

Europäische Union

Während das Recht der EU-Bürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu den Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes gehört und bereits in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften¹ vorgesehen war, hatte die Europäische Union ursprünglich keine Kompetenzen im Bereich Migrationspolitik. Die Zusammenarbeit in Einwanderungs- und Asylfragen ist eines der jüngsten Felder der europäischen Integration. Seit ihrem Beginn Ende der 1980er Jahre hat diese Zusammenarbeit jedoch eine rasante Ausweitung erfahren. Heute gehört sie zweifellos zu einem der Kernbereiche des europäischen Integrationsprojekts. Dennoch bleiben die Souveränitätsansprüche der Mitgliedsstaaten allgegenwärtig, nicht zuletzt wegen der innenpolitischen Sensibilität einwanderungspolitischer Fragen und ihrer Relevanz für die staatliche Souveränität und nationale Identität. Die deutliche Ausweitung europäischer Kompetenzen hat deshalb bisher nur vereinzelt zu gemeinsamen Politiken geführt, sie ist nach wie vor von intergouvernementalen Prozessen geprägt, und die Zusammenarbeit konzentriert sich auf die Bereiche, in denen die Mitgliedsstaaten gemeinsame Interessen verfolgen. Diese betreffen vor allem die Verbesserung der staatlichen Kontrolle über Migration, die grenz-



polizeiliche Zusammenarbeit und den Kampf gegen irreguläre Einwanderung und Asylmissbrauch. Weniger Fortschritt wurde hingegen in Bezug auf die Rechte von Einwanderern in der EU erzielt.² Die Rechte legal niedergelassener Ausländer sind nur lückenhaft harmonisiert worden, die Zusammenarbeit im Bereich Arbeitsmigration ist wiederholt an den Souveränitätsansprüchen der Mitgliedsstaaten gescheitert, und im Bereich Ausländerintegration sind nur vorsichtige Koordinierungsschritte erfolgt. Dieser selektive Fokus sowie die Schwierigkeit, nationale Kompetenzen abzugeben, entspringen nicht zuletzt der großen Heterogenität der Mitgliedsstaaten, was ihre Einwanderungssituation und Einwanderungsgeschichte angeht. Der folgende Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über diese unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, bevor wir uns den Inhalten der europäischen Regelungen zuwenden.

Hintergrundinformation

Amtssitze: Brüssel (Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission), Brüssel und Straßburg (Europäisches Parlament), Luxemburg (Europäischer Gerichtshof)

Amtssprachen: Hauptverkehrssprachen Französisch und Englisch, dazu weitere 21 Amtssprachen

Fläche: 4,2 Mio. km²

Bevölkerungszahl (2007): 497 Mio.

Bevölkerungsdichte (2006): 114,8 Einwohner je km²

Bevölkerungswachstum (2005): + 297.300

Erwerbsbevölkerung (2006): 64,4 %

Ausländische Bevölkerung (2007): 28.861.974 (5,8 %) (Eurostat - EU-25)

Anteil ausländischer Beschäftigter an allen Erwerbstätigen (2007): 6,7 %

Arbeitslosenquote (2006): 7,9 %

Historische Entwicklung der Migration

Die Länder der Europäischen Union weisen historisch wie auch aktuell unterschiedliche Erfahrungen mit internationaler Migration auf. Und diese Verschiedenartigkeit der Einwanderungsproblematiken gilt als eine wesentliche Hürde in der Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Migrationspolitik. Während ehemalige Kolonialstaaten wie Belgien, Frankreich oder das Vereinigte Königreich bereits im 19. Jahrhundert zu

Einwanderungsländern wurden, sind die mitteleuropäischen Staaten Deutschland und Österreich erst nach dem Zweiten Weltkrieg Einwanderungsländer geworden. Im Gegensatz zu den Kolonialstaaten, welche den Bürgern ihrer Kolonien weitgehende Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechte gewährten, dominierte hier das Gastarbeitermodell, nach dem ausländische Arbeitnehmer jeweils nur als temporäre Zuwanderer vorgesehen waren. Viele ehemalige Gastarbeiter wurden jedoch sesshaft und holten ihre Familien nach. Die südlichen Mitgliedsstaaten hingegen, wie das EU-Gründungsmitglied Italien, aber auch Portugal, Spanien (beide 1986 beigetreten) oder Griechenland (1981 beigetreten), wurden erst in den 1980er Jahren als Einwanderungsländer attraktiv; lange Zeit betrachteten sie sich als Transitländer an Europas Toren.

Die neuen Mitgliedsstaaten im Osten und Südosten der EU waren seit dem Fall des Eisernen Vorhangs vor allem Auswanderungsländer, entwickeln sich seit ihrem Beitritt zur EU 2004 bzw. 2007 jedoch in rasantem Tempo zu Aufnahmestaaten, wobei einige von ihnen momentan noch mehr Abwanderer als Zuwanderer verzeichnen. Obwohl manche dieser Staaten in ihrer Wohnbevölkerung schon beträchtliche ausländische Minderheiten aufweisen, verstehen sie sich größtenteils immer noch in erster Linie als Transitländer für Migranten aus aller Welt, die ihr Glück in Westeuropa suchen.

Insgesamt wohnen heute etwa 28.861.974 Ausländer in den EU-Mitgliedsstaaten (5,8 % der Gesamtbevölkerung). Die Herkunftsländer unterscheiden sich je nach Mitgliedsstaat und sind zum großen Teil Spiegelbild historischer Erfahrungen und kultureller Kontakte der einzelnen EU-Staaten.

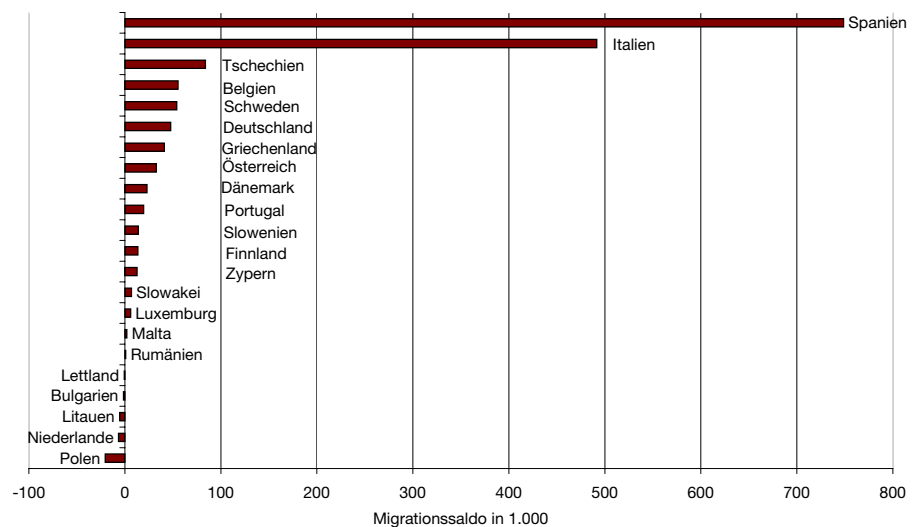
Bereits seit 1992 ist die Zuwanderung die wichtigste Quelle des Bevölkerungswachstums in der Europäischen Union. Im Jahr 2007 betrug der Anteil der Zuwanderung am Bevölkerungswachstum im Verhältnis zu natürlichen Faktoren (Geburten minus Sterbefälle) 80 %. Die EU-weite Netto-Zuwanderung betrug in diesem Jahr 1,9 Millionen Personen auf insgesamt 497 Millionen Menschen, die in der EU leben; der Geburtenüberschuss (Geburten minus Sterbefälle) betrug lediglich 483 000 Menschen. Der Anteil der Zuwanderung am Bevölkerungswachstum ist seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich gestiegen und bildet damit einen zentralen Faktor im Kampf gegen die Überalterung europäischer Gesellschaften.³

Die vielen Gesichter der Migration in der EU

Die heutige Einwanderungssituation in den EU-Mitgliedsstaaten ist von großer Heterogenität gekennzeichnet. Dies zeigt sich auf den ersten Blick in den unterschiedlichen Wanderungssalden, das heißt der Differenz von Zuzügen und Fortzügen.

