wirtschaftswachstum sein. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 4)

- Irregulärer Migration entgegenwirken

Die Rechte von MigrantInnen sollen stets beachtet werden, insbesondere in den Staaten mit restriktiven Migrationspolitiken. Verstärktes Augenmerk sollte auf der aktiven Zusammenarbeit liegen, wobei die Achtung der Menschenrechte nicht vernachlässigt werden darf. Dazu gehört auch der Zugang zu Asylverfahren für Flüchtlinge. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 4)

- Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Integration

Auf der anderen Seite sollte auch die MigrantInnen als auch die BürgerInnen eines Ziellandes ihre rechtlichen Verpflichtungen einhalten. Anhand der gegenseitigen Annäherung und Integration soll der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert werden. Unterstützt soll dieser Prozess, der auf der Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung und der Geschlechtergleichstellung basiert, von den lokalen und nationalen Behörden, Arbeitgebern und Mitgliedern der Zivilgesellschaft. Auch der Diskurs über internationale Migration in der Öffentlichkeit, Politik und in den Medien soll diesen Prozess unterstützen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 4)

- Schutz der Rechte von Migranten

Die Menschenrechtsvereinbarungen müssen gestärkt und effektiver umgesetzt werden, um die Menschenrechte und Arbeitsstandards der MigrantInnen besser zu schützen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 4)

- Gutes Regieren durch Kohärenz, konzeptionelle und organisatorische Kompetenz sowie Kooperation fördern.

Gutes Regieren im Feld der internationalen Migration sollte begünstigt werden „(..) durch eine verbesserte Kohärenz und verstärkte Kapazitäten auf nationaler Ebene, durch intensivere Konsultationen und Kooperationen zwischen Staaten auf regionaler Ebene, sowie durch einen effektiveren Dialog und verstärkter Kooperation zwischen Regierungen und

zwischen internationalen Organisationen auf globaler Ebene.“ (Weltkommission für internationale Migration 2005: 4)

Dabei ist es wichtig internationale Migration enger mit der Entwicklungspolitik und anderen politischen Kernbereichen wie Handel, staatliche und menschliche Sicherheit sowie Menschenrechte zu verknüpfen. (vgl. Weltkommission für internationale Migration 2005: 4)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass internationale Migration auch weiterhin eine bedeutende Rolle in der politischen Agenda weltweit spielen wird und damit auch verstärkt nach internationaler Zusammenarbeit fordert. Nur so können die positiven Auswirkungen von Migration vollkommen ausgeschöpft werden und die Staaten sowie auch die Menschen von der Situation profitieren. Inwiefern dies allerdings in den kommenden Jahren umsetzbar ist, bleibt fraglich. Trotzdem sollten diese Ansätze weiterhin verfolgt werden, um schrittweise die genannten Ziele zu erreichen.

Gleiches gilt für die Europäische Union. Da sich die Migrationsgeschehen voraussichtlich auch in der EU intensivieren werden, ist es, trotz Fortschritte notwendig ein geeignetes Konzept zu entwickeln, das allen Akteuren gerecht wird. Extrempositionen werden dabei nicht zielführend sein. (vgl. ter Steeg 2006: 61) Ein laissez-faire Konzept, das Einwanderung in die EU grundlegend uneingeschränkt, ohne Kontrolle ermöglichen würde, wäre aufgrund des hohen Migrationsdrucks, der sich in den nächsten Jahren möglicherweise noch erhöhen wird, nicht durchsetzbar sein. Es bestünde die Gefahr, dass die Migrationsströme in die EU eine nie gekannte Größenordnung annehmen könnten, die das Integrations- und Aufnahmepotential der Mitgliedstaaten weit übertreffen würden. (vgl. ter Steeg 2006: 61) Eine andere mögliche Extremposition wäre eine restriktivere Einwanderungspolitik zu errichten, eine „Festung Europa“, die kaum oder keine Zuwanderung zulässt. (vgl. ter Steeg 2006: 63) Doch auch gegen dieses Konzept lassen sich leicht Gegenargumente finden. Aufgrund des wachsenden Migrationsdrucks aus den benachbarten Regionen der EU, wird es kaum möglich sein die Einwanderung in die EU zu verhindern. (vgl. ter Steeg 2006: 63) Nicht nur, dass eine lückenlose Absperrung jeglicher Außengrenzen der EU schon rein praktisch nicht möglich sein würde, die Einwanderung in die EU würde damit wohl nur in den Bereich der irregulären Migration verschoben. Irreguläre MigrantInnen würden dabei massenhaft in die Schattenwirtschaft abtauchen, sodass Integrationsmaßnahmen und andere Regulierungen nicht mehr greifen würden sowie ein erheblicher Aufwand an den Grenzkontrollen notwendig wäre. (vgl. ter Steeg 2006: 63) Ein weiteres Argument gegen ein solches Abschottungskonzept betrifft die demographische Situation der EU. Europa erfährt mit der

Bevölkerungsalterung, der längeren Lebenserwartung und der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung einen einschneidenden demographischen Wandel, der unter anderem durch Zuwanderung ausgeglichen werden kann. (vgl. Europäische Kommission 2011a: 2) So ist Migration auch als Chance bzw. Gewinn für die europäische Wirtschaft zu sehen:

„Eine gut gesteuerte Migration kann dazu beitragen, die Wirtschaft anzukurbeln, Zugang zu benötigten Qualifikationen zu erhalten und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden.“

(Europäische Kommission 2014a: 3)

Da aber nun beide extremen Wege wenig Erfolg versprechen, muss es der EU gelingen einen geeigneten Mittelweg zu finden um dem Migrationsdruck nachzukommen, gleichzeitig aber auch die Bedürfnisse und Kapazitäten der Mitgliedstaaten zu beachten.

