

DIAS–Analyse

Nr. 25 • März 2008

Stefanie Magin, Michael Schwarz

Internationale Migrations– und
Flüchtlingspolitik und die Asylpolitik
westlicher Länder

www.dias-online.org

Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik e.V.
c/o Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität
Universitätsstr. 1 D-40225 Düsseldorf

Stefanie Magin, M.A.

Stefanie Magin wurde 1982 in Ludwigshafen am Rhein geboren. Seit Juli 2007 ist sie Doktorandin an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, wo sie über „Die Verwaltungsgeschichte der Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten in Deutschland mit einer Bewertung von Methoden der Integration“ forscht und als wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Führungskolleg Speyer arbeitet. Von 2001 – 2007 studierte sie an der Universität des Saarlandes und an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen die Fächer Vergleichende Religionswissenschaft, Politikwissenschaft, Neuere und Neueste Geschichte.

Michael Schwarz

Michael Schwarz wurde im Jahr 1984 in Bad Neuenahr-Ahrweiler geboren. Seit April 2004 ist er Student der Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn sowie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. In den Jahren 2005 / 2006 war er als studentischer Mitarbeiter von Professor Dr. Raimund Waltermann am Institut für Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherheit an der Universität Bonn tätig.

Kontakt zu den Autoren: smagin@dhv-speyer.de und schwarz-ahrweiler@web.de

Stefanie Magin, Michael Schwarz
INTERNATIONALE MIGRATIONS- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK UND DIE ASYLPOLITIK WESTLICHER LÄNDER,
DIAS-Analyse Nr. [NUMMER], [Monat Jahr]
Düsseldorf,

Herausgeber
Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik e.V.
c/o Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität
Universitätsstraße 1 D-40225 Düsseldorf

www.dias-online.org

© [Jahr], Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS)

ISBN:

Inhaltsverzeichnis

„Internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik und die Asylpolitik westlicher Länder“	1
1. Einleitung	1
2. Flüchtlingsproblematik	1
3. Migrationsproblematik.....	3
4. Die Entwicklung der Europäischen Migrations- und Asylpolitik.....	4
5. Aktuelle Entwicklungen	6
6. Die Situation in den USA	6
7. Fazit.....	7
8. Literatur- und Quellenbasis	7

„Internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik und die Asylpolitik westlicher Länder“

1. Einleitung

Ein Migrant verlässt sein Herkunftsland üblicherweise freiwillig, um seine Lebensbedingungen andernorts zu verbessern. Kehrt er in seine Heimat zurück, so genießt er hier auch weiterhin den Schutz seiner Regierung. Flüchtlinge fliehen demgegenüber vor drohender Verfolgung und können unter dementsprechenden Umständen nicht in ihr Heimatland zurückkehren. Unter Asyl versteht man den Zufluchtsort sowie den Schutz vor Gefahr und Verfolgung für Flüchtlinge. Der Flüchtlingsschutz stellt eine große Verantwortung für die Industriestaaten dar und dies wird auch in der Zukunft so sein. Aber da die Zahl an Asylanträgen weltweit rückläufig ist, die Zahl an so genannten Wirtschaftsflüchtlingen dagegen ständig steigt, werden sich die Industriestaaten in Zukunft neben dem traditionellen Flüchtlingsschutz noch viel stärker um eine erfolgreiche Integrationspolitik kümmern müssen. Die Zahl an vor Hunger und Armut flüchtenden Migranten, die zum Beispiel in die EU einströmen, wird auf absehbare Zeit stark zunehmen.

2. Flüchtlingsproblematik

Das UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) berechnete die Zahl der Flüchtlinge und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen zum 01. Januar 2006 mit einer Zahl von knapp 20,8 Mio. Menschen.

Internationales Recht definiert einen Flüchtling als eine Person, die sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, oder die wegen eines Krieges oder innerstaatlichen Konflikts geflohen ist. Die im Sinne dieser Definition geflüchteten Menschen bildeten zum 01. Januar 2006 eine Zahl von 8,4 Mio. Menschen. Hinzu kommen 800.000 Asylsuchende, 1,6 Mio. Rückkehrer, 6,6 Mio. Binnenvertriebene sowie 3,3 Mio. Staatenlose.

Das größte Herkunftsland von Flüchtlingen war im Jahr 2005 Afghanistan (2,0 Mio. Flüchtlinge). Es folgen mit großem Abstand der Sudan (690.000), Burundi (440.000), die Demokratische Republik Kongo (430.000) sowie Somalia (390.000). Die am häufigsten frequentierten Asylländer in Europa sind das Vereinigte Königreich, Deutschland, Frankreich und die Niederlande. Die am häufigsten frequentierten Länder Afrikas sind Tansania, Uganda und Kenia.