Die Daten von 2007 des Europäischen Statistischen Amts (Eurostat) zeigen bei einer klaren Verschiebung des Verhältnisses zwischen „alten“ und „neuen“ Zuwanderungsländern die Fortdauer höchst unterschiedlicher Zuwanderungsformen. So erfahren inzwischen die Länder an der südlichen Grenze der EU die höchste Zuwanderung (Spanien und Italien), auch das neue Mitgliedsland Tschechische Republik hat die traditionellen Aufnahmestaaten Mittel- und Nordeuropas bereits überholt. Negative Einwanderungssaldi weisen nunmehr allein die baltischen Staaten, Bulgarien und Polen auf, wobei auch die Niederlande 2007 mehr Aus- als Einwanderung verzeichnet hatten (Abbildung 1).

Abbildung 1: Wanderungssaldi 2007 in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten



Quelle: Eurostat, Population and Social Conditions, Statistics in Focus 81/2008

* keine Daten erhältlich für Frankreich, Estland, Irland, Ungarn und das Vereinigte Königreich

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den EU-Mitgliedsstaaten reicht von weniger als 1 % der Gesamtbevölkerung (Slowakei) bis zu 39 % (Luxemburg). In den meisten Ländern beträgt der Ausländeranteil jedoch zwischen 2 % und 8 % der Gesamtbevölkerung (Tabelle 1). In sämtlichen Mitgliedsstaaten der EU mit Ausnahme von Luxemburg, Belgien, Irland und Zypern wird die Mehrheit der ausländischen Bevölkerung von sogenannten Drittstaatsangehörigen, d. h. Nicht-EU-Staatsbürgern, gestellt.

Nicht nur quantitativ unterscheiden sich die Einwanderungssituationen in den verschiedenen EU-Staaten deutlich. Starke Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der rechtlichen Kategorien, aufgrund derer die Zuwanderungsflüsse erfolgen. So dominiert in Ländern mit weniger regulierten Arbeitsmärkten die Arbeitsmigration (z. B. im Vereinigten Königreich, Irland, der Tschechischen Republik und Dänemark), während in den meisten sonstigen Staaten die Familienzusammenführung die stärkste Einwanderungskategorie stellt (besonders deutlich in Frankreich und Schweden). Italien und Deutschland nehmen in dieser Hinsicht Mittelpositionen ein, d. h. auf Arbeitsmigration und Familienzusammenführung lassen sich ähnlich große Anteile zurückführen, wobei in Deutschland auch die „sonstige“ Migration einen großen Anteil ausmacht. Letzteres ist vor allem auf die Zuwanderung von Spätaussiedlern (ethnisch deutschen

Tabelle 1: In- und ausländische Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, 2004 und 1990

	Jahr	Ausländer (%)	Größte Gruppe unter den Ausländern (Statsangehörigkeit)	Jahr	Ausländer (%)
Belgien	2004	8,3	Italien	1990	8,9
Tschechische Republik	2004	1,9	Ukraine	1990	0,3
Dänemark	2004	5,0	Türkei	1990	2,9
Deutschland	2004	8,9	Türkei	1990	6,1
Estland	2000c	20,0	Russische Föderation	1990	-
Griechenland	2004e	8,1	Albanien	1990	1,4
Spanien	2004	6,6	Ecuador	1990	1,0
Frankreich	1999c	5,6	Portugal	1990	6,3
Irland	2002c	7,1	Vereinigtes Königreich	1990	2,3
Italien	2004	3,4	Albanien	1990	0,6
Zypern	2002c	9,4	Griechenland	1992	4,2
Lettland	2004	22,2	Russische Föderation	1998	27,3
Litauen	2001c	1,0	Russische Föderation	1990	-
Luxemburg	2004	38,6	Portugal	1990	28,7
Ungarn	2004	1,3	Rumänien	1995	1,3
Malta	2004	2,8	Vereinigtes Königreich	1990	1,6
Niederlande	2004	4,3	Türkei	1990	4,3
Österreich	2004	9,4	Serbien und Montenegro	1990	5,7
Polen	2002c	1,8	Deutschland	1990	-
Portugal	2003p	2,3	Kap Verde	1990	1,0
Slowenien	2004	2,3	Bosnien und Herzegowina	1990	-
Slowakische Republik	2004	0,6	Tschechische Republik	1990	-
Finnland	2004	2,0	Russische Föderation	1990	0,4
Schweden	2004	5,3	Finnland	1990	5,3
Vereinigtes Königreich	2003	4,7	Irland	1990	4,2

Quelle: Eurostat 2006

c - Volkszählungsdaten, e - Schätzungen, p - Vorläufige Daten.

Zuwanderern aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion) zurückzuführen.⁴

Die geographische Herkunft der größten Zuwanderergruppen variiert ebenfalls beträchtlich zwischen den Mitgliedsstaaten und spiegelt in erster Linie historische Erfahrungen und geographische Nachbarschaft wider. So stellen z. B. in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden türkische Staatsangehörige die größte Ausländergruppe dar. Hingegen sind Bürger der früheren Kolonien in Portugal (Kap Verde, Brasilien und Angola) und in Spanien (Ecuador und Marokko) sehr zahlreich. Aus historischen Gründen und geographischer Nähe stellen Zuwanderer aus Albanien in Griechenland, Bürger aus anderen Teilen des früheren Jugoslawiens in Slowenien, tschechische Bürger in der Slowakei und Bürger aus der früheren Sowjetunion in Estland, Lettland und Litauen die überwiegende Mehrheit der Ausländer im jeweiligen Land.

Eine zunehmende Rolle in den politischen Debatten spielt schließlich der Qualifikationsgrad der Zuwanderer. Mittlerwei-

le sind alle westlichen Staaten bestrebt, die Anzahl derjenigen mit guter Ausbildung bzw. Hochschulabschluss unter ihren Zuwanderern zu erhöhen. Dennoch dominiert in den meisten Mitgliedsstaaten die Zuwanderung von gering Qualifizierten. Nur das Vereinigte Königreich weist einen annähernd gleichen Anteil an hoch qualifizierten wie an gering qualifizierten Migranten auf. In Italien, Österreich, aber auch Deutschland dominiert hingegen nach wie vor die Zuwanderung weniger gut ausgebildeter Menschen.⁵

Institutionelle Grundlagen der europäischen Migrationspolitik

Die europäische Zusammenarbeit in asyl- und migrationspolitischen Fragen ist sukzessive vergemeinschaftet⁶ worden. Bis Ende der 1990er Jahre herrschten intergouvernementale Entscheidungsverfahren vor, welche den Einfluss auf die gemein-

samen Politiken in den Händen der Vertreter der Mitgliedsstaaten im Ministerrat der EU konzentrierten, in diesem Fall der Innen- und Justizminister. Unter den nun vergemeinschafteten Entscheidungsregeln teilen sich die Mitgliedsstaaten zentrale Kompetenzen mit den supranationalen Organen der EU. Die Europäische Kommission hat nunmehr das ausschließliche Recht, legislative Initiativen zu ergreifen. Das Europäische Parlament besitzt das Mitentscheidungsrecht, was besagt, dass seine Zustimmung im Gesetzgebungsprozess notwendig ist. Der Ministerrat fasst Beschlüsse nach qualifizierter Mehrheit, mit der Konsequenz, dass Einzelstaaten kein Veto ausüben können bzw. eine Minderheit von Mitgliedsstaaten überstimmt werden kann. Die bisher wichtigsten asyl- und migrationspolitischen Instrumente der EU wurden aber noch unter den intergouvernementalen Verfahren verabschiedet und spiegeln weitgehend den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedsstaaten wider.

Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten in einwanderungspolitischen Fragen hat ihren Ursprung in der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit und insbesondere dem Beschluss von Frankreich, Deutschland und den Benelux-Ländern, mit dem ersten Schengener Abkommen von 1985 die Personenkontrollen an ihren Binnengrenzen abzuschaffen. Obwohl die Europäische Kommission zeitgleich zum ersten Mal Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft formulierte, wurde ihre Kompetenz von den Mitgliedsstaaten hinterfragt, und die Kooperation entfaltete sich zunächst außerhalb der europäischen Institutionen auf intergouvernementaler Ebene. So legte der Schengener Vertrag fest, dass die Staaten Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit nach dem Abbau der Grenzkontrollen bestimmen würden.

Diese flankierenden Maßnahmen wurden mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 beschlossen. Neben der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen fielen darunter die Vereinheitlichung der Vorschriften für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Ausländern im „Schengen-Raum“ (einheitliches Schengenvisum), die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit und die Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedsstaats in Asylfragen. Die asylpolitischen Bestimmungen wurden im gleichen Jahr im Dubliner Asylübereinkommen übernommen, welches von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde und, nach schwierigen innenpolitischen Ratifikationsprozessen, 1997 in Kraft trat. Auch das Schengener Durchführungsübereinkommen wurde mit erheblicher Verzögerung erst 1995 in Kraft gesetzt. Während der sogenannte Schengen-Besitzstand 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam in Europäisches Recht überführt wurde, wurde der „Schengenraum“ von den ursprünglich fünf Mitgliedsstaaten sukzessive erweitert. Heute gelten die Schengen-Regelungen in allen EU-Mitgliedsstaaten bis auf Irland und das Vereinigte Königreich sowie Bulgarien, Rumänien und Zypern. Island, Norwegen und die Schweiz sind als Nicht-EU-Mitgliedsstaaten mit dem Abkommen assoziiert.

Die intergouvernementale Zusammenarbeit im Schengen-Rahmen kann als Motor und Laboratorium für die EU-weite Kooperation in migrationspolitischen Fragen und darüber hinaus in strafrechtlichen und polizeilichen Belangen angesehen werden.⁷ Die Koppelung migrationspolitischer Zusammenarbeit mit

Fragen der inneren Sicherheit hat auch eine Fokussierung auf die Kontrollaspekte der Einwanderungspolitik begründet.⁸

Dieser Fokus bestimmte auch die zweite Phase der migrationspolitischen Zusammenarbeit unter dem Vertrag von Maastricht. Unter dem Eindruck der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ und stark wachsender Asylbewerberzahlen waren die 1990er Jahre deutlich von den innenpolitischen Prioritäten der Mitgliedsstaaten geprägt. Wechselnde EU-Präsidentschaften konnten in Abwesenheit starker Europäischer Kompetenzen damit maßgeblich die Agenda prägen, was zu einem Mangel an Kohärenz und Verbindlichkeit des Integrationsprozesses führte. Der Maastrichter Vertrag von 1992 formalisierte die vorher rein intergouvernementale Zusammenarbeit und gab ihr im sogenannten Dritten Pfeiler⁹ der Europäischen Union eine neue Basis.

Eine klare Kompetenzbasis für die Europäische Ebene wurde aber erst mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 gelegt, welcher die zentrale Priorität widerspiegelt, die die Asyl- und Einwanderungspolitik mittlerweile in der EU genießen. Der Amsterdamer Vertrag überführte diese Politikbereiche in den supranationalen ersten Pfeiler der Gemeinschaft, integrierte den Schengener Besitzstand in die Verträge und bestimmte – nach einer Übergangszeit von fünf Jahren (de facto sechs) und mit kleinen Einschränkungen – die Einführung supranationaler Entscheidungsregeln. Der Amsterdamer Vertrag, der 1999 in Kraft trat, beinhaltete auch eine detaillierte Liste von Maßnahmen, welche innerhalb dieser fünf Jahre zu beschließen seien. Diese Fünfjahresfrist fiel mit dem Datum des Beitritts von acht neuen Mitgliedsstaaten am 1.4.2004 zusammen und unterstrich damit die Dringlichkeit, sich in zentralen Fragen vor der Aufnahme so vieler neuer Mitglieder zu einigen.

Während der Vertrag von Nizza 2001 keine nennenswerten Veränderungen dieser Kompetenzbasis vorgenommen hat, erweitert der 2007 verhandelte Vertrag von Lissabon die Entscheidungsregeln nach qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des Parlaments um das einzige davon bislang noch ausgeschlossene Feld: die Arbeitsmigration. Insbesondere Deutschland hält in dieser Frage stark an seinen Souveränitätsprämissen fest und hat während der Verhandlungen durchgesetzt, dass die Festlegung von Aufnahmequoten in den Händen der Mitgliedsstaaten bleibt. Aufgrund der gescheiterten Ratifikation in Irland konnte der Lissabon-Vertrag jedoch noch nicht in Kraft treten.

Neben den Reformen der Verträge haben auch die Beschlüsse des Europäischen Rates, der die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten versammelt, in den letzten Jahren die Dynamik und Entwicklungsrichtung der europäischen Zusammenarbeit stark beeinflusst. So unterstrich der Europäische Rat von Tampere 1999 die humanitäre Grundlage der europäischen Asylpolitik und die Geltungskraft der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Es wurde ein Aktionsprogramm für fünf Jahre bestimmt, welches die Umsetzung des Amsterdamer Vertrags begleitete. Der Europäische Rat in Den Haag 2004 erweiterte diesen Aktionsplan für die folgenden fünf Jahre um neue Schwerpunkte, insbesondere die Außen-dimension der EU-Asyl- und Einwanderungspolitik. Diese zielt auf eine stärkere Einbindung von Transit- und Herkunftsstaaten außerhalb der EU in die Kontrolle der Migrationsflüsse. Die im

Rahmen dieser institutionellen und politischen Grundlagen beschlossenen Verordnungen und Richtlinien werden in den folgenden Abschnitten besprochen.

Zuwanderungspolitik

Sollte der Reformvertrag von Lissabon eines Tages in Kraft treten, beinhaltet er auch das Ziel einer „gemeinsamen Einwanderungspolitik“ (Artikel 17 Lissabonner Vertrag). Dennoch besitzt die EU bis heute keine umfassenden gemeinsamen Regeln hinsichtlich der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen sowie der Arbeitsmigration; Ausnahmen sind das Recht auf Familienzusammenführung und zwei Richtlinien zur Aufnahme von Studenten und Forschern. Stattdessen hat sich die Kooperation auf die Erarbeitung gemeinsamer Regeln bei der Überschreitung der Außengrenze konzentriert, worunter vor allem die gemeinsame Visapolitik fällt.