„Dies kann dadurch geschehen, dass eine reguläre Einwanderung in das Gebiet der EU zugelassen wird. Diese Einwanderungskanäle müssen einerseits groß genug sein, dass es aus Sicht der Drittstaatsangehörigen eine realistische Chance gibt, auf legalem Weg in die EU einzuwandern. Auf der anderen Seite darf die Gesamtzahl der so regulär Einwandernden, der Flüchtlinge, Asylwerber und schließlich auch der illegalen Einwanderer nicht so groß sein, dass sie die wirtschaftliche Aufnahmefähigkeit und gesellschaftliche Integrationskraft der einzelnen Mitgliedstaaten überfordert.“ (ter Steeg 2006: 64)

Erste Schritte legale Einwanderungskanäle zu errichten, anhand derer sich Immigration besser steuern lässt wurden in der EU zwar schon mit Hilfe der „Blauen Karte EU“ oder der „einheitlichen Aufenthaltsrichtlinie“²² gemacht, allerdings muss weiter daran gearbeitet werden um weiteren Wanderungsflüssen gerecht zu werden.

Damit eng in Verbindung steht sicherlich auch die verstärkte Bekämpfung irregulärer Migration und strengen Grenzkontrollen um die Migration innerhalb der legal eröffneten Kanälen effektiv steuern zu können. (vgl. ter Steeg 2006: 64) Kritik gab es in diesem Bereich vor allem von Menschenrechtsorganisationen. Im Fokus steht dabei oft die Agentur FRONTEX, der bei ihren Einsätzen auf See und Land menschenrechtlich umstrittene Methoden zugeschrieben werden. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 366) Zwei Probleme werden dabei immer wieder thematisiert: Das erste betrifft die Seenotrettung, die im internationalen Seerecht verankert ist und das zweite, die Frage nach dem Zugang zu internationalem Schutz in der EU. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 366) Ausgelöst und angeregt wurde die Diskussion auch in der medialen Öffentlichkeit durch die tragischen Ereignisse vom 3. Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa, wo ein Flüchtlingsboot mit über 500 Menschen sank, und in

²² s. Kapitel 4.3.3.

deren Folge mehr als 360 starben. (vgl. Europäische Kommission 2014a: 2) Trotz der Einrichtung einer „Task Force Mittelmeer“, die dazu dient eine umfassende Strategie zur Verhinderung des Verlusts weiterer Menschenleben im Mittelmeer auszuarbeiten, besteht für die EU die Notwendigkeit sich mit der Kritik weiterhin auseinanderzusetzen. Vor allem auch, wenn es darum geht, dass durch die Abfangs- und Rückführungsaktionen von FRONTEX, den Flüchtlingen und Schutzsuchenden gar keine Möglichkeit überlassen wird, ihren Anspruch auf Asyl geltend zu machen. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 367) Der Kritik nach, verstoßen solche Aktionen gegen das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung (Art. 33) der Genfer Flüchtlingskonvention. Artikel 33/1 (GFK) besagt: *„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 33/1)

Es sollte der EU in der Zukunft hier gelingen eine menschenwürdige Praxis umzusetzen, deren Aufgabe es ist Leben zu retten und Schutzberechtigten Asyl zu gewähren, sodass die Achtung der Menschen- und Grundrechte aufrechterhalten bleibt. Um dies alles zu erreichen müssen die Mitgliedstaaten weiterhin zusammen arbeiten und gemeinsame Regulierungen einführen. Obwohl die EU-Asyl- und Migrationspolitik zunehmend Gegenstand der Vereinheitlichungsbestrebungen wurde und eine Reihe von Richtlinien und Abkommen erlassen wurden, bezogen sich diese Fortschritte nach wie vor überwiegend auf Methoden zur Abwehr und Kontrolle von Migration. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 370) Die Überwachung und der Schutz der Außengrenze der EU ist somit der wohl fortgeschrittenste Teil der europäischen Migrationspolitik. Mit der Errichtung und Ausbau der Grenzschutzagentur FRONTEX und der Intensivierung und Angleichung der Überwachungsmethoden und –technologien sind die Harmonisierungsschritte auch klar ersichtlich. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 370)

Zwar konnte man auch im Bereich der Asylpolitik erhebliche Fortschritte beobachten, allerdings kommt es durch die zum Teil sehr vagen Formulierungen immer noch zu erheblichen Unterschieden in den Asylsystemen der Mitgliedstaaten. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 370) So betont auch die Kommission im Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2013: *„Im Laufe der nächsten Jahre wird der einheitlichen Umsetzung der neuen Asylinstrumente in der EU besonderer Nachdruck verliehen werden.“* (Europäische Kommission 2014a: 5)

Im Bereich der Immigration ist man jedoch noch viel weiter von einer Harmonisierung entfernt. Bis heute gibt es große Unterschiede in den sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Rechten von MigrantInnen. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 370) Mit Ausnahme einiger Richtlinien²³, die durchaus einen ersten Schritt in Richtung Vereinheitlichung machen, bleiben große Unterschiede bestehen, sodass auch hier weiter Bedarf an Arbeit besteht.

