

Marco Kaden

Die EU-Migrationspolitik im Zeichen des demographischen Wandels

Notwendigkeit, Anspruch und Realität

Marco Kaden

Die EU-Migrationspolitik im Zeichen des demographischen Wandels

Notwendigkeit, Anspruch und Realität

ISBN: 978-3-8366-3010-8

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2009

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2009

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Begriffsbestimmung und Differenzierung von Migration.....	5
3. Notwendigkeit und Umfang einer Migrationspolitik der EU.....	7
3.1 Migrationstrends der EU.....	7
3.2 Migrationspotential	12
3.3 Bedeutungen der Migration für die EU.....	14
3.3.1 Demographischer Aspekt.....	15
3.3.2 Wirtschaftlicher Aspekt	18
3.3.3 Zusammenleben von Unionsbürgern und Migranten	21
3.3.4 Sicherheitsaspekt	23
3.3.5 Entwicklungspolitischer Aspekt	25
3.4 Schlussfolgerungen für eine Migrationspolitik der EU.....	26
4. Entwicklung und Anspruch der Migrationspolitik der EU.....	29
4.1 Implementierung in europäisches Recht	29
4.2 Das Programm von Tampere 1999	30
4.3 Das Haager Programm 2004.....	31
4.4 Zukünftiges Programm für die Migrationspolitik	33
4.5 Anspruch der Migrationspolitik der EU.....	34
5. Handlungsfelder der Migrationspolitik	37
5.1 Legale Zuwanderung und Arbeitsmigration	37
5.2 Asylpolitik	41
5.3 Sicherheit und illegale Migration	45
5.4 Integrationspolitik	50
5.5 Zusammenarbeit mit Drittstaaten	53
6. Gesamtbewertung und Ausblick.....	57
 Anhangverzeichnis.....	 63
Anhang	65
Darstellungsverzeichnis	60
Quellenverzeichnis	69

1. Einleitung

„There can be no doubt that European societies need immigrants.“

Kofi Annan, 2004

2004 wurden die Verdienste der Vereinten Nationen (UNO) um die Verteidigung der Menschenrechte und der Meinungsfreiheit mit dem Sacharow-Preis des Europäischen Parlamentes gewürdigt. Stellvertretend nahm der damalige Generalsekretär der UNO, Kofi Annan, den Preis entgegen. In seiner Rede vor dem Parlament forderte er ein liberaleres Migrationsmanagement und mahnte das Verhalten der Europäischen Union (EU) gegenüber Einwanderern an. Die EU würde eine restriktive Politik verfolgen, die nicht nur den Flüchtlingsschutz unterlaufen würde, sondern auch die eigenen Bedürfnisse ignoriere. Die Bevölkerung der EU sei stark vom demographischen Wandel betroffen. Sie würde immer älter werden, gleichzeitig aber seien die Geburtenzahlen rückläufig. In wenigen Jahren würde sich daher die Einwohnerzahl spürbar verringern, Arbeitsstellen könnten nicht besetzt werden und der Wohlstand der EU sei ernsthaft in Gefahr: „A closed Europe would be a meaner, poorer, weaker, older Europe. An open Europe will be a fairer, richer, stronger, younger Europe – provided Europe manages immigration well.“¹

Dass die EU für Migranten aus aller Welt ein attraktives Zielgebiet darstellt, kann leicht belegt werden. Regelmäßig auftauchende Pressemeldungen von überfüllten Flüchtlingslagern oder an der Küste des Mittelmeers gestrandeten „Boatpeople“ zeugen von der Anziehungskraft der EU. Für die europäischen Nationen scheint es somit unproblematisch zu sein, ihren drohenden Bevölkerungsrückgang durch Migranten auszugleichen. Kofi Annan spricht aber bewusst von der Notwendigkeit eines Migrationsmanagements, d.h. einer zielgerichteten Steuerung der Migration. Denn mit der Zuwanderung von Menschen sind umfangreiche Herausforderungen verbunden - für Wirtschaft, Gesellschaft und Staat.

Für die EU ist die Migrationspolitik ein junges Tätigkeitsfeld. Erst zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts begann die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich. Diese stellt dabei keine Selbstverständlichkeit dar, gehört doch die Migrationssteuerung zu den grundlegenden nationalen Souveränitätsrechten eines Staates. Zudem ist die Migrationspolitik kein geschlossenes Feld, sondern hat Relevanz für die Innen-, Außen-, Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial- und Entwicklungspolitik eines Landes. Hinzu kommt, dass sich viele europäische Nationen, darunter Deutschland, lange Zeit als Nicht-Einwanderungsland verstanden

¹ Annan, Europe needs, 2004

hatten und sich vehement dagegen wehrten, dass für sie die Zuwanderung von Migranten überhaupt Bedeutung hat. Um so überraschender ist es, dass in dieser kurzen Zeitspanne seit Anfang der 90er Jahre die Mitgliedsstaaten bereit waren, umfangreiche Kompetenzen an die EU zu übertragen und mit welcher Dynamik sich seitdem das Verständnis für eine europäische Migrationspolitik erweitert hat.