Ein ganz wesentliches Problem des gegenwärtigen Flüchtlingsschutzes ist es, dass die Flüchtlingshilfe der Vereinten Nationen grundsätzlich unpolitisch und rein humanitär sein soll. Ein Rückblick auf die Geschichte des Flüchtlingsschutzes verdeutlicht demgegenüber etwas anderes: Der Flüchtlingsschutz diente bis in die achtziger Jahre hinein immer auch als Instrument im Kampf der politischen Systeme; auch in der heutigen Zeit weigern sich Staaten regelmäßig, humanitäre Hilfe zuzulassen, weil sie etwaige Hilfslieferungen als einen Eingriff in ihre nationale Souveränität begreifen. Das Politische an der Flüchtlingshilfe wird weiterhin dadurch verdeutlicht, dass die Vereinten Nationen den Flüchtlingen und vor allem den Binnenvertriebenen nur dann Hilfe zukommen lassen können, wenn sie mit den jeweiligen Machthabern verhandeln - mögen in der jeweiligen Situation auch noch so offensichtliche Menschenrechtsverletzungen vorliegen, die die eigentliche Ursache für die Fluchtbewegungen darstellen.

Zur Politisierung der Flüchtlingshilfe trägt bei, dass die Organisationen der Vereinten Nationen in hohem Maße von den Geld gebenden Nationalstaaten abhängig sind. So wird etwa das UNHCR fast ausschließlich von den USA, Japan und der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten finanziert. Die Geld gebenden Staaten sind bei ihrer Mittelzuweisung in den letzten Jahren immer se-

lektiver geworden. Dies wird darin besonders deutlich, dass immer größere Anteile des UNHCR-Budgets an eine Verwendung für ganz bestimmte Zwecke oder Flüchtlingskatastrophen gebunden werden („ear marked“).

Diese beiden zentralen Entwicklungen - die politische Orientierung sowie die Abhängigkeit von strategischen Zielen der Geldgeber - tragen zu dem dritten Grundproblem bei: Für die Führung des UNHCR ist unentbehrlich, den Geld gebenden Staaten zu beweisen, dass die Organisation in der Lage ist, komplexe humanitäre Katastrophen zu bewältigen und die damit verbundenen Flüchtlingsprobleme zu reduzieren. Ein Aufgabenschwerpunkt des UNHCR lag hingegen auf dem Erhalt und der Weiterentwicklung des rechtlichen Flüchtlingsschutzes.

Das schnelle Wachstum des UNHCR und die Ausweitung seiner Tätigkeit ohne eine entsprechende Erweiterung oder Veränderung seines Mandats sowie die oft unzureichend organisierte und koordinierte Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen haben dazu beigetragen, dass in den vergangenen Jahren einige humanitäre Hilfsaktionen im Hinblick auf den Schutz der Flüchtlinge nicht optimal verlaufen sind, den Flüchtlingen ja sogar geschadet haben, wie etwa übereilte Rückführungen in noch unsichere Gebiete.

Aus diesen Problemfeldern ist die grundlegende Frage abzuleiten, ob es auch weiterhin eine Organisation der Vereinten Nationen geben soll, deren Hauptzweck die Überwachung und Förderung des internationalen Flüchtlingsschutzes ist und die hierfür ein eindeutiges und alleiniges Mandat inne hat. Sollte nicht stattdessen eine Organisation geschaffen werden, deren primäre Aufgabe die materielle Hilfe in komplexen humanitären Katastrophen ist und die mit den dafür nötigen Kapazitäten und einem entsprechenden Mandat ausgestattet ist?

Für letztere Perspektive spricht, dass Geberländer eher bereit sind, solchen Organisationen finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, die einen substanziellen Beitrag zur Lösung ihrer Probleme leisten.

Dagegen steht, dass es zahlreiche andere UN-Organisationen und NRO gibt, die humanitäre Hilfe in komplexen Katastrophen leisten können und die diese möglicherweise sogar effizienter erbringen können, zumal sie hinsichtlich des Personals und der Organisation flexibler sind.

Für die erste Perspektive - die Rückbesinnung auf den Flüchtlingsschutz - spricht, dass es keine andere internationale Organisation gibt, die über einer dem UNHCR vergleichbare personelle und institutionelle Kraft verfügt. Der UNHCR ist bei einer Konzentration auf seine Kernkompetenz besser und allumfassender in der Lage, seine Anliegen gerade gegenüber Nationalstaaten zu vertreten, weil das Amt dann weniger Rücksicht auf politische und strategische Interessen der Staaten nehmen müsste.

