

EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm

Neue Kompetenzen, bessere Politik?

Steffen Angenendt / Roderick Parkes

Der Vertrag von Lissabon soll unter anderem die Entscheidungsverfahren in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik verbessern und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den europäischen Institutionen beenden. Inhaltliche Vorgaben dazu soll das Stockholmer Programm liefern, der neue Fünfjahresplan für die EU-Innen- und Justizpolitik. Allerdings könnte der Lissabon-Vertrag die Entscheidungsfindung durchaus auch erschweren, und das – noch unveröffentlichte – Stockholmer Programm weist so große strategische Mängel auf, dass es dem Ziel einer gemeinsamen Politik kaum dienlich sein dürfte. In der Asyl- und Migrationspolitik ist daher eher mit einem Fortbestand der Defizite als mit grundlegendem Wandel zu rechnen.

Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags legt eine Bestandsaufnahme in der europäischen Asyl- und Migrationspolitik und einen Ausblick auf die weitere Entwicklung nahe. Bei diesem Politikfeld lautet die übliche Bilanz des vergangenen Jahrzehnts, die Regierungen der Mitgliedstaaten hätten sich erfolgreich um eine Reduzierung der irregulären Migration und Asylbewerberzahlen bemüht, aber keine Fortschritte bei der legalen Migration erzielt.

Diese Bewertung stimmt nur zum Teil, die Wirklichkeit ist komplexer. Tatsächlich gab es in allen Bereichen der Asyl- und Migrationspolitik Fortschritte – auch dort, wo die EU vor Lissabon keine klaren Kompetenzen besaß, etwa bei der Integration von Zuwanderern. Allerdings war diese Zusammenarbeit nicht strategisch aus-

gerichtet, sondern auf die Bewältigung kurzfristiger asyl- und migrationspolitischer Probleme beschränkt. Die politische Agenda wurde vor allem von aktuellen Streitigkeiten zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten und denen mit und ohne EU-Außengrenzen bestimmt. Konzepte für eine längerfristig und strategisch orientierte gemeinsame Politik wurden hingegen nicht entwickelt.

Strategische Herausforderungen

Welche migrationspolitischen Aufgaben werden in den nächsten Jahren besonders wichtig sein? Angesichts der bisherigen an kurzfristigen Interessen ausgerichteten Politik bestehen fünf große Herausforderungen:

- ▶ *»Unsichtbare« irreguläre Zuwanderung:* Die gefährlichen Überfahrten über das Mittelmeer, die immer wieder Todesopfer fordern, stellen ein drängendes humanitäres Problem dar. Die eigentliche Herausforderung bei der irregulären Zuwanderung besteht aber darin, dass jährlich Zehntausende Menschen legal als Touristen aus anderen Weltgegenden einreisen und nach Ablauf ihres Visums illegal in der EU bleiben. Diese Zuwanderung lässt sich nicht durch die polizeiliche und militärische Sicherung der (südlichen) Außengrenzen reduzieren, sondern nur durch eine entsprechende Visapolitik und eine Reduzierung der Zuwanderungsanreize, insbesondere durch die Bekämpfung von Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit in der EU.
- ▶ *Zugang zum europäischen Asylsystem:* Die EU hat in den vergangenen Jahren schrittweise alle umliegenden Staaten zu »sicheren Drittstaaten« (in denen Flüchtlingsschutz gewährleistet wird) und viele andere Staaten zu »sicheren Herkunftsländern« (in denen keine Verfolgung stattfindet) erklärt. Seitdem werden Flüchtlinge, die in der EU um Asyl nachsuchen wollen, dorthin zurückgewiesen; ihre Asylbegehren werden in der EU nicht mehr geprüft. Flüchtlinge haben faktisch keine Möglichkeit mehr, als Asylsuchende in die EU zu gelangen. Sie reisen daher entweder als Touristen oder illegal ein. Dies aber schafft humanitäre Probleme und erschwert die Reduzierung der irregulären Migration. Zudem fehlt der EU wegen ihrer restriktiven Asylpolitik die Autorität, von anderen Staaten einen besseren Flüchtlingsschutz zu fordern und sie zur Aufnahme von Flüchtlingen zu bewegen.
- ▶ *Entwicklungspolitische Wirkungen von Migration:* Im vergangenen Jahrzehnt wurden die Entwicklungsländer zunehmend in die EU-Migrationspolitik einbezogen, ohne dass die (ambivalenten) Auswirkungen der Migration und die Interessen der Herkunftsländer hinreichend beachtet worden wären. Die Förderung von zirkulärer Migration, also eines mehrfachen befristeten Aufenthalts, die Vermeidung von »Brain-drain« und die Erleichterung der Rücküberweisungen von Migranten in die Heimatländer sind aber Aufgaben, die nur von der EU und den Herkunftsländern gemeinsam bewältigt werden können. Die EU hat bereits 2005 einen »umfassenden Ansatz« in der Migrationspolitik beschlossen, mit dem entwicklungspolitische Gesichtspunkte in die Migrationspolitik einbezogen werden sollten. Die praktische Umsetzung dieses Ansatzes lässt allerdings noch auf sich warten.
- ▶ *Attraktivität für Arbeitsmigranten:* Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Bereitschaft der EU-Staaten, Konzepte zur Anwerbung von Arbeitskräften zu entwickeln, gedämpft. Da der mittel- und langfristige Bedarf an ausländischen Arbeitskräften aber demographische und wirtschaftsstrukturelle Ursachen hat, muss trotz der Krise – quasi antizyklisch – über Regelungen für die Arbeitsmigration nachgedacht werden. Vor der Krise war die EU nicht attraktiv genug, um die erwünschten qualifizierten Zuwanderer anzuziehen. Wenn die EU dies ändern und im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte erfolgreicher werden will, muss sie den Migranten den gemeinsamen Binnenmarkt erschließen.
- ▶ *Gemeinsamer Rahmen für Integrationspolitik:* Die Integrationsdefizite eines Teils der früher Zugewanderten zeigen, dass Migrationspolitik grundsätzlich mit Integrationsangeboten verbunden sein muss, zumal Integrationsdefizite in einem Mitgliedstaat auch andere EU-Staaten betreffen können. Obwohl Integrationsmaßnahmen auf lokaler und nationaler Ebene bestimmt und umgesetzt werden müssen, sollte die EU gemeinsame Ziele für die Integrationspolitik entwickeln. Ohne eine solche Einigung lassen sich auch die gemeinsamen Finanzierungsinstrumente nicht optimal nutzen.

Die Vorgaben von Lissabon

Die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen neuen Entscheidungsverfahren sollen der EU auch in der Asyl- und Migrationspolitik größere Handlungsspielräume eröffnen. Die Befürworter dieser Reformen hoffen, damit die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Konflikte überwinden zu können, die bislang eine strategische Ausrichtung der Asyl- und Migrationspolitik verhindert haben. Betrachtet man die neuen Bestimmungen aber im Einzelnen, kommen Zweifel auf, ob dies gelingen kann. Einige Beobachter fürchten, dass die bisherigen Konflikte nur durch andere ersetzt werden, insbesondere durch neue Auseinandersetzungen zwischen den Parlamenten und den Regierungen der Mitgliedstaaten.

So erhält das *Europäische Parlament* durch die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens im Bereich der legalen Migration größere Kompetenzen und wird gegenüber dem Rat als Mitgesetzgeber gestärkt. Gleichwohl dürfte der Einfluss des Parlaments nicht so stark wachsen, wie oft erwartet wird: Frühere Erfahrungen lassen befürchten, dass der schiere Umfang der innen- und justizpolitischen Themen das Ausschusssystem des Parlaments organisatorisch überfordert. Gleichzeitig wird mit dem Kompetenzzuwachs der Druck auf das Parlament steigen, »verantwortlich« zu handeln. Schon jetzt wird im Rat immer wieder darauf hingewiesen, dass in der Innen- und Justizpolitik kein Raum für »Ideologien« sei (hier vor allem verstanden als Menschenrechtsschutz), da dies die »Effektivität« europäischen Handelns untergraben würde. Aus dem Rat ist auch häufig die Drohung zu vernehmen, die Mitgliedstaaten könnten sich, falls das Parlament zu widerspenstig sei, unter Umgehung der europäischen Politikverfahren auch in zwischenstaatlichen Foren außerhalb der EU abstimmen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den *nationalen Parlamenten*: Auch sie erhalten formal neue Rechte, können diese aber nicht ohne weiteres in tatsächlichen Einfluss umsetzen. Sie haben nun zwar die Kompetenz, neue Rechtsvorschläge auf ihre

Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip hin zu bewerten (Art. 12 des Vertrags über die Europäische Union, EUV, und Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU). Ob dieser Prüfungsauftrag aber auch den Einfluss der nationalen Parlamente auf die Inhalte der migrationspolitischen Zusammenarbeit stärken wird, bleibt abzuwarten.

Der Rat wird seine Rolle als Themen-setzer und Gesetzgeber behalten. Mehr noch als die Streitigkeiten zwischen dem Rat und den Parlamenten werden die rats-internen Konflikte die Kooperation in der EU bestimmen. Auch die neuen qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat dürften kaum dazu beitragen, die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten auszugleichen. Schon bisher haben die Staaten politisch umstrittene Fragen meist im Konsens entschieden, auch wenn dies rechtlich nicht erforderlich war.

Der Einfluss des *Europäischen Rates* auf die politische Planung wird weiter gestärkt. Der Lissabon-Vertrag schreibt vor, dass die Staats- und Regierungschefs die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festlegen (Art. 68 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV).

Schließlich erhält auch die *Kommission*, der Motor der gemeinschaftlichen Politik, neue Kompetenzen, vor allem in der Integrationspolitik, der gemeinsamen Einwanderungspolitik und der einheitlichen Regelung des Asyls. Allerdings werden ihre Befugnisse an Bedingungen geknüpft, die diese Handlungsspielräume wieder reduzieren (Art. 79, Abs. 4 und 5 AEUV). Die Kommission kann nur so weit gehen, wie es die Mitgliedstaaten zulassen.

Das Stockholmer Programm

Um die institutionellen Schwächen ihrer Migrationspolitik zu überwinden, müsste die EU gemeinsame inhaltliche Ziele entwickeln. Das von der Kommission im Auf-

trag des Europäischen Rates erarbeitete Stockholmer Programm kann dies nicht leisten, auch wenn die vorliegende Fassung auf viele der oben genannten strategischen Herausforderungen eingeht:

- ▶ *Legale Migration*: Die bestehenden Regelungen über die Anerkennung von Berufsabschlüssen und anderen Qualifikationen werden evaluiert, um die Anwerbung in Drittstaaten zu verbessern.
- ▶ *Irreguläre Zuwanderung*: Vorgesehen ist ein Ein- und Ausreiseregister; Visa sollen vorsichtiger erteilt werden.
- ▶ *Asyl*: Die Behandlung der durch FRONTEX an den EU-Außengrenzen aufgegriffenen irregulären Zuwanderer soll verbessert werden; außerdem will man unter den Mitgliedstaaten für eine Lastenteilung bei Flüchtlingen werben.
- ▶ *Migration und Entwicklung*: Die Kommission wird aufgefordert, Vorschläge zur Senkung der Kosten von Rücküberweisungen und zur Förderung von zirkulärer Migration vorzulegen.
- ▶ *Integration*: Künftig soll Integration als Querschnittsthema der EU-Politik behandelt werden.

Mit diesen Festlegungen reißt das Stockholmer Programm zwar einige strategische Punkte an, doch insgesamt bleibt es bei punktuellen Bemühungen. Weitergehende Entwürfe des Programms fielen den beschriebenen Auseinandersetzungen zwischen den EU-Institutionen zum Opfer:

- ▶ So wurde der Kommissionsvorschlag für ein gemeinsames europäisches System zur Steuerung der Arbeitsmigration entschärft. Statt einen einheitlichen EU-Rahmen zu schaffen, will man nun europäische und nationale Regelungen nebeneinander bestehen lassen.
- ▶ Zudem ist der Versuch der Kommission gescheitert, der Migrationspolitik durch Forschung und bessere Daten sowie durch eine Diskussionsplattform eine längerfristige Perspektive zu verleihen und Arbeitgeber und Gewerkschaften stärker in die Gestaltung einzubeziehen.
- ▶