Am wenigsten fortgeschritten sind die Harmonisierungsversuche im Bereich Integration. Sehr deutlich wird dies auch im Vertrag von Lissabon festgehalten indem erläutert wird, dass eine gemeinsame Einwanderungspolitik „(..) unter Ausschuss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten (..)“ (Art. 79/4 AEUV) im Feld der Integration entwickelt werden soll. Es ist daher auch zu bezweifeln, dass in Zukunft weitere Handlungskompetenzen in diesem Bereich von den Mitgliedstaaten an die EU-Organe übertragen werden. (vgl. Gieler/ Vogels 2013: 371)

Trotzdem bleibt Migration und Asyl ein wichtiges Thema in der Agenda der EU. So sieht die Kommission vor eine Mitteilung mit zentralen Aufgaben und Herausforderungen für die nächsten Jahre zu veröffentlichen. Dafür versucht die Kommission einen möglichst großen Beitrag von Interessensvertretern sowie auch BürgerInnen zu erhalten. Im Rahmen einer öffentlichen Diskussion, die fast 80 MitarbeiterInnen nationaler Behörden, NGOs, Betrieben und anderer InteressensvertreterInnen umfasste, sollte die Diskussion ermöglicht und vereinfacht werden. Darüber hinaus organisierte die Generaldirektion für Inneres mehrere Seminare und eine hochrangige Konferenz mit dem Titel „Open and Safe Europe – what’s next?“ mit zentralen InteressensvertreterInnen um Vorschläge für die zukünftige Politik zu diskutieren. (GD Inneres 2014e)

Alles in allem muss es der EU in Zukunft gelingen einen adäquaten Weg zwischen liberaler und restriktiver Einwanderungspolitik zu finden, indem die Mitgliedstaaten in ausreichendem Maße zusammen arbeiten und ihre Politiken aufeinander abstimmen um die Sicherheit innerhalb der EU zu gewährleisten und gleichzeitig Schutzsuchenden, Asylwerbern und anderen MigrantInnen die Einreise auf legalem Wege und mit fairen Chancen in die EU zu ermöglichen.

Dazu muss auch weiterhin die externe Dimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik berücksichtigt werden. Bisher war die Kommission stetig darum bemüht die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedstaaten der EU weiterhin auszubauen und einen einvernehmlich festgelegten strategischen Rahmen zu schaffen.

²³ s. Kapitel 3.3.3.

„Wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen muss die EU mit einer Stimme sprechen, auch im Bereich der auswärtigen Migrationspolitik.“ (Europäische Kommission 2011b: 26)

Nur anhand eines festgelegten Rahmens, der klar, kohärent und leicht vermittelbar ist und der verstärkten Zusammenarbeit und dem Dialog mit den Partnerländern, wird es der EU möglich sein für die Migrationsgovernance in Europa als auch in der Welt gerüstet zu sein. (vgl. Europäische Kommission 2011b: 26) Durch den Gesamtansatz für Migration und Mobilität wurde ein solcher Rahmen geschaffen, der *„(..) nach wie vor einen effizienten Rahmen darstellt um mit Drittländern und Regionen in einen politischen Dialog zu treten und eine operative Zusammenarbeit mit ihnen zu starten.“* (Europäische Kommission 2014a: 16 f.)

Da hier konkrete Fortschritte anhand von Mobilitätspartnerschaften (beispielsweise mit Marokko im Juni 2013 oder Tunesien im März 2014), Dialogen über die Liberalisierung der Visabestimmungen (insbesondere mit Russland, der Ukraine und Georgien) oder Gemeinsamen Agenden für Migration (Vorschläge wurden zum Beispiel Indien und Nigeria unterbreitet) gemacht werden konnten, sollte dieser Ansatz auch weiterhin verfolgt und ausgebaut werden. (vgl. Europäische Kommission 2014a 18 f.)

5. Steuerung internationaler Migration und die Rolle der EU

Wie erwähnt, gibt es heute kaum Staaten, die nicht von internationaler Migration betroffen sind. Zentrale Triebkraft internationaler Wanderungen im 21. Jahrhundert ist die Globalisierung, die allerdings nicht uneingeschränkt wirkt. Neben Flucht und Vertreibung, spielen vor allem die Staaten eine wichtige Rolle bei der Lenkung von Migrationsflüssen, die sich um die Steuerung der Zuwanderung bzw. Abwanderung bemühen. (vgl. Angenendt 2009b) Grundsätzlich gilt dabei, dass jeder Staat, nach eigenen Interessen versucht, die Ein- und Auswanderung zu steuern. Und obwohl die Intensität der Steuerung und die Offenheit gegenüber Zuwanderung je nach Staat variiert, so kann man allgemein doch feststellen, dass kein Land eine Politik der offenen Grenzen verfolgt, und jeder Staat steuert bzw. versucht zu steuern. (vgl. Angenendt 2009b)