Die zentrale Frage muss es daher bei der Zukunft des Flüchtlingsschutzes sein, ob die internationale Gemeinschaft überhaupt noch eine institutionelle Zuständigkeit für Flüchtlinge haben möchte: Das Problem besteht darin, dass spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges die Tendenz vorherrscht, Flüchtlinge vornehmlich unter Sicherheitsaspekten zu betrachten. Flüchtlinge und Asylbewerber werden vornehmlich als Bedrohung der nationalen, regionalen und internationalen Sicherheit verstanden. Es wird versucht, die Zuwanderung von Flüchtlingen zu verhindern oder die Dauer ihrer Anwesenheit zu verkürzen und eine stärkere Einbindung von außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten in der Flüchtlingspolitik zu bewirken. Dies geschieht etwa durch eine Forcierung von bi- und multilateralen Rückübernahmeabkommen oder durch humanitäre Interventionen zur Vermeidung von Fluchtbewegungen. In beiden Fällen ist der Flüchtling nicht primär Opfer politischer Gewalt, sondern Bedrohung der (sozialen und nationalen) Sicherheit.

Demgegenüber ist deutlich hervorzuheben ist, dass der Flüchtlingsschutz eine der wichtigsten zivilisatorischen Errungenschaften und für alle demokratischen Gemeinwesen konstitutiv ist. Auf Grundlage dessen gibt es inzwischen zahlreiche völkerrechtliche und völkergewohnheitsrechtliche Verankerungen des Flüchtlingsschutzes, an die sich die einzelnen Nationalstaaten zu halten

haben. Hierzu gehören neben der GFK (*Genfer Flüchtlings-Konvention*) insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Antifolter-Konvention der Vereinten Nationen und die UN-Kinderrechtskonvention.

3. Migrationsproblematik

Mit Abstand die meisten Immigranten leben im Jahr 2005 in den USA (38 Mio., 12,9% an der Gesamtbevölkerung). Es folgen mit großem Abstand Russland (12 Mio., 8,4%), Deutschland (10 Mio., 12,3%), die Ukraine (7 Mio., 14,7%) und Frankreich (6 Mio., 10,7%).

Ein Hauptproblem einer regulierten Migrationspolitik liegt insbesondere darin, dass die Nationalstaaten Probleme damit haben, die Balance zwischen der wirtschaftlich als notwendig erachteten Öffnung für Zuwanderer und der häufig von den Einheimischen geforderten Begrenzung der Wanderungsbewegungen zu wahren: Unternehmen drängen häufig auf eine Ausweitung der Zuwanderung, um etwa Arbeitsmarktengpässe auszugleichen, während die Sorge der Bevölkerung um zusätzliche Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sowie um die individuelle soziale Sicherheit wächst. Die Industriestaaten reagieren auf diese Entwicklungen unterschiedlich: Einerseits versuchen sie, ihre nationalen Handlungskapazitäten auszubauen um dann die Wanderungsbewegungen effektiver kontrollieren zu können. Andererseits bemühen sie sich um gemeinsame Regelungen, indem sie die regionale Zusammenarbeit – wie etwa im Rahmen der Gemeinsamen Innen- und Justizpolitik der EU – vertiefen. Zum Teil bemühen sie sich auch um die Kooperationsmodelle mit internationalen Organisationen, an die sie Aufgaben delegieren. So haben etwa in den vergangenen Jahren der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) und die *International Organisation for Migration* (IOM) neue Aufgaben in der Betreuung von Flüchtlingen und Migranten übernommen. Diese Problematik wird noch im weiteren Verlauf genauer erläutert werden.

In den hoch industrialisierten Ländern wird die Exportabhängigkeit angesichts der schrumpfenden eigenen sowie der wachsenden Weltbevölkerung zunehmen, ebenso wie die Bedeutung der technologischen Innovationsfähigkeit. Alle hoch entwickelten Industriestaaten werden zunehmend auf den Import und den grenzüberschreitenden Austausch von Wissen angewiesen sein. Die internationale Konkurrenz um Hoch- und Höchstqualifizierte ist bereits heute groß. Um für bestimmte Einwanderer attraktiv zu sein, müssen die Industrieländer rechtliche Zuwanderungshindernisse abbauen und eine „neue Aufnahmekultur“ entwickeln. Eine solche Öffnung für eine geregelte Einwanderung wird vielen Staaten schwer fallen, zumal Einheimische diese Menschen weiterhin primär als zusätzliche Konkurrenten um Arbeitsplätze oder Sozialleistungen auffassen oder sie als Sicherheitsrisiko wahrnehmen.