Die Pressemeldungen über Migranten, die sich irgendwie - selbst unter größtem Risiko für ihr Leben - Zugang zur EU verschaffen wollen, offenbaren allerdings auch, dass die Union bislang in der Steuerung der Migrationsströme nicht erfolgreich zu sein scheint. Man muss den Anspruch, den die EU an die Migrationspolitik stellt und dem, was tatsächlich an Recht gesetzt wurde, klar voneinander trennen. Die EU hat sich ehrgeizige und umfangreich politische Ziele gesetzt, die den zahlreichen Chancen, aber auch vielfältigen Risiken der Migration Beachtung schenken. Die Umsetzung ist bislang jedoch mangelhaft. Das gesetzte Recht im Bereich Migration ist einseitig und legt großen Wert auf die Zuwanderungskontrolle. Es überbetont Sicherheitsbedenken und ignoriert dabei den Bedarf an Migranten, den die EU-Staaten haben. Daher ist das gesetzte Recht nicht dazu geeignet, dass die EU großen Nutzen aus der Zuwanderung ziehen kann, den sie dringend notwendig hat. Eine aktive Zuwanderungspolitik, die legale Zuwanderungsmöglichkeiten für Migranten bietet, würde aber gerade eine bessere Zuwanderungssteuerung ermöglichen. Außerdem hat die restriktive Ausrichtung der Migrationspolitik zur Folge, dass die EU ihrer Verantwortung für Flüchtlinge nicht gerecht wird, da deren Zugang zur EU ebenfalls beeinträchtigt wird.

Ziel dieser Arbeit ist es, eine Bewertung der Migrationspolitik der EU vorzunehmen. Dazu wurde sie in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil geht es darum festzustellen, in welchem Maße die EU von den verschiedenen Formen der Migration betroffen ist und ob dies für alle 27 Mitgliedsländer gleichermaßen gilt. Außerdem wird eine Trendanalyse angestellt, um einzuschätzen, ob der Zuwanderungsdruck auf die EU zukünftig eher zu- oder abnehmen wird. Das ist wichtig, um den Handlungsbedarf der EU einschätzen zu können. Anschließend werden die Chancen und Risiken, die mit der Migration für die EU-Staaten verbunden sind, skizziert, um den Umfang einer europäischen Migrationspolitik zu bestimmen. Die Folgen der Migration für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft zu erkennen, ist auch deshalb notwendig, um die bisherigen Regulierungen der EU nachvollziehen und bewerten zu können. Denn bevor der Gesetzgeber Recht setzt, gehört es zu seinen Sorgfaltspflichten sich mit dem zu regulierenden Bereich auseinanderzusetzen, da sonst sein Gesetz unbrauchbar oder gar kontraproduktiv sein könnte.

Im zweiten Teil wird die Entwicklung der Migrationspolitik der EU aufgezeigt und welche Kompetenzen die EU-Staaten an sie übertragen haben. Anhand des Kompetenzumfangs und der Zielsetzungen, die sie in verschiedenen Grundsatzprogrammen formuliert hat, wird der Anspruch der EU festgestellt, den sie mit ihrer Migrationspolitik verfolgt.

An dem, was man sich vorgenommen hat, kann man die Migrationspolitik der EU allein nicht beurteilen. Daher geht es im dritten Teil um das tatsächlich geschaffene Recht. Die erlassenen Richtlinien und Verordnungen in den einzelnen Handlungsfelder werden vorgestellt und nach ihrem Inhalt und ihrer Wirkung bewertet.

Abschließend wird eine Gesamtbewertung der Migrationspolitik anhand der Ergebnisse der drei Teile dieser Arbeit vorgenommen. Die Notwendigkeit der Zuwanderung, der Anspruch der Migrationspolitik und die tatsächlich getroffenen Maßnahmen werden dazu gegenübergestellt. Davon abgeleitet wird der Handlungsbedarf, der für die EU derzeit besteht und es werden Handlungsmöglichkeiten vorgeschlagen.

Zunächst ist aber zum besseren Verständnis eine Begriffsdefinition von Migration nötig und es gilt, die verschiedenen Einwanderungsformen vorzustellen.