Die Visapolitik gehört zu den am stärksten vergemeinschafteten Bereichen der Europäischen Zusammenarbeit im Bereich Asyl- und Migrationspolitik. So verfügt die Europäische Union über eine Liste von zurzeit 101 Staaten, deren Angehörige für das Überschreiten der EU-Außengrenze im Besitz eines Visums sein müssen. Die Mitgliedsstaaten dürfen darüber hinaus bestimmte Nationalitäten der Visumpflicht unterstellen: Ausnahmen aus der Liste sind hingegen nicht möglich. Diese Regelung hat sich insbesondere für Beitrittskandidaten wiederholt als problematisch herausgestellt. Letztere wurden, wie im Fall der Osterweiterung oder bei der jüngsten Erweiterungsrunde um die Länder des westlichen Balkans, dadurch oftmals verpflichtet, gegenüber sozial, wirtschaftlich und kulturell verwandten Nachbarstaaten die Visumpflicht zu verhängen. Neben der einheitlichen Bestimmung der visumpflichtigen Länder sind in den letzten Jahren auch die Verfahren für die Vergabe von Visa angeglichen worden. Begleitet wird die gemeinsame Visapolitik durch ein elektronisches Visa-Informationssystem (VIS), in dem die Daten aller Visumsanträge in den Staaten der Union gespeichert werden, einschließlich der Fingerabdrücke und biometrischen Daten der Antragsteller.

Die zentralen europäischen Instrumente in Bezug auf die legale Migration sind die Richtlinie zur Familienzusammenführung und die Richtlinie über die Rechte von niedergelassenen Drittstaatsangehörigen. Beide Richtlinien zielen auf die Angleichung nationaler Rechtsvorschriften durch die Vorgabe gemeinsamer Mindeststandards ab. Die Richtlinie über die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (2003/109) liefert einen Rahmen, um den rechtlichen Status von Drittstaatlern (mit Niederlassungserlaubnis, d. h. in der Regel nach fünf Jahren rechtmäßigem Aufenthalt) und EU-Bürgern aneinander anzugleichen. Das ursprüngliche Ziel, die Freizügigkeitsrechte der EU-Bürger auf die niedergelassenen Drittstaatler auszudehnen, wurde aufgrund zahlreicher Begrenzungsklauseln nur zum Teil erfüllt. So dürfen die Mitgliedsstaaten zum Beispiel numerische Quoten auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen festlegen, die in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassen sind, oder von solchen Drittstaatsangehörigen bestimmte Integrationsmaßnahmen einfordern.

Die Richtlinie 2003/86 legt gemeinsame Mindeststandards für das Recht auf Familienzusammenführung fest. Sie ist, abgesehen von den Richtlinien über die Aufnahme von Studenten und Forschern (s. u.), bisher die einzige Regelung auf europäischer Ebene, welche den Zuzug von Drittstaatsangehörigen betrifft. Die Familienzusammenführung beantragen können Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines von einem Mitgliedsstaat ausgestellten Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit sind und begründete Aussicht darauf haben, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erhalten. Ausgenommen davon sind Flüchtlinge. Das Recht auf Familienzusammenführung können die Ehegatten sowie die minderjährigen und unverheirateten Kinder von legal ansässigen Drittstaatsangehörigen in Anspruch nehmen (Konzept der Kernfamilie). Die Mitgliedsstaaten dürfen aber im Rahmen des nationalen Rechts weitere Familienmitglieder unter das Recht auf Familienzusammenführung fassen (erweiterte Familie). Von Menschenrechtsgruppen, aber auch vom Europäischen Parlament ist insbesondere die Möglichkeit kritisiert worden, minderjährigen Kindern, die das 12. Lebensjahr überschritten haben, den Aufenthalt zu verweigern, sofern sie nicht näher definierten Integrationserfordernissen nicht gerecht werden. Auch die Möglichkeit, Integrationsleistungen (wie z. B. den Erwerb von Sprachkenntnissen) von Familienmitgliedern bereits vor der Einreise zu verlangen, stieß auf Widerstand. Eine Klage des Europäischen Parlaments vor dem Europäischen Gerichtshof, nach der diese Regelungen im Widerspruch mit internationalen Menschenrechtsnormen stünden, ist jedoch abschlägig beschieden worden.

Die Versuche der Europäischen Kommission, über das menschenrechtlich garantierte Recht auf Familienzusammenführung hinaus europäische Regeln zur erwerbsbezogenen Zuwanderung herbeizuführen, sind bisher am Widerstand der Mitgliedsstaaten gescheitert. Einzig zwei Richtlinien über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums sowie zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung sind 2004 und 2005 beschlossen worden.

Angeichts des Widerstands gegen europäische Regeln zur Arbeitsmigration hat sich die Europäische Kommission auf die Bereiche konzentriert, deren Harmonisierung in den Augen der Regierungen der Mitgliedsstaaten einen klaren Mehrwert mit sich bringt. Dies betrifft in erster Linie die hoch qualifizierten Migranten, um deren Zuwanderung inzwischen ein internationaler Wettbewerb eingesetzt hat. So sieht die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „Blue-Card“-Initiative für Hochqualifizierte aus Drittstaaten erleichterte und beschleunigte Aufnahmeverfahren und begünstigte Aufenthaltsrechte vor. Blue-Card-Besitzer würden nach diesem Vorschlag sofort das Recht auf Familiennachzug erhalten, sowie das Recht, nach zwei Jahren rechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedsland in den anderen Ländern der EU eine Arbeit zu suchen, ohne in ihr Heimatland zurückreisen zu müssen. Dabei würden die Mitgliedsstaaten das Recht behalten, die Erteilung einer Blue-Card von der Arbeitsmarktsituation im Lande abhängig zu machen sowie nationales Recht zur Besetzung freier Stellen anzuwenden. Nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments im November 2008 wird erwartet, dass der Ministerrat im Frühjahr 2009 eine entsprechende Richtlinie formell beschließen wird.

Die Arbeitsmigration betreffende Richtlinien sind lediglich für spezifische Personengruppen wie Saisonarbeiter, Auszubildende und Angehörige multinationaler Unternehmen geplant.

Integrationspolitik

Mit der Suche nach den bestgeeigneten Konzepten und Maßnahmen, Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaften zu integrieren, befasst sich die europäische Ebene erst seit Ende der 1990er Jahre. Allerdings verfügt die EU im Bereich der Integrationspolitik über keine Rechtssetzungskompetenzen. Stattdessen ist sie auf der Ebene der Koordination und des Informationsaustauschs aktiv geworden. So ist ein alle Mitgliedsländer umspannendes Netzwerk nationaler Kontaktstellen zur Integration eingerichtet worden, in dem regelmäßige Treffen stattfinden und bewährte Methoden diskutiert und ausgetauscht werden. Produkt dieser Netzwerkkooperation ist u. a. die Publikation des alle zwei bis drei Jahre erscheinenden Handbuchs zur Integration.

Im November 2004 beschloss der Ministerrat auf Initiative der niederländischen Ratspräsidentschaft eine Reihe von *Common Basic Principles on Integration* (Gemeinsame Grundprinzipien für Integration, CBP). Diese beinhalten unter anderem folgende Grundsätze: dass Integration ein beidseitiger Prozess zwischen den Zuwanderern und der Aufnahmegesellschaft ist, dass Zuwanderer Respekt für die Grundwerte der EU sowie Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen des Gastlands haben müssen, dass Beschäftigung und Bildung für die Integration zentral sind, und dass Zuwanderer möglichst an der Integrationspolitik beteiligt werden sollten. Darüber hinaus wurde vereinbart, die Integration von Migranten als allgemeines Prinzip in alle öffentlichen Politiken zu integrieren und klare Ziele, Indikatoren und Evaluationsmechanismen einzuführen, um den Integrationsfortschritt messen zu können. Diese allgemeinen Prinzipien sind bisher rechtlich nicht weiter spezifiziert worden und es wurden keine Begleitmaßnahmen zu ihrer Umsetzung beschlossen. Ein davon unabhängiges Instrument der Integrationspolitik auf europäischer Ebene sind die jährlichen Berichte der Europäischen Kommission über Einwanderung und Integration. In einer Mitteilung von 2005 hat sie auch unverbindliche Vorschläge zur Integrationspolitik unter dem Titel „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ gemacht. Einige Vorschläge sind vom Ministerrat in seinen ebenfalls nicht rechtlich bindenden Schlussfolgerungen zur „Stärkung der Integrationspolitik in der Europäischen Union durch Förderung von Einheit in der Vielfalt“ von 2007 übernommen worden.