Grundlegend lassen sich drei Optionen unterscheiden wie Staaten auf Migrationsströme reagieren können um die Wanderungsbewegungen zu lenken. Zunächst können Staaten restriktiv reagieren, d.h. es werden beispielsweise bessere Kontrollinstrumente geschaffen, die Grenzen strenger überwacht und es werden restriktivere Migrations- und Flüchtlingsgesetze erlassen. Zudem besteht die Möglichkeit, Flüchtlinge anzuerkennen und

ökonomisch motivierte MigrantInnen aufzunehmen. Dies ist meist verbunden mit Maßnahmen zur besseren sozialen, wirtschaftlichen und politischen Integration von Zuwanderern. Eine letzte Möglichkeit besteht darin, Präventions- und Interventionsstrategien gegenüber potentiellen oder aktuellen Herkunftsländern von Massenmigration auszubauen. (vgl. Münz/ Weiner 1997: 200) In der Praxis fließen diese Strategien meist ineinander über bzw. wandeln sich im Lauf der Zeit, sodass sich restriktive, Anwerbungs- und Präventionsmaßnahmen ergänzen und die Grenzen meist nicht klar gezogen werden können.

Hier muss auch dazu erwähnt werden, dass die Interaktion zwischen Migration und Politik multidimensional ist. Obwohl Migration häufig der Politik vorausgeht und diese dann auf die jeweiligen Wanderungen reagiert, kann auch Politik Migrationen auslösen. Dies ist dann der Fall wenn beispielsweise Menschen Opfer von Vertreibung werden oder die Politik eine aktive Arbeitskräftenachfrage betreibt. Migration kann dann dem Bestreben der Politik entgegenlaufen, wie im Fall von illegaler oder unerwünschter Migration oder die politischen Absichten erfüllen wie oftmals bei Expertenmigration. (vgl. Düvell 2006: 116)

Fest steht, dass heute nahezu alle Staaten eine explizite Migrationspolitik haben und anhand unterschiedlicher politischer Ausrichtungen versuchen internationale Migrationsbewegungen zu steuern. Allerdings sind ihre Kontrollmöglichkeiten von Wanderungsbewegungen keineswegs uneingeschränkt. Dies hat unterschiedliche Gründe. Zum Einen, sind die Staaten an internationale Abkommen gebunden, die sie unterschrieben haben. (vgl. OECD 2014) Ein Beispiel dafür wären die Römischen Verträge, die, die vier Grundfreiheiten einführten und damit die Freiheit des Personenverkehrs innerhalb der EU uneingeschränkt ermöglichten. Ein weiteres Beispiel ist die Genfer Flüchtlingskonvention, die, die Unterzeichnerstaaten verpflichtet Asylanträge zu berücksichtigen und Schutzbedürftigen Asyl zu gewähren. Zum Anderen gelten in den meisten Staaten auch Grund- bzw. Menschenrechte, die, die Freiheit der Staaten auch im Zusammenhang mit Migration beschränken. (vgl. OECD 2014) So zum Beispiel das Recht eines Bürgers oder einer Person mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht mit unmittelbaren Familienangehörigen zusammen zu leben, eine Person ihrer Wahl zu heiraten oder zu adoptieren. Obwohl der Zuzug von Familienmitgliedern oft an bestimmte Bedingungen gebunden ist wie beispielsweise ein ausreichendes Einkommen, haben Staaten keine Autorität mehr, wenn diese Bedingungen erfüllt sind und können die Einwanderung dann nicht weiter verhindern. (vgl. OECD 2014) Überdies spielt die Weltwirtschaft eine wichtige Rolle bei der Wanderung von Menschen. Sie kann strukturelle Umwälzungen hervorrufen und sozioökonomische Kräfte entfesseln, die internationale Wanderungen fördern

und sich dabei komplett dem Einfluss einzelner nationaler Regierungen entziehen. (vgl. Massey 2000: 63)

Trotz allem, haben die Staaten die Möglichkeit ihre Einwanderungspolitik, je nach eigenem Interesse und Situation eher restriktiv oder offen zu gestalten. Wie erwähnt, wird dabei zunehmend die internationale und zwischenstaatliche Zusammenarbeit wichtig, um Migrationsflüsse und ihre Folgen effektiver beeinflussen und steuern zu können.