2. Begriffsbestimmung und Differenzierung von Migration

Für den Begriff Migration gibt es keine einheitliche Definition. Die Wanderungsbewegungen, die er bezeichnet, sind zu komplex, als dass sie sich in eine allgemein gültige Formel zwängen ließen. Grundsätzlich wird von Migration bzw. Wanderung gesprochen, wenn eine Person kurz- oder langfristig seinen Aufenthaltsort über eine staatliche Grenze hinweg in ein anderes Land verlegt. Dabei unterscheidet man je nach Blickrichtung zwischen Immigranten, d.h. Personen, die in ein Land einwandern und Emigranten, die ein Land verlassen. Sprachlich wird Migration dabei als Oberbegriff genutzt. Die sprachliche Verwendung ist aber nicht einheitlich. Während in Deutschland etwa mit Immigration ein langer Aufenthalt des Einwandernden verbunden wird, wird der Begriff in den USA für jede Form von Einwanderung verwendet, somit auch der Kurzaufenthalt eines Touristen.

Auf juristischer Ebene werden Migranten nach verschiedenen Kriterien differenziert. Die Vereinten Nationen (UN) unterscheiden nach der Dauer des Aufenthalts des Migranten. Als „long-term migrants“ werden Personen bezeichnet, die für mindestens zwölf Monate ihren Hauptwohnsitz im Ausland haben. „Short-term migrants“ sind dementsprechend Personen, die für einen kürzeren Zeitraum auswandern.² Differenziert wird zudem nach dem Grund für den Aufenthalt in einem anderen Land. Personen, die für die Berufsausübung ihren Wohnsitz über eine Grenze hinweg verlegen, werden als Arbeitsmigranten bezeichnet. Abgegrenzt werden sie dabei von Pendlern und Saisonarbeitnehmern, die ihren (Haupt-)Wohnsitz in ihrem eigenem Staat haben, aber periodisch eine Staatsgrenze zum Arbeiten überschreiten. Eine weitere Gruppe an Migranten sind Flüchtlinge, die durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 definiert sind. Dazu zählen alle Menschen, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befinden“³. Sie haben Anspruch auf Asyl, mit dem sie internationalen Schutz erhalten. Eine bedeutende Gruppe sind auch die einem Migranten nachreisenden Angehörigen. Bei dieser Wanderungsform spricht man von Familienmigration. Wer zur Familie eines Migranten zählt, ist allerdings in den nationalen Gesetzen unterschiedlich geregelt.⁴ Da für viele Staaten ausländische Arbeitskräfte interessant sind, werden Migranten auch nach ihrer Qualifikation klassifiziert. Hochqualifizierte Personen zeichnen sich dabei durch besondere Fachkenntnisse und eine gute Ausbildung aus. Geringqualifizierte haben hingegen keine oder nur eine kurze Ausbildung vorzuweisen. Eine eigene Bezeichnung findet sich für Personen, die nach einem

² Vgl. Eurostat, Recent migration trends, 2008, S. 11

³ UNHCR, Rechtstellung Flüchtlinge, 1951, Artikel 1A2

⁴ Vgl. Sachverständigenrat, Migration und Integration, 2004, S. 11

mehrjährigen Auslandsaufenthalt in ihr Heimatland zurückkehren, um nach längerer Zeit wieder auszuwandern. Diese Migrationsform wird als „zirkuläre Migration“ bezeichnet. Eine eigene Kategorie bilden illegale Migranten. Dazu zählen Personen, deren Aufenthalt illegal ist, weil ihre Aufenthaltserlaubnis abgelaufen ist oder sie ohne Erlaubnis in ein Land eingereist sind. Eine weitere Einteilung nimmt die Europäische Union (EU) vor. Sie unterscheidet bei Migranten zwischen Unionsbürgern, d.h. Angehörigen einer der 27 Mitgliedsstaaten, die innerhalb der EU-Staaten ihren Wohnsitz ändern und Drittstaatsangehörigen, also Migranten, die aus einem Nicht-EU-Staat sind.

Zur Vereinfachung der Begriffsvielfalt werden in dieser Arbeit die Begriffe Migrant, Ausländer, Einwanderer und Zuwanderer synonym verwendet. Dabei werden durch sie grundsätzlich Personen umschrieben, die sich für mehr als einem Jahr in der EU-27 niedergelassen haben bzw. niederlassen wollen und nicht Staatsangehöriger eines der Mitgliedsstaaten der EU sind. Bei den verschiedenen Formen der Migration, d.h. der Familienmigration, illegale Migration, Arbeitsmigration und Flüchtlingsmigration werden die oben aufgeführten Definitionen zu Grunde gelegt.