Obwohl die Wirkung eines solchen auf reine Freiwilligkeit und Informationsaustausch reduzierten Ansatzes begrenzt ist, haben es die Mitgliedsstaaten auch im Reformvertrag von Lissabon unterlassen, für den Bereich Integration neue Handlungskompetenzen an die EU-Organe zu übertragen. Stattdessen bestimmt Artikel 79(4) des Lissabonner Vertrags, dass die anvisierte sogenannte „gemeinsame Einwanderungspolitik“ „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung“ im Bereich Integration entwickelt werden soll.

Irreguläre Migration

Im Lichte zunehmend selektiver Einwanderungsregeln seit den 1970er Jahren und zunehmender Restriktionen im Asylbereich hat die irreguläre Migration in ganz Europa stark zugenommen. Es liegt in der Natur der Sache, dass es keine verlässlichen Zahlen zu diesem Phänomen gibt. Schätzungen über Migranten, die keinen geregelten Aufenthalts- und/oder Arbeitstitel besitzen, beruhen meist auf Aufgriffszahlen. Nach einer aktuellen Schätzung gibt es heute in der EU zwischen 2,8 und 6 Millionen Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus.¹⁰ Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass jährlich etwa 350.000 bis 500.000 neue irreguläre Migranten dazukommen.

Betrachtet man die Vielzahl an Regelungen, Maßnahmen und Kooperationen auf diesem Gebiet, so kann der Kampf gegen die irreguläre Zuwanderung zweifelsohne als Schwerpunkt der europäischen Zusammenarbeit in Migrationsfragen angesehen werden. Schon das Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 beinhaltet strikte Regeln bezüglich der Kontrollen an den Außengrenzen, Bestimmungen über Strafen für Beförderungsunternehmen, welche Personen ohne Einreisedokumente transportieren sowie restriktive Visaregeln. Darüber hinaus bildet die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten in Bezug auf Rückführungen und Migrationskontrolle einen Schwerpunkt der Maßnahmen gegen irreguläre Migration. Ein Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission von 2007, der die Verfolgung und Bestrafung von Arbeitgebern, die irreguläre Migranten aus Drittstaaten beschäftigen, europaweit angleichen soll, fand bisher keine Einigung im Ministerrat.

Gewissermaßen als Kompensation für den symbolischen Verlust der Kontrollen an den Binnengrenzen sind die Bestimmungen über die Kontrolle der Außengrenzen besonders weit gediehen und u. a. in die Gründung der Europäischen Grenzbehörde Frontex gemündet. Die Aufgabenbereiche von Frontex, im Jahr 2005 als Agentur zur Koordination nationaler Grenzbehörden ins Leben gerufen, sind stetig ausgeweitet worden. Besondere Erwähnung verdient der 2007 erfolgte Aufbau von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (sogenannte „Rabits“ – *Rapid Border Intervention Teams*), welche als Vorläufer einer möglichen europäischen Grenzpolizei betrachtet werden können. Die Ausweitung der operativen Kapazitäten der Grenzbehörde sowie ihres Budgets von 19 Millionen Euro in 2006 auf 70 Millionen Euro in 2008 deuten auf die politische Priorität, welche die Sicherung der Außengrenze für die Mitgliedsstaaten innehat. Diese Prioritätensetzung steht in der Kontinuität dessen, was in der wissenschaftlichen Literatur sowie von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen mit dem Vorwurf einer „Festung Europa“ verbunden wird.¹¹ Die Stärkung dieser Behörde kann aber auch als ein Akt der Solidarität gegenüber den Staaten an den Außengrenzen der EU betrachtet werden, welche nicht zuletzt aufgrund der verschärften Einwanderungskontrollen in besonderem Maß mit der Problematik der irregulären Einreise konfrontiert sind.

Ein weiterer dynamischer Schwerpunkt der Maßnahmen gegen irreguläre Einwanderung betrifft die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten sowie die Rückführungspolitik. Schon die Schengener Staaten erkannten die Vorteile

eines koordinierten Vorgehens bei Rückführungsfragen, indem sie bereits 1991 ein multilaterales Rücknahmeübereinkommen mit Polen abschlossen. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Kompetenz für den Abschluss von Rücknahmeübereinkommen mit Transit- oder Herkunftstaaten auf die Europäische Kommission übertragen. Das Beharren darauf, eine Verpflichtung zur Rücknahme auch solcher Personen in den Abkommen festzuschreiben, welche weder die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates noch des betreffenden Drittstaates besitzen, hat jedoch den Erfolg bei der Aushandlung solcher Abkommen erheblich eingeschränkt. Da völkerrechtlich nur die Pflicht besteht, lediglich eigene Staatsangehörige, welche sich irregulär in einem Staat aufhalten, zurückzunehmen, haben

sich bisher wichtige Transitstaaten wie etwa Marokko gegen den Abschluss eines solch umfassenden Rücknahmeübereinkommens gewehrt. Die Zustimmung osteuropäischer Nachbarn, etwa der Ukraine und Russland, konnte hingegen im Tausch gegen erleichterte Visabestimmungen gesichert werden.

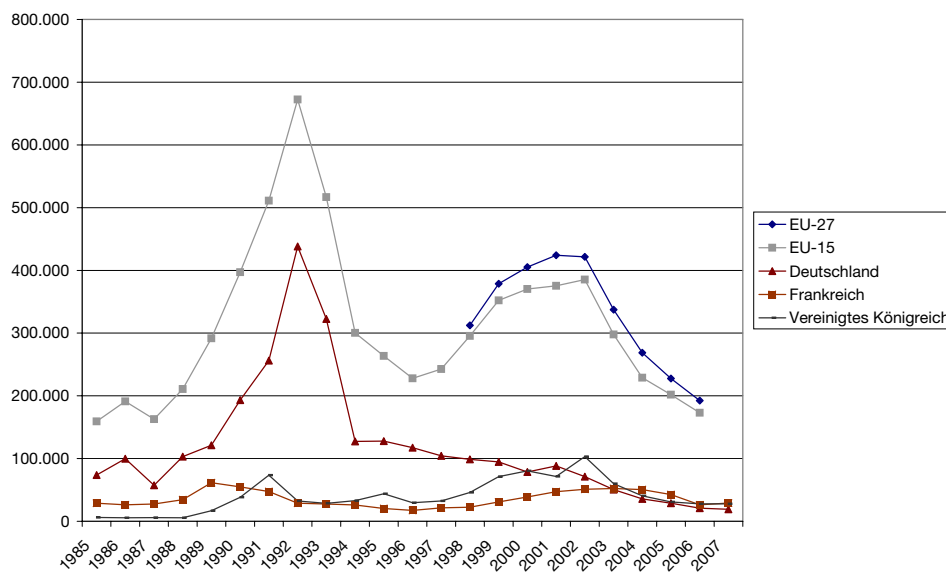
Die Rückführungspolitik ist eingebettet in eine umfassendere Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten, welche insbesondere seit dem Europäischen Rat von Tampere 1999 zum eigentlichen Schwerpunkt der Europäischen Zusammenarbeit in Asyl- und einwanderungspolitischen Fragen geworden ist.¹² So beinhalten alle neueren Kooperations- und Assoziationsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten einschlägige Regelungen zur Zusammenarbeit in migrationspolitischen Fragen. Beschränkte sich diese Zusammenarbeit zunächst auf Aspekte der Migrationskontrolle, des Grenzschutzes und der Rückübernahme, ist die Kooperationsagenda in den letzten Jahren stetig ausgeweitet worden. Neu hinzugekommen sind finanzielle Instrumente wie insbesondere das „Thematic Programme“ für Asyl und Einwanderung mit einem Budget von 380 Mio. Euro für 2007-2013. Neuere Ansätze bemühen sich um eine umfassendere Sicht auf die Migrationsproblematik, welche auch Aspekte der Prävention und Information neben denen der Repression aufnimmt. Angestrebt wird eine Verknüpfung migrationspolitischer und entwicklungspolitischer Prioritäten durch die Optimierung finanzieller Rücküberweisungen, eine gezielte Informationspolitik oder die Förderung zirkulärer Migration. Da die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen zu Arbeitszwecken aber in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten bleibt (siehe oben), sind der EU in der Realisierung eines solchen „Migrations-Entwicklungs-Nexus“ enge Grenzen gesetzt.¹³