In diesem Kontext wird die EU als Vorbild wahrgenommen, da „[i]n der Europäischen Union (..) eine solche Zusammenarbeit in vollem Gange (..)“ (Weltkommission für internationale Migration 2005: vii) ist. So zum Beispiel die Errichtung eines Gemeinsamen Asylsystems und die Erlassung einiger Richtlinien im Bereich Immigration. Auch die zahlreichen Agenturen, die Plattformen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten bereitstellen bzw. Unterstützung bei der Umsetzung von Maßnahmen bieten, sind in diesem Zusammenhang relevant. Zudem bildet die EU den einzigen Bereich der Welt, in dem die Menschen volle Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit genießen. (Woyke 2011: 251) Mit der internen Öffnung der Grenzen sind auch viele kontraproduktive Geschehnisse verschwunden. Restriktive Grenzregime zwischen den Mitgliedstaaten veranlassten viele Einwanderer im jeweiligen Aufnahmeland zu bleiben nachdem sie die Grenzen überwunden hatten, da sie befürchten mussten keine zweite Chance zu bekommen. (vgl. Woyke 2011: 351) Dies ist heute nicht mehr der Fall. Mit der Errichtung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat die EU nicht nur einen Bereich ohne Binnengrenzen erschaffen, sondern gleichzeitig auch einen Raum, der die Sicherheit der BürgerInnen sowie den allgemeinen Zugang zu Recht gewährleistet. Somit kann man festhalten, dass die Mitgliedstaaten der EU eine gemeinsame Einwanderungspolitik weltweit wohl am meisten ausgebaut und umgesetzt haben. In diesem Kontext stellt die Weltkommission für internationale Migration folgendes fest:

„Diese Art der regionalen europäischen Zusammenarbeit hat für manch andere Region in der Welt (..) Vorbildcharakter gewonnen.“ (Weltkommission für internationale Migration 2005: vii)

Global gesehen, kann die Zusammenarbeit der EU im Bereich Migration und Asyl also als Leitbild gesehen werden indem sie Möglichkeiten für eine enge Zusammenarbeit aufzeigt und Kooperation fördert.

Überdies ist die EU, wie in Kapitel 4.4. deutlich wird, stets darum bemüht auch außerhalb der EU Verbindungen auszubauen um internationalen Wanderungen adäquater zu begegnen. Hier sind insbesondere die Vielzahl unterschiedlicher Abkommen mit Herkunfts- und

Transitländer internationaler Migration oder mit Nachbarstaaten der EU zu nennen, die die Partnerstaaten in unterschiedlichen Migrations- oder Asylbelangen unterstützen oder Verpflichtungen zur Steuerung von Wanderungsbewegungen beinhalten. Dazu kommen eine Reihe von Abkommen mit anderen Industriestaaten um gemeinsame Konzepte zu entwickeln sowie Informationen rund um internationale Migration auszutauschen. Als weiterführendes Ziel „(..) muss die EU in Bezug auf die „Global Governance“ eine Führungsrolle übernehmen.“ (vgl. Europäische Kommission 2009b) Es geht also darum auch global Einfluss zu nehmen und die internationale Rolle der EU weiter auszubauen. Neben den bilateralen und regionalen Migrationspartnerschaften wird dazu auch die aktive Teilnahme an Gesprächen über internationale Migration und Entwicklung sowie globale Migrationssteuerung wichtig sein. So zum Beispiel mit dem UNHCR oder der IOM (Internationale Organisation für Migration), mit der die EU 2012 eine strategische Partnerschaft begründete. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 17) Auch in Bezug auf den Hochrangigen Dialog über internationale Migration und Mobilität der UN und das „Globale Forum für Migration und Entwicklung“²⁴ ist die EU bemüht eine aktive Rolle zu spielen und ihren Einfluss weiter auszubauen. (vgl. Europäische Kommission 2014c: 17) Um sichere Rahmenbedingungen zu schaffen unter denen Migration stattfinden kann, muss die EU ihre Wirkung auch weiterhin weltweit verstärken um ihre Ansätze und Maßnahmen im Hinblick auf Migration weiter zu verbreiten.

6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Migration die Geschichte und damit auch die Politik unterschiedlich geprägt hat. Vor allem in den letzten Jahren gewinnt das Thema zunehmend an Bedeutung und wird in der Politik aber auch in der Wissenschaft sowie im öffentlichen Diskurs kontrovers diskutiert. In der EU haben sich dadurch einige Ansätze einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik entwickelt, die aktuell je nach Bereich mehr oder weniger integriert sind. Die Mitgliedstaaten der EU konnten sich vor allem im Bereich Asyl und Grenzschutz einigen, sodass diese Bereiche weitgehend auf EU-Ebene verlagert wurden. Aber auch in anderen Bereichen wie die legale Einwanderung, Arbeitsmigration und Integration konnten Fortschritte gemacht werden, wobei hier noch erheblich Bedarf an Arbeit besteht. Um Migration und deren Auswirkungen nutzen und lenken zu können ist es für die

²⁴ Das GFMD entstand auf Initiative des Migrationsdialogs der UNO 2006 und stellt das umfassendste Gremium auf Regierungsebene dar. (vgl. DEZA 2014)