Vielen wirtschaftlich kaum entwickelten Staaten droht im Hinblick auf ihre Beteiligung an der Weltwirtschaft ein noch weiter gehender Ausschluss: Diese Staaten befinden sich in einem Teufelskreis aus wirtschaftlicher Not, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung. In vielen Staaten werden die Rücküberweisungen von Migranten zukünftig einen noch bedeutenderen Beitrag zum Familieneinkommen darstellen und damit eine noch größere volkswirtschaftliche Bedeutung erhalten. Die Perspektive einer Beschäftigung im Ausland wird damit für die im Herkunftsland Verbliebenen an Gewicht hinzugewinnen. In vielen Ländern wird der Auswanderungsdruck steigen; das führt zu weiteren innerstaatliche Fluchtbewegungen, wobei sich das Problem der Versorgung und des Schutzes für Binnenvertriebene in neuer Schärfe stellen wird.

Es existieren mehrere Theorien, mit deren Hilfe versucht wird, die Beweggründe zur Migration nachzuvollziehen. Im Folgenden sollen die vier wichtigsten Theorien kurz dargestellt werden.

1. Theorie der neoklassischen Ökonomie: Die Theorie der neoklassischen Ökonomie ist die wohl älteste Theorie zur Erklärung der Migration. Sie stellt das rational handelnde Individuum in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen; Migration findet immer dann statt, wenn eben dieses Individuum sich hiervon einen größeren Nutzen verspricht als von der Nicht-Migration. Die Theorie geht dabei davon aus, dass der potentielle Migrant über ausrei-

chende Information hinsichtlich seines Migrationszieles verfügt. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei die zu erwartenden Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten am Zielort; internationale Lohnunterschiede sind die ausschlaggebende Migrationsursache.

2. Theorie des dualen Arbeitsmarktes: Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes ist stellenweise mit der Theorie der neoklassischen Ökonomie verwandt. Der entscheidende Unterschied liegt allerdings in der theoretischen Zweiteilung der Arbeitsmärkte in den Industrieländern. Der primäre Sektor besteht dabei aus abgesicherter, relativ gut bezahlter und vor allem gesellschaftlich angesehener Arbeit. Im sekundären Sektor hingegen sind die Jobs häufig ungesichert, schlechter bezahlt, schlecht angesehen und bieten kaum Aufstiegsmöglichkeiten. Da einheimische Arbeitskräfte den sekundären Sektor, aufgrund des damit verbundenen niedrigen sozialen Status, nach Möglichkeit meiden, entsteht dort Arbeitskräftebedarf. Migranten sind nun nicht selten die einzigen, die diese Jobs annehmen wollen. Im Gegensatz zu Einheimischen ist es ihnen dank ihres häufig nur befristeten Aufenthaltes im Land nämlich möglich, soziale Identität und durch ihre Arbeit zugewiesene gesellschaftliche Stellung zu trennen. Sie definieren sich nicht über ihre Arbeit, sondern betrachten diese nur als Mittel zum Zweck. Diese Anspruchslosigkeit macht die Beschäftigung von Migranten äußerst attraktiv für die Industrie. Deshalb werben Unternehmen häufig aktiv Migranten im Ausland an. Im Gegensatz zur neoklassischen Ökonomie ist die Migrationsentscheidung darum weniger individuell, sondern vor allem von den Industriebetrieben in den Zielländern abhängig.
3. Theorie der neuen Migrationsökonomie: Die Theorie der neuen Migrationsökonomie richtet ihren Fokus nicht auf das Individuum, sondern auf die gesamte Familie, die einzelne Mitglieder in andere Länder entsendet. Migration ist gemäß der neuen Migrationsökonomie nicht etwa eine Reaktion auf Lohndifferenzen, sondern auf die nicht funktionierenden Versicherungs- und Kapitalmärkte in den Herkunftsländern. Die Entsendung einzelner Familienmitglieder ins Ausland ist häufig die einzige Möglichkeit der Risikoabsicherung und Kapitalbeschaffung. Nicht Armut, sondern das Bedürfnis nach zusätzlichen Einnahmen, stellt damit die Migrationsursache dar. Im Zentrum des Interesses stehen dementsprechend die Geldüberweisungen an die Familie im Herkunftsland.
4. Weltsystemtheorie: Entsprechend der Weltsystemtheorie entsteht Migration durch das Übergreifen kapitalistisch geprägter Systeme auf ein nicht kapitalistisch organisiertes Land. Hierbei werden die bestehenden sozialen und ökonomischen Strukturen durch den kapitalistischen Weltmarkt zerstört und die Menschen so ihrer angestammten Lebensgrundlage beraubt und zu Lohnarbeitern gemacht. Diese migrieren dann in andere Länder. Migration ist damit ein Teil des Weltmarktes. Es werden Arbeitskräfte gehandelt, da diese im Normalfall am billigsten sind. Gerade diese sind es, die Industrie und Staaten dazu veranlassen, genau wie in der Vergangenheit, Migranten anzuwerben. Durch den Import von Arbeitskräften sparen die Zielländer deren Reproduktionskosten (Erziehung, Ausbildung), können sie im Falle von Arbeitslosigkeit wieder ausweisen und mittels der Konkurrenz Druck auf die Arbeiter im Zielland ausüben. Staatsgrenzen nehmen in diesem Prozess die Funktion eines Filters bzw. Umwandler ein, der Migranten zwar durchlässt, ihnen aber einen niedrigeren Rechtsstatus zuweist. So verlieren sie bspw. durch ihren irregulären Aufenthaltsstatus fast alle persönlichen Rechte.