Flucht und Asyl

Während die Wanderungssaldi der EU-Mitgliedsländer seit den 1990er Jahren kontinuierlich gewachsen sind, gehen

die Asylbewerberzahlen seit 1993 stark zurück (siehe Abbildung 2). Dies ist weniger auf schwindende Fluchtursachen in den Herkunftsländern zurückzuführen, sondern eher auf die Verschärfung der Asylpolitik, welche weitgehend auf europäischer Ebene koordiniert worden ist (siehe unten). Der stärkste Rückgang ist in Deutschland zu verzeichnen: Gegenüber der absoluten Spitze von 438.190 im Jahr 1992 hat sich die Zahl der Asylbewerber deutlich verringert und liegt seit 2006 bei rund 20.000 Anträgen pro Jahr. Während die Gesamtzahl der Asylanträge in der EU seit 1999 um fast die Hälfte zurückgegangen ist, verzeichnen einzelne Länder an den EU-Außengrenzen auch wachsende Zahlen, wie zum Beispiel Griechenland, Malta, Spanien oder Ungarn.

Abbildung 2: Asylbewerberzahlen in Europa 1985-2007



Quelle: Eurostat

Den Kern der europapolitischen Zusammenarbeit in Asylfragen bilden die Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylanträgen, welche in der Dubliner Konvention von 1990 und seit 2003 in der entsprechenden Verordnung (343/2003) enthalten sind. In Fällen, in denen kein Mitgliedsstaat einem Asylbewerber die Einreise durch ein Visum oder einen Aufenthaltstitel legal ermöglicht hat und auch kein Familienmitglied des Asylbewerbers bereits Asyl genießt, ist jeweils der erste Staat für die Prüfung des Asylantrags zuständig, dessen Territorium der Asylbewerber betritt. Um diese Zuständigkeitsregel durchzusetzen wurde ein elektronisches Informationssystem zur Erfassung der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und irregulären Einwanderern beschlossen („Eurodac“-Verordnung 2725/2000).

Bereits mit dem Arbeitsprogramm zum Maastrichter Vertrag von 1992 war klar, dass dessen Umsetzung eine gewisse Mindestharmonisierung der nationalen Asylnormen verlangen würde. Dennoch gelang es erst unter dem verbindlichen Zeitplan des Amsterdamer Vertrags, Mindeststandards für die Angleichung verfahrensrechtlicher und materieller Asylbestimmungen zu beschließen. Konkret sollte mit diesen Harmonisierungsschritten sichergestellt werden, dass keine Anreize für Weiterwanderungen von Asylbewerbern bestünden, die ihnen erlauben würden, sukzessive in mehreren Mitgliedsstaaten

ihren Asylantrag prüfen zu lassen und damit ihren Aufenthalt in der EU zu verlängern („Asylshopping“). Allerdings ist ein solches System der exklusiven Zuständigkeitsregelung nur dann legitim, wenn die Mitgliedsstaaten annähernd gleiche Kriterien und Verfahren für die Flüchtlingsanerkennung anwenden. Auf eine Angleichung der Lebensbedingungen von Asylbewerbern in allen Mitgliedsstaaten zielt Richtlinie 2003/9 ab, welche Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern festlegt. Die Richtlinie lässt jedoch zentrale Fragen wie etwa das Recht auf Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens offen und gewährt den Mitgliedsstaaten weitreichenden Ermessensspielraum in der Umsetzung, sodass sie nur ansatzweise zu einer Angleichung der Aufnahmebedingungen geführt hat. Die Richtlinien zur Harmonisierung der Flüchtlingsdefinition und der Asylverfahren waren aufgrund ihrer Sensibilität im Hinblick auf Kernaspekte staatlicher Souveränität sehr umstritten und wurden nur unter erheblichen Verzögerungen beschlossen.

Gemeinsame Kriterien für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft wurden in Richtlinie 2004/83 beschlossen (sog. Qualifikationsrichtlinie). Die Richtlinie basiert auf dem Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und konkretisiert die darin enthaltene Flüchtlingsdefinition. Da die Richtlinie darüber hinaus nicht-staatliche Verfolgung anerkennt, setzte ihre einstimmige Annahme im Ministerrat die Anpassung z. B. der deutschen Rechtslage voraus. Obwohl die Richtlinie auch durch die Anerkennung geschlechts- oder kindspezifischer Fluchtgründe sowie nicht-staatlicher Verfolgung eine recht fortschrittliche Flüchtlingsdefinition verfolgt, beinhaltet sie ebenfalls einige Punkte, die von Flüchtlingsorganisationen kritisch aufgenommen wurden. Dazu gehören etwa der Ausschluss von EU-Bürgern vom Recht auf Asyl, die Anerkennung von Flüchtlingsschutz, der von nicht-staatlichen Akteuren gewährt wird – und damit die Gefahr, dass Staaten sich aus ihrer Verantwortung „stehlen“ – oder eine unklare Regelung in Bezug auf die Anwendung der inländischen Fluchtalternative. Insbesondere die Offenheit in diesem letzten Punkt, welcher besagt, dass Asyl verweigert werden kann, wenn die betroffene Person in einer anderen Region in ihrem Herkunftsland frei von Verfolgung leben kann, ermöglicht breite Ermessensspielräume – und damit ungleiche Rechtsanwendung – in der Anerkennungspraxis der Mitgliedsstaaten.

Die dritte zentrale Asylrichtlinie ist schließlich die Asylverfahrensrichtlinie 2005/85. Obwohl sie auf die Festlegung verfahrensrechtlicher Mindestgarantien abzielt, beinhaltet die Richtlinie viele Ausnahmeregelungen, welche den Mitgliedsstaaten wiederum großes Ermessen bei der Umsetzung einräumen. Insbesondere die vagen Vorschriften in Bezug auf sichere Drittstaaten und sogenannte „super-sichere“ europäische Drittstaaten sind auf Kritik gestoßen, unter anderem auch vom Europäischen Parlament (2005). So wird in diesen Fällen nicht nur der Suspensiveffekt offen gelassen, d. h. die Frage, ob sich ein Asylbewerber während eines Widerspruchsverfahrens weiter in dem Mitgliedsstaat aufhalten darf. Als besonders heikel für die Wahrung des Rückschiebeverbots des internationalen Flüchtlingsrechts („non-refoulement“) wird die Möglichkeit angesehen, irregulär aus einem sicheren europäischen Drittstaat eingereiste Asylbewerber vom Asylverfahren auszuschließen.