EU und die Mitgliedstaaten wichtig weiterhin zusammen zu arbeiten und ihre Politiken aufeinander abzustimmen. Dies gilt auch für die internationale Gemeinschaft, die sich im Zuge der globalen Integrationsprozesse und der Komplexität von Migrationsbewegungen zunehmend gezwungen sieht enger zusammen zu arbeiten. In diesem Kontext wird das Thema der internationalen Migration auch zusehends in die EU-Außenpolitik aufgenommen um mit Drittstaaten effektiver zu kooperieren und die Verbindungen außerhalb der EU auszubauen. Nur durch eine effektive Zusammenarbeit wird es in Zukunft möglich sein den vielschichtigen und zahlreichen Wanderungen adäquat zu begegnen und eine Steuerung der internationalen Migration so zu ermöglichen, dass Vorteile sowohl für die Staaten als auch die Menschen gegeben sind. Zwar besteht in vielen Bereichen noch Handlungsbedarf und die Realisierungen und Fortschritte sollten stets auch kritisch gesehen werden, allerdings zeigt sich in der EU aber auch global, dass das Thema Migration und deren Auswirkungen und Herausforderungen wahrgenommen und auch ernst genommen werden. Die Integrationsansätze der EU-Asyl- und Migrationspolitik als Vorbild, besteht die Möglichkeit ein internationales Migrationsregime aufzubauen, in dem Staaten wirksam kooperieren und die Chancen internationaler Migration effizient ausgeschöpft werden.

7. Anhang

7.1. Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

ARMBRUSTER, Heidi (2009): Anthropologische Ansätze zu Migration. In: Six-Hohenbalken, Maria/ Tošić, Jelena (Hg.) (2009): Anthropologie der Migration. Theoretische Grundlagen und interdisziplinäre Aspekte. Wien: Facultas, 52-69

BENDEL, Petra (2000): Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Inhalte, Institutionen und Integrationsperspektiven. In: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun (Hg.) (2000): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 123-135

BOSWELL, Christina/ GEDDES, Andrew (2011): Migration and Mobility in the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan

CLEMENS, Gabriele/ REINFELDT, Alexander/ WILLE, Gerhard (2008): Geschichte der Europäischen Integration. Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag

DÜVELL, Franck (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Hamburg: LIT Verlag

FASSMANN, Heinz (2007): Europäische Migration im 19. Und 20. Jahrhundert. In: Kraler, Albert/ Husa, Karl/ Bilger, Veronika und Stacher, Irene (Hrsg.) (2007): Migration. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum Verlag, 32-53

GIELER, Wolfgang/ VOGELS, Katharina (2013): Die Migrationspolitik der Europäischen Union. In: Gieler, Wolfgang (Hg.) (2013): Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder. Berlin: LIT Verlag, 351- 370

HAHN, Sylvia (2007): Klassische Einwanderungsländer: USA, Kanada und Australien. In: Kraler, Albert/ Husa, Karl/ Bilger, Veronika und Stacher, Irene (Hrsg.) (2007): Migration. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum Verlag, 71-100

HÖDL, Gerald/ PRANREITER, Christoph/ STACHER, Irene (2000): Internationale Migration: Globale Herausforderungen des 21. Jahrhunderts? In: Husa, Karl/ Parnreiter, Christof/ Stacher, Irene (Hg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung der 21. Jahrhunderts? Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel Verlag/ Wien: Südwind, 11-21

KRALER, Albert (2007): Europäische Migration im 19. und 20. Jahrhundert. In: Kraler, Albert/ Husa, Karl/ Bilger, Veronika und Stacher, Irene (Hrsg.) (2007): Migration. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum Verlag, 10-31

MARKOM, Christa (2009): Geschichte der Migrationsforschung: Interdisziplinäre Verflechtungen. In: Six-Hohenbalken, Maria/ Tošić, Jelena (Hg.) (2009): Anthropologie der Migration. Theoretische Grundlagen und interdisziplinäre Aspekte. Wien: Facultas, 29-49

MASSEY, Douglas S. (2000): Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert. In: Husa, Karl/ Parnreiter, Christof/ Stacher, Irene (Hg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung der 21. Jahrhunderts? Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel Verlag/ Wien: Südwind, 53-76

MÜCKLER, Hermann (2001): Migrationsforschung und Ethnohistorie. In: Wernhart, Karl/ Zips, Werner (Hg.) (2001): Ethnohistorie. Rekonstruktion und Kulturkritik. Eine Einführung. Wien: Promedia, 113-134

PARNREITER, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. In: Husa, Karl/ Parnreiter, Christof/ Stacher, Irene (Hg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung der 21. Jahrhunderts? Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel Verlag/ Wien: Südwind, 25-52

POLLAK, Johannes/ SLOMINSKI, Peter (2012): Das Politische System der EU. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG

STRASSER, Elisabeth (2009): Was ist Migration? Zentrale Begriffe und Typologien. In: Six-Hohenbalken, Maria/ Tošić, Jelena (Hg.) (2009): Anthropologie der Migration. Theoretische Grundlagen und interdisziplinäre Aspekte. Wien: Facultas, 15-28

TOMEI, Verónica (1997): Europäische Migrationspolitik. Zwischen Kooperationszwang und souveränitätsansprüchen. Bonn: Europa Union Verlag

WAHRIG. Deutsches Wörterbuch. (1997) 6. Auflage. Gütersloh: Bertelsmann Lexikon Verlag

WOYKE, Wichard (Hrsg.) (2011): Handwörterbuch. Internationale Politik. 12. Auflage. Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 348-355