4. Die Entwicklung der Europäischen Migrations- und Asylpolitik

Die meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind heute wie schon bereits ausgeführt mit den Auswirkungen der Migration und Integration von Drittstaatenangehörigen konfrontiert. Oft schon seit Jahrzehnten suchen manche Staaten nach Lösungen der Migrationsproblematik, häufig allerdings mit unbefriedigendem Ergebnis, sodass sie nun ihre Politik revidieren. Die EU entwickelt deshalb gemeinsame Ansätze für die Integration und fördert den Austausch über be-

währte Methoden. Um Verwechslungen mit der Integrationspolitik, die in Verbindung mit den EU-Erweiterungen steht, zu vermeiden, spricht man auch häufig von „Wanderungspolitik“. Dieser Begriff umfasst die Migrations- und Asylpolitik gleichermaßen, da aufgrund der Auswirkungen der Globalisierung nicht nur Flüchtlinge eine besondere Beachtung verdienen, sondern auch Menschen, die dazu gezwungen sind, die Armut und das Elend in ihrer Heimat hinter sich zu lassen. Bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam am 1. Mai 1999 konzentrierten sich die Bemühungen der Mitgliedsstaaten im Bereich Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Überwachung der Außengrenzen hauptsächlich auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Danach wurde zur langfristigen Harmonisierung der betreffenden Politikbereiche die Schaffung des „Raums, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ beschlossen; die Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik wurden so von der dritten Säule abgezogen und der ersten zugeordnet.

Trotz der Fortschritte, die der Prozess zur Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemacht hat, existieren vor allem im Bereich der Aufnahme- und Integrationspolitik nur wenige rechtlich verbindliche Vorschriften. In einem solchen Raum muss auch die Wanderungspolitik gemeinschaftlich geregelt werden. Dies betrifft alle Aspekte der Zuwanderung: die Aufnahme von Flüchtlingen, die Asylgewährung, den Familiennachzug, die Wirtschaftsmigration, den vorübergehenden Aufenthalt von Fachkräften, aber auch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des Menschen Schmuggels und des Menschenhandels sowie Rückführungsmaßnahmen, Rückübernahmeabkommen und die Sicherung der Außengrenzen. Sind die Zuwanderer rechtmäßig von der Union aufgenommen worden, dann muss direkt die Phase der Integration in die Aufnahmegesellschaft beginnen, die mit einer einheitlichen Antidiskriminierungspolitik verbunden sein sollte. Zu einer erfolgreichen Integration wird auch der kulturelle Aspekt gehören, denn durch Migration kommt es unter anderem auch zu einer Veränderung der „religiösen Landkarte“, so dass die Gefahr religiöser Konflikte bestehen könnte. Einige Mitgliedsstaaten setzen entweder Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse nicht direkt um oder überführen sie nur zögerlich in nationales Recht. Darüber hinaus geschieht letzteres meist erst dann, wenn die Nationalstaaten durch Anrufung des Europäischen Gerichtshofes dazu gezwungen werden.