Auf dem Europäischen Rat von Den Haag 2004 wurde die

Vervollständigung eines Europäischen Asylsystems bis 2010 ins Auge gefasst. In einer Bestandsaufnahme des bisherigen Harmonisierungsprozesses hat die Europäische Kommission relativ düstere Prognosen für die Erreichung dieses Ziels abgegeben.¹⁴ Einerseits beinhalten die bisher beschlossenen Richtlinien viele Lücken und Ermessensspielräume, die bei näherer Betrachtung eine weitergehende Harmonisierung erfordern würden. Im Lichte der bisherigen Zurückhaltung der Staaten bei der Beschließung supranationaler Regeln wird diese Angleichung zunächst über die Förderung des Informationsaustauschs erfolgen, unter anderem durch die Schaffung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen. Andererseits stellt sich die Frage nach der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten in der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Entgegen der Idee einer sich vergemeinschaftenden Asylpolitik bestehen in den einzelnen Staaten nach wie vor starke Unterschiede in Bezug auf Asylbewerberzahlen, und trotz einer stärkeren Zusammenarbeit zum Schutz der Außengrenze und der Einrichtung eines Flüchtlingsfonds fehlen Mechanismen zur Lastenteilung zwischen den Mitgliedsstaaten.

Der Vorschlag der französischen EU-Präsidentschaft im Sommer 2008, als Teil des „Paktes über Asyl und Zuwanderung“ eine supranationale europäische Asylbehörde zu schaffen, welche zentral für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sein würde, konnte sich nicht durchsetzen. Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten denkt nicht daran, die Souveränität über die Asylanerkennung an eine zentrale Behörde zu übertragen. Im Gegenzug konnte Malta seiner Forderung Vorschub leisten, in diesem deklaratorischen Pakt die Möglichkeit der Einrichtung eines innereuropäischen Wiederansiedlungssystems für anerkannte Flüchtlinge aufzunehmen.

Wie auch im Bereich der irregulären Migration hat in der Asyl- und Flüchtlingspolitik die außenpolitische Dimension an Bedeutung gewonnen. So unterstützt die EU assoziierte Staaten nicht nur in der Entwicklung von Asylsystemen, sondern sie fördert durch sogenannte Flüchtlingsschutzprogramme die Entwicklung von Aufnahmekapazitäten und den Schutz in oder nahe den Herkunftsregionen von Flüchtlingen. Im Rahmen dieser außenpolitischen Aktivitäten kooperiert die EU zunehmend mit internationalen Organisationen wie dem UNHCR.¹⁵ Die sinkenden Asylbewerberzahlen in der EU dokumentieren die Wirkung restriktiver Regelungen in der Einreise-, Visa-, oder Asylverfahrenspolitik, während Staaten an der Peripherie Europas wie die Ukraine oder Marokko und Libyen immer stärker mit der Flüchtlingsproblematik konfrontiert werden.

Unionsbürgerschaft

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt. Sie fasst heute alle Rechte und Pflichten zusammen, welche den Bürgern der Mitgliedsstaaten aus der Personenfreizügigkeit erwachsen. Jeder Angehörige eines Mitgliedsstaates ist automatisch auch Unionsbürger. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsangehörigkeit, ersetzt sie aber nicht. Damit wurde das schon zuvor vom Europäischen Gerichtshof bestätigte Recht jedes Unionsbürgers festgeschrieben, sich in der EU frei bewegen und aufhalten zu

Tabelle 2: Ius-Soli-Regelungen in den alten EU-Mitgliedsstaaten (Stand 2007)

Ius soli für zweite Generation bei Volljährigkeit	Ius soli für zweite Generation bei Geburt	Ius soli für dritte Generation	Kein ius soli
Belgien, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, (Schweden) ¹⁷ , Vereinigtes Königreich	Belgien, Deutschland, Irland, Portugal, Vereinigtes Königreich	Belgien, Frankreich, Niederlande, Portugal, Spanien	Dänemark, Griechenland, Luxemburg, Österreich

Quelle: Bauböck 2006

können, ohne sich dabei auf eine Erwerbstätigkeit berufen zu müssen. Der Maastrichter Vertrag begründete auch das aktive und passive Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen. Schließlich wurde mit der Unionsbürgerschaft ebenfalls der diplomatische und konsularische Schutz verbessert, indem Unionsbürger das Recht erhielten, alle Mitgliedsstaaten, die in einem Drittland vertreten sind, um Hilfe zu bitten, wenn ihr eigener Mitgliedsstaat dort nicht vertreten ist. Der Vertrag von Amsterdam schließlich erweiterte die Rechte der Unionsbürger durch die Aufnahme eines Verbots von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

Die Schaffung einer einheitlichen Unionsbürgerschaft berührt jedoch in keiner Weise die sehr große Heterogenität der Staatsbürgerschaftsregeln der Einzelstaaten. Obwohl inzwischen beinahe alle Mitgliedsstaaten neben dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*), auch das Territorialprinzip (*ius soli*) bei der Staatsbürgerschaftsverleihung anerkennen (siehe Tabelle 2), lässt sich bei den Einbürgerungsbestimmungen kein vergleichbarer liberaler Trend feststellen.¹⁶ Trotz der Institution der Unionsbürgerschaft besitzt die EU keinerlei Kompetenzen, welche die nationalen Staatsbürgerschaftsregeln antasten könnten.

Herausforderungen und Fazit

Die europäische Asyl- und Migrationspolitik hat sich in den fünfzehn Jahren ihres formellen Bestehens dynamisch weiterentwickelt und gehört heute zu den Prioritäten der Europäischen Union. Zentrales Argument in dieser Zusammenarbeit ist immer wieder der Verweis auf die Erwartungen der Bürger, die der EU in der Lösung dieser Fragen eine besondere Rolle beimessen – so auch in Europabarometer-Umfragen nachzulesen.¹⁸

Der Integrationsprozess verläuft jedoch nicht immer gradlinig und ohne Kontroverse. Zwei Kontroversen haben bisher die Entwicklung dieses Politikfelds bestimmt: die Spannung zwischen Vereinheitlichung auf der Basis supranationaler Regelungen und souveränitätswahrender Koordination nationaler Systeme einerseits, und die Spannung zwischen dem staatlichen Primat der inneren Sicherheit und universellen Menschenrechten, zwischen humanitären Werten und ökonomischen Prioritäten andererseits. Die organisatorische Ausgestaltung der Zusammenarbeit sah einschließlich der fünfjährigen Übergangsphase des Amsterdamer Vertrags intergouvernementale Entscheidungsverfahren vor, vor allem die Einstimmigkeitsregel im Ministerrat und Konsultationsverfahren mit dem Euro-

päischen Parlament. Dies hat souveränitätswahrenden Integrationsformen und sicherheitspolitischen Prioritäten Vorschub geleistet. Die Angleichung strikter Einreisebestimmungen und die Zuweisung von Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylanträgen

haben aber eine weitergehende Harmonisierung des materiellen Rechts verlangt. Wie oben dargestellt, kommen die europäischen Richtlinien zur Familienzusammenführung, zu den Rechten niedergelassener Ausländer oder den Asylverfahren und der Flüchtlingsdefinition diesem Ziel näher, ohne aber die Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten wesentlich einzuschränken.¹⁹