Internetquellen

Angenendt, Steffen (2009a): Migration weltweit. Herausforderungen. Unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56667/herausforderungen> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Angenendt, Steffen (2009b): Migration weltweit. Einführung. Unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56600/einfuehrung> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Bundesministerium für Inneres Deutschland (2014): Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer. Unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf;jsessionid=E6020684F26C0DB579B9DC12E0FF13E8.2_cid373?__blob=publicationFile [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Bundeszentrale für politische Bildung (2014): Festung Europa. Unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16786/festung-europa> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

CEPOL (2014): Herzlich Willkommen bei CEPOL, der Europäischen Polizeiakademie. Unter: <https://www.cepol.europa.eu/de> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit), Schweizerische Eidgenossenschaft (2014): Internationaler Migrationsdialog. Unter: http://www.deza.admin.ch/de/Home/Themen/Migration/Internationaler_Migrationsdialog [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Economicshelp (2014): Brain Drain Problem. Unter: <http://www.economicshelp.org/blog/glossary/brain-drain-problem/> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EASO (2014): Wir über uns. Unter: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZ0213822DEC.pdf> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EEAS (2014): Europäischer Auswärtiger Dienst. Unsere Arbeit. Unter: http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_de.htm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

EUROJUST (2014): Willkommen auf der Eurojust Website. Unter: <http://eurojust.europa.eu/Pages/languages/de.aspx> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUR-Lex (2010a): Geldstrafen für Beförderungsunternehmen. Unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33139&from=DE&isLegisum=true> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUR-Lex (2010b): Definition der Beihilfe zur unerlaubten Einwanderung. Unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0044&qid=1404586518105&from=EN&isLegisum=true> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUR-Lex (2013): Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels. Unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:jl0058&qid=1404587005687&from=EN&isLegisum=true> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2007a): Europäischer Flüchtlingsfonds. Unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/l33078_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2007b): Die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l16014_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (2009a): Das Haager Programm: 10 Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2009b): Gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. Unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0014_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (2010a): Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl. Unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (2010b): Das Stockholmer Programm. Unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2010c): Das Stockholmer Programm. Unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2010d): Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Europäischen Union. Unter: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_de.htm [zuletzt besucht am 23.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2011a): Dublin-II-Verordnung. Unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2011b): Familienzusammenführung. Unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33118_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2011c): Kleiner Grenzverkehr an den Landausßengrenzen. Unter: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14506_de.htm

EUROPA, Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung (2014a): Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit, und des Rechts. Unter: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Europäische Kommission (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. [KOM(2004) 401 endgültig] Unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0401&qid=1406532085838&from=DE> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa. Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans. [KOM(2009) 263 endgültig] Unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0263&from=DE> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Europäische Kommission (2011a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen. [KOM(2011) 455 endgültig]. Unter: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_DE_ACT_part1_v3.pdf [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Europäische Kommission (2011b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gesamtansatz für Migration und Mobilität [KOM(2011) 743 endgültig] Unter: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Europäische Kommission (2011c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2011-2012. [KOM (2011) 666 endgültig] Unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_de.pdf [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Europäische Kommission (2014a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Fünfter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2013. [COM(2014) 288 final]. Unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0288&qid=1405430503535&from=DE> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Europäische Kommission (2014b): Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014. Übersicht in Zahlen. Unter: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_de.cfm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Europäische Kommission (2014c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität 2012-2013 [COM(2014) 96 final]

Unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0096&qid=1406540970684&from=DE>
[zuletzt besucht am 20.07.2014]

Europäische Kommission (2014d): Pressemitteilung. Die Auswärtige Migrationspolitik der EU: ein ambitioniertes Konzept. Unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-167_de.htm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Europäische Nachbarschaftspolitik (2014): Europäische Nachbarschaftspolitik. Unter: http://eeas.europa.eu/enp/index_de.htm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Europäische Website für Integration (2014): EU Aktionen für eine erfolgreiche Integration. Unter: http://ec.europa.eu/ewsi/de/EU_actions_integration.cfm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Europäisches Parlament (1999): Tampere Europäischer Rat. Schlussfolgerung des Vorsitzes. Unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROPOL (2014): About us. Unter: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

EUROSTAT (2014): Einwanderung. Unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=de&pcode=tps00176&toolbox=type> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

FRA (2014): About the FRA. Unter: <http://fra.europa.eu/en/about-fra> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

FRONTEX (2014a): Mission and Tasks. Unter: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

FRONTEX (2014b): Third Countries. Unter: <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

FRONTEX (2014c): Origin. Unter: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

FRONTEX (2014d): Intelligence. EUROSUR. Unter: <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

GCIM (Global Commission on International Migration) (2014): Global Commission on International Migration. Unter: <http://www.gcim.org> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

GD Entwicklung und Zusammenarbeit (2014a): Migration and Asylum. Unter: http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

GD Entwicklung und Zusammenarbeit (2014b): How we finance? Unter: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

GD Erweiterung (2014): Was ist Taix? Unter: http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index_de.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres und Justiz (2002): Fact Sheet 3.1 Tampere. Geburtsstunde der EU-Politik für Justiz und Inneres. Unter: http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_de.pdf [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2013a): What we do. Immigration. Irregular Immigration. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/irregular-immigration/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2013b): What we do. Immigration. Integration. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/integration/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2013c): What we do. Immigration. Return and readmission. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2013d): What we do. Policies. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/index_en.htm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

GD Inneres (2014a): What we do. EU Agency for large-scale IT systems. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2014b): What we do. Common European Asylum System. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2014c): What we do. Schengen, Borders and Visas. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2014d): What we do. Immigration. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2014e): What we do. Future of Home Affairs. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/future-of-home-affairs/index_en.htm [zuletzt besucht am 14.07.2014]

GD Inneres (2014f): Financing. Unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Global Commission on international Migration (2014): Global Commission on International Migration. Unter: <http://www.gcim.org> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

ICMPD (International Centre for Migration Policy) (2014a): Migration dialogues. Unter: <http://www.icmpd.org/Migration-Dialogues.1527.0.html> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

ICMPD (International Centre for Migration policy) (2014b): MIEUX II. Unter: <http://www.icmpd.org/mieux.1672.0.html> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Kammel, Arnold/ Lukova, Marie (2010): Die Innen- und Justizpolitik der EU nach dem Vertrag von Lissabon. Unter: <http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-10.pdf> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2014): International Migration policies and data. Unter: <http://www.oecd.org/migration/mig/interviewwithgeorgeslemaitreoecdinternationalmigrationexpertonrecentmigrationtrendsintheeuropeanunion.htm> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

OurDocuments (2014): Chinese Exclusion Act (1882). Unter: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=47> [zuletzt besucht am 20.07.2014]

Rat der Europäischen Union (2014): Die Ratsformationen. Unter: <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=de> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2014): Flüchtlingshochkommissariat für Flüchtlinge. Unter: <http://www.unhcr.at/unhcr.html> [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Weltkommission für internationale Migration (2005): Migration in einer Interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration. Unter: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete_DE.pdf [zuletzt besucht am 14.07.2014]

Sonstige Dokumente

Genfer Flüchtlingskonvention. Abkommen über die Rechtstellung von Flüchtlingen. UNHCR

Vertrag über die Europäische Union (2010). Luxemburg, Publications Office of the European Union

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2010). Luxemburg, Publications Office of the European Union

7.2. Abstract (deutsch)

Internationale Migration ist ein Thema das zunehmend auf der politischen Agenda der internationalen Gemeinschaft und insbesondere auch der Europäischen Union auftaucht. Immer wieder sehen sich die Staaten gezwungen neue politische Strategien zu entwickeln um den sich wandelnden Wanderungsbewegungen der Menschen gerecht zu werden.

Ich werde mich in dieser Arbeit auf das Thema der internationalen Migration und die Reaktionen der EU-Politik konzentrieren. Dies beinhaltet die Aufstellung eines allgemeinen theoretischen sowie eines historischen Überblicks, der einen Rahmen für das Phänomen der internationalen Migration als auch der Migrationspolitik, insbesondere der EU-Migrationspolitik schaffen soll. Die Innen- als auch die Außendimension der EU-Asyl- und Migrationspolitik werden nicht nur dargestellt, sondern auch beurteilt und kritisch hinterfragt. Dabei zeigt sich, dass bereits einige Integrationsschritte gemacht wurden, man allerdings nicht von einer kompletten Harmonisierung der EU-Asyl- und Migrationspolitik sprechen kann. Auch in einem Ausblick wird klar, dass weitere Handlungen notwendig sind um dem Immigrationsdruck und der stark angestiegenen Einwanderung adäquat begegnen zu können. Vor allem muss die EU dafür ihre Außenposition in der internationalen Gemeinschaft stärken um die globale Migrationssteuerung zu verbessern und die positiven Auswirkungen der Wanderungen effektiver ausschöpfen zu können.

7.3. Abstract (englisch)

The topic of international migration appears more and more on the agenda of the international community as well as the European Union. The states are constantly forced to develop new political strategies to cope with the changing migrations of people.

In this paper, I will concentrate on the topic of international migration and the reactions of EU politics. This involves a broad theoretical and historical overview of the phenomena of international migration as well as migration politics and particularly of EU migration politics. The internal and external dimension of the EU asylum und migration politics will not only be described, but it will also be evaluated and critically questioned. It becomes evident that there is no complete harmonization achieved, although some important steps towards the integration of migration politics of the member states have been made. Likewise it becomes clear, that further actions are necessary, to be able to encounter the migration pressures and the strongly increased immigration into the EU adequately. The EU must preliminary strengthen her external role and global position to improve international migration control and to be able to exhaust the positive effects of global migration processes.

7.4. Lebenslauf

Angaben zur Person

Myriam Mossong

myriam.mossong@live.de

Geburtsdatum: 6. Dezember 1990

Angestrebtes Studium

Master of European Studies (M.E.S.)

Schulbildung

29. Jun 2010 Zeugnis der allgemeinen Hochschulreife

Lycée classique de Diekirch, Diekirch (Luxemburg)

Moderner Unterricht: Fachgebiet Neuere Sprachen

2010 - 2013 Bachelor of Arts

Universität Wien, Wien (Österreich)

Kultur- und Sozialanthropologie

Sprachkenntnisse

Luxemburgisch (Muttersprache)

Deutsch, Französisch, Englisch (kompetente Sprachverwendung)

Spanisch (selbstständige Sprachverwendung)

Russisch (elementare Sprachverwendung)