Aber auch im Bereich der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik tauchen bei den bisher ergriffenen Maßnahmen Defizite auf. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union versuchen zwar, künftig in diesem Bereich noch enger zusammenzuarbeiten und Verfahren zu entwickeln, die über die schon jetzt geltenden Mindestnormen hinausgehen. Sie sind sich aber uneinig über den Zeitplan, bis zum Jahr 2010 ein gemeinsames Asylsystem zu entwickeln. Ein Großteil der Regierungen schätzt diesen als zu ambitioniert ein. UNHCR bedauert, dass die Mitgliedsstaaten ihre bisher gemachten Beschlüsse nicht eingehalten haben. Die Gestaltung einer umfassenden und dynamischen Einwanderungspolitik ist trotz der intensiven Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene nach wie vor in erster Linie nationale Angelegenheit.

Der für die Thematik zuständige Ausschuss des Europäischen Parlamentes für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und das Parlament nehmen liberalere Positionen als der Europäische Rat ein. Die Mitgliedsstaaten bemühen sich um eine restriktivere Gesetzgebung, so dass noch nicht klar ist, in welche Richtung sich die Wanderungspolitik weiter entwickeln wird. Aufgrund der unterschiedlichen Entscheidungsverfahren, die das ganze Spektrum von Anhörungsverfahren bis zu Mitentscheidungsverfahren abdecken, lassen sich direkte Entwicklungen nur sehr schwer voraussagen. Fest steht aber, dass die Organe der EU jeweils an Politikbereichen arbeiten, die in fernerer Zukunft zu Teilen einer fest geregelten „Wanderungspolitik in Europa“ werden. Es wird darum gehen, ein ausbalanciertes System zu gestalten, das auf dem Subsidiaritätsprinzip basiert und das die heute schon vorhandenen *Best Practices* aller institutioneller Ebenen EU-weit implementieren wird. Es geht darum, die EU-Außengrenzen zu schützen und die unkontrollierte Einreise von Migranten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die legale Einwanderung einheitlich geregelt werden. Vor allem strebt die Europäische Kommission eine Harmonisierung bzw. eine Verwaltungszusammenarbeit an.

5. Aktuelle Entwicklungen

Im Juni 2006 verabschiedete die Kommission den zweiten Jahresbericht über Einwanderung und Integration. Dieser Bericht geht einher mit dem Haager Programm von 2004, das die Agenda der EU für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht für die nächsten fünf Jahre festlegt. Der jährliche Bericht soll die Entwicklung und die Förderung politischer Initiativen unterstützen, die auf ein wirksames Management von Einwanderung in der Zukunft abzielen.

Daraufhin folgte im Juli 2006 eine „Entschließung des Europäischen Parlaments zu Strategien und Mitteln für die Integration von Zuwanderern in die Europäische Union“ sowie im September eine „Entschließung zur Europäischen Einwanderungspolitik“. In der ersten Entschließung unterstützte das Parlament die bereits von Rat und Kommission initiierten Konzepte für eine europäische Integrationspolitik, stellte aber gleichzeitig auch konkretere Forderungen, wie die Einführung von Integrationsbeauftragten auf allen institutionellen Ebenen und vor allem Mitentscheidungsbefugnisse des Parlaments im Bereich der Integrationspolitik. Das Parlament betont die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von Parlament, Rat und Kommission, um einen umfassenden Rahmen für die europäische Zivilbürgerschaft zu entwickeln. Des Weiteren unterstreicht es die Bedeutung jährlicher Anhörungen zur Integration unter Beteiligung des Parlaments, der nationalen Parlamente und der Bürgerschaft, insbesondere der NRO und der Verbände, die sich mit Zuwanderern beschäftigen.

Die Entschließung des EP vom September 2006 forderte die Definition einer gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik, eine gerechtere EU-Rückführungsrichtlinie sowie eine aktive Entwicklungspolitik mit Partnerschaftskonzepten und Investitionsplänen. Darüber hinaus kritisierte das Parlament den Ministerrat, der sieben Jahre nach den ersten Beschlüssen in Tampere noch immer keine gemeinschaftliche Einwanderungspolitik beschlossen habe und insbesondere keine Politik zur legalen Einwanderung und keine Rückführungspolitik aufzuweisen habe. Erste Schritte wurden im Jahr 2007 gemacht: Von Zuwanderung wird nach einer Empfehlung der Vereinten Nationen dann gesprochen, sobald eine Person ein Jahr im Zielland lebt. Deshalb fand dieser Zeitraum auch Eingang in die am 14. März 2007 vom Europäischen Parlament gebilligte und am 12. Juni 2007 vom Rat verabschiedete EG-Verordnung über Gemeinschaftsstatistiken in den Bereichen Migration und internationaler Schutz. Danach wird jemand als Migrant definiert, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt für mindestens zwölf Monate bzw. für voraussichtlich mindestens zwölf Monate in das Zielland verlagert. Durch diese gemeinsame Definition, die bis jetzt noch keinen Bestand hatte, sind die Mitgliedstaaten nun am Beginn eines langen Harmonisierungsprozesses angelangt.