Mit der Stärkung der supranationalen Akteure, der Kommission, des Parlaments, und auch des Europäischen Gerichtshofs, ist in den letzten Jahren die thematische Agenda der Zusammenarbeit deutlich ausgeweitet worden. Auf der Tagesordnung stehen heute erste Schritte in Richtung einer gemeinsamen Aufnahmepolitik für Arbeitsmigranten, die stärkere Vereinheitlichung der Asylsysteme, die Schaffung solidarischer Instrumente zum Ausgleich der migrationspolitischen „Lasten“ der Mitgliedsstaaten sowie eine umfassende außenpolitische Agenda, in der migrationspolitische Ziele mit entwicklungspolitischen Prioritäten verknüpft werden. Angesichts der gewachsenen Heterogenität der Union und anhaltend emotionaler innenpolitischer Migrationsdiskurse ist eine Präferenz für eine wenig vorschreibende, vornehmlich operative Koordination bei gleichzeitig vorsichtiger und eher widerwilliger Harmonisierung zu beobachten. Der anhaltende externe Migrationsdruck sowie die demographische Entwicklung in der EU werden jedoch weiterhin die Integration in Richtung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik voranbringen.

Endnoten:

- ¹ Im Folgenden verwenden wir die Bezeichnung Europäische Union (EU) sowohl für die früheren Europäischen Gemeinschaften als auch für die Bereiche, die vertraglich unter den „ersten Pfeiler“ der Europäischen Gemeinschaft fallen.
- ² Siehe Lavenex 2006a.
- ³ Siehe Eurostat 2008.
- ⁴ Siehe OECD 2007.
- ⁵ Siehe OECD 2007.
- ⁶ Der Begriff „Vergemeinschaftung“ bezieht sich auf die Übertragung einer Angelegenheit vom zweiten oder dritten „Pfeiler“ (siehe Endnote 9) der EU auf den ersten „Pfeiler“, damit sie nach der in diesem Absatz beschriebenen „Gemeinschaftsmethode“ abgewickelt werden kann. Siehe den Sprachführer „Eurojargon“ http://europa.eu/abc/eurojargon/index_de.htm
- ⁷ Siehe Monar 2001.
- ⁸ Siehe Boswell 2003, Geddes 2007, Lavenex 2001.
- ⁹ Mit dem Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union wurde eine Drei-Säulen-Struktur geschaffen. Die ursprünglichen Verträge, insbesondere der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft mit seinen supranationalen Entscheidungsverfahren, bildeten fortan den ersten Pfeiler. Die neu gegründete gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde zum zweiten Pfeiler, und die relativ unverbindliche Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, welche bis zum Amsterdamer Vertrag auch asyl- und migrationspolitische Fragen umfasste, stellte den dritten Pfeiler dar.
- ¹⁰ Für weitere Informationen zu dieser Schätzung siehe das von der Europäischen Kommission geförderte CLANDESTINO-Projekt. <http://www.irregular-migration.hwwi.net/Home.2560.0.html>
- ¹¹ Siehe z. B. Geddes 2008.
- ¹² Siehe Lavenex 2006b.
- ¹³ Siehe Lavenex und Kunz 2008.
- ¹⁴ Siehe Grünbuch 2007.
- ¹⁵ Siehe Lavenex 2007.
- ¹⁶ Siehe Bauböck 2006.
- ¹⁷ Schweden kennt die Regelung, nach der Minderjährige unabhängig vom Geburtsland nach fünf Jahren Aufenthalt die schwedische Staatsbürgerschaft ohne weitere Bedingungen durch einfache Mitteilung an die Behörden erhalten.
- ¹⁸ Siehe Eurobarometer 2008.
- ¹⁸ Siehe Ette und Faist 2007.

Die Autorin

Sandra Lavenex ist Professorin für Internationale Beziehungen und Global Governance an der Universität Luzern und Gastprofessorin am Collège d'Europe, Brügge und Natolin (Warschau). Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen europäische und internationale Migrationspolitik, EU Nachbarschaftspolitiken und Fragen inter-institutioneller Koordination auf internationaler Ebene.

Überarbeitete Fassung vom 28. April 2009

Literatur

- Bauböck, R. (2006): „Interaktive Staatsbürgerschaft.“ In: Sigrid Baringhorst, James F. Hollifield, Uwe Hunger (Hg.): Herausforderung Migration - Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. Berlin: LIT-Verlag. 129-166.
- Boswell, Ch. (2003): European Migration Policies in Flux. Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. Oxford: Blackwell's and RIIA.
- Ette, A. und Faist, T. (Hg.) (2007): The Europeanization of Migration Policies. London: Macmillan.
- Eurostat (2006): Die ausländische Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten der EU. Bevölkerung und soziale Bedingungen – Statistik kurz gefasst 8/2006. http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk_06_08.pdf
- Eurostat (2008): Population in Europe 2007: first results. Population and Social Conditions - Statistics in Focus 81/2008. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-081/EN/KS-SF-08-081-EN.PDF
- Eurobarometer (2008): The Role of the EU in Justice, Freedom and Security Policy Areas, Special Eurobarometer 290, Brüssel.
- Europäische Kommission (2007): Grünbuch über das künftige gemeinsame europäische Asylsystem. KOM (2007) 301 endgültig.
- Europäisches Parlament (2005): Report by Wolfgang Kreissl-Dörfler on the amended proposal for a Council directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status adopted in Plenary on 25 September 2005, A6-0222/2005.
- Geddes, A. (2007): Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe? Manchester: Manchester University Press.
- Lavenex, S. (2001): The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security. Aldershot: Ashgate.
- Lavenex, S. (2006a): Towards a Constitutionalization of Aliens' Rights in the European Union?" Journal of European Public Policy 13 (8): 1284-1301.
- Lavenex, S. (2006b): „Shifting Up and Out: the Foreign Policy of European Immigration Control.“ West European Politics 29 (2): 329-350.
- Lavenex, S. (2007): „The External Face of Europeanization: Third Countries and International Organizations.“ In: Andreas Ette und Thomas Faist (Hg.), The Europeanization of Migration Policies. London: Macmillan. 246-264.
- Lavenex, S. und Kunz, R. (2008): „The Migration-Development Nexus in EU External Relations.“ Journal of European Integration 30 (3): 439-457.
- Monar, J. (2001): „The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs.“ Journal of Common Market Studies 39 (4): 747-764
- OECD (2007): International Migration Outlook. Paris.

Internetquellen

- Seite des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/justice_home/index_de.htm
- Zusammenfassung der europäischen Gesetzgebung in Bezug auf freien Personenverkehr, Asyl und Immigration auf den Seiten der Europäischen Union: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/s17000.htm#ASILE>
- Seite des zuständigen Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/home-Com.do?language=DE&body=LIBE>

IMPRESSUM

Herausgeber: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Heimhuder Strasse 71, 20148 Hamburg, Tel.: +49 (0)40 34 05 76-0, Fax: +49 (0)40 34 05 76-776, E-Mail: info@hwwi.org
 Kooperationspartner: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Netzwerk Migration in Europa e.V.
 Redaktion: Jennifer Elrick (verantw.), Tanja El-Cherkeh, Gunnar Geyer, Rainer Münz, Antje Scheidler (Netzwerk Migration in Europa e.V.), Jan Schneider

Die Herausgabe der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert.
 Die Länderprofile und Kurzdossiers geben nicht unbedingt die Ansicht der bpb und des HWWI wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.hwwi.org, www.bpb.de, www.network-migration.org, www.migration-info.de
 Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.focus-migration.de