6. Die Situation in den USA

Im Vergleich zur Situation in der EU sollten noch kurz die neusten Entwicklungen in den USA zur Asylproblematik erwähnt werden:

Die Bush-Administration arbeitet an einer umfassenden Reform in der Asylpolitik, die im Gegensatz zum europäischen Konzept der Integration eine Assimilation der Immigranten in die amerikanische Gesellschaft erleichtern soll. Besonderer Wert wird auf den Spracherwerb und auf die Kenntnis der amerikanischen Geschichte und der Traditionen gelegt. Des Weiteren umfasst die Reform die Sicherung der Außengrenzen, die Entwicklung eines zeitlich begrenzten Beschäftigungsprogramms, die Verantwortlichkeit der Arbeitgeber für ihre ausländischen Angestellten, die Lösung des ungeklärten Rechtsstatus der bereits im Land lebenden illegalen Einwanderer und die Entwicklung von Assimilierungsprogrammen für neu in den USA ankommende Einwanderer.

7. Fazit

Eine Statistik, die vom „Netzwerk Migration in Europa e.V.“ in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung und dem Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) im Jahr 2005 erstellt wurde, zeigt, dass sich die Zahl der Asylanträge in den Industriestaaten seit 2001 halbiert haben. Diese Tatsache täuscht auf den ersten Blick über ein ganz entscheidendes Problem hinweg: Nur die Zahl der Menschen, die unter die Flüchtlingsdefinition fallen, nimmt ab.

Gleichzeitig rollt auf die westlichen Industriestaaten eine große Immigrationswelle zu. Da sie auf Kosten der Entwicklungsländer von der Globalisierung profitieren, werden die Industriestaaten in Zukunft immer mehr mit Armutsflüchtlings konfrontiert werden. Wie die Regierungen mit den Verlierern der Globalisierung, die vor Hunger und Elend flüchten, umzugehen haben, ist rechtlich noch nicht geregelt, so ist auch in der EU noch keine einheitliche Migrations- und Asylpolitik erreicht worden.

Aufgrund des Geburtenrückgangs in den Industriestaaten wird neben dem Kampf gegen Umweltverschmutzung und dem Umgang mit knapper werdenden Rohstoffen einerseits die Entwicklungshilfe in den Heimatländern dieser Menschen sowie andererseits deren erfolgreiche Integration in die westlichen Gesellschaften zur wichtigsten Herausforderung der Zukunft werden.

8. Literatur- und Quellenbasis

- *Aus Politik und Zeitgeschichte 22-23/2007: Integration*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2007.
- *Bade, Klaus J.: Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. ver. Aufl., Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover 1992.
- *Bade, Klaus J.: Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland; Erfahrungen und Fragen*, Essen 1994.
- *Bade, Klaus J.: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000.
- *Bade, Klaus J./Jochen Oltmer: Normalfall Migration*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2004.
- *Bade, Klaus J. (Hrsg.): Sozialhistorische Migrationsforschung*, Göttingen 2004.
- *Beck, Marieluise* (Beauftragte des Bundes für Migration, Flüchtlinge und Integration, MdB): *Religion – Migration – Integration in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft*, Berlin 2004.
- *Europarat: Achieving social cohesion in a multicultural Europe. Concepts, situation and developments*, Strasbourg 2006.
- *Guiraudon, Virginie/Christian Joppke (Hrsg.): Controlling a New Migration World*, New York 2001.
- *Schmidt, Doris: Auf dem Weg zu einer Europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik. Herausforderungen und künftige Aufgaben in einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Berlin 2001.
- *Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Flucht und Asyl. Informationen, Analysen, Erfahrungen aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*, Freiburg i. Br. 1988.
- *Thränhardt, Dietrich/Uwe Hunger: Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Wiesbaden 2003.

-
- *Varsiviotis, Ioannis M./Gavriil Kampouroglou*: Wanderungspolitik in Europa, Brüssel 2005.

Internet:

- Genfer Flüchtlingskonvention: <http://www.unhcr.de/grundlagen/genfer-fluechtlingskonvention.html> (Stand 2. Juli 2007).
- Netzwerk Migration in Europa e.V.: <http://www.network-migration.org/> (Stand 28. Juni 2007).
- Statistisches Bundesamt; Ausländische Bevölkerung Dezember 2006: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta2.asp (Stand 28. Juni 2007).
- Migrationsbericht 2006 des Bundesamtes für Migration- und Flüchtlinge: http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/12/Migrationsbericht.html (Stand 29. Januar 2008)

DIAS-Analysen

- | | | |
|----|--|----------------|
| 1 | Rainer Winkler
Die Irak-Krise im Bundestagswahlkampf 2002 | August 2003 |
| 2 | Rouven Klein
Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): Finalität europäischer Integration und Projekt dauerhaften Friedens. Eine Konzeption auf der Grundlage der Zivilisierungstheorie von Dieter Senghaas | Oktober 2003 |
| 3 | Michaela Hertkorn
Warum die deutsch-amerikanischen Beziehungen von zentraler Bedeutung für das atlantische Bündnis sind: Deutschlands theoretische Rolle in der Mitte Europas (auch in Englisch erschienen) | November 2003 |
| 4 | Heiko Borchert
Linking Corporate Governance with Good Governance: An Increasingly Important Foreign Policy Task | Dezember 2003 |
| 5 | Heiko Borchert / Daniel Maurer
Comeback, Toolkit, or Dissolution? Five Scenarios for NATO's Future | Januar 2004 |
| 6 | Marc Houben
Operations in Iraq. The New Face of International Crisis Management | Juli 2004 |
| 7 | Michaela Hertkorn
Why German-US Relations Still Matter to the Transatlantic Alliance. One Year After the War in Iraq | August 2004 |
| 8 | Dimitrios Argirakos
Die Bush-Doktrin | November 2004 |
| 9 | Babak Khalatbari / Marc Lauterfeld
Under Full Sail in a Millenium of Migration? Enlargement in the East and "Push and Pull Factors" in the South | November 2004 |
| 10 | Babak Khalatbari / Marc Lauterfeld
Ein libysches Märchen aus 1001 Nacht. | November 2004 |
| 11 | Dustin Dehéz / Babak Khalatbari
Die regionale Dimension der Globalisierung. Konsequenzen für Staat und Gesellschaft | Februar 2005 |
| 12 | Marwan Abou-Taam
Die Psychologie des Terrors – Gewalt als Identitätsmerkmal in der arabisch-islamischen Gesellschaft | Februar 2005 |
| 13 | Roman Schmidt-Radefeldt
Die Weiterentwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im EU-Verfassungsvertrag: Auf dem Weg zu einer europäischen Armee? | April 2005 |
| 14 | Henrike Paepcke
Another U.N. Secretary-General soon Decapitated? | Mai 2005 |
| 15 | Babak Khalatbari
Der Nahe Osten, Nordafrika und die Europäische Union. Mögliche Entwicklungsszenarien und ihre Auswirkungen auf Staat und Gesellschaft | Juni 2005 |
| 16 | Dustin Dehéz
Ein neuer Krieg am Horn von Afrika? – Die vergessene Friedensmission an der Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea | September 2005 |

17	Cornelia Frank Polens Sicherheitspolitik in der Transformation	Oktober 2005
18	Dustin Dehéz Somalia vor der Rückkehr der Übergangsregierung – Eine Anleitung zum Scheitern äußerer Interventionen	Oktober 2005
19	Glenn Gassen Finnland und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)	April 2007
20	Marwan Abou-Taam Terrorismus – die Operationalisierung eines Begriffs	Mai 2007
21	Rana Deep Islam Education in Afghanistan - A Requirement for Assuring Security an Development	November 2007
22	Kludia Köhn Die Republik Tschechien	Februar 2007
23	Florian Schröder Die Republik Polen	März 2008
24	Dominik Kneer Länderanalyse Indonesien	März 2008
25	Stefanie, Magin; Michael Schwarz Internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik und die Asylpolitik westlicher Länder	März 2008

DIAS ANALYSEN stehen über www.dias-online.org zum Download zur Verfügung.

Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik

2003 an der Heinrich-Heine Universität in Düsseldorf gegründet, versteht sich das DIAS als unabhängige, interdisziplinäre und wissenschaftliche Denkfabrik, die strategische Politikberatung für Kunden aus dem öffentlichen und dem privatwirtschaftlichen Sektor anbietet und als Plattform den Dialog und den Ideenaustausch zwischen Nachwuchskräften aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft ermöglicht bzw. moderiert. Das Institut organisiert zu diesem Zweck jährlich die Düsseldorfer Rede sowie weitere Veranstaltungen mit Vertretern verschiedener Anspruchsgruppen und stellt seine Arbeit der breiten Öffentlichkeit im Rahmen verschiedener Publikationsserien zur Verfügung.

© Copyright 2007, Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik, Universitätsstrasse 1, D-40225 Düsseldorf, www.dias-online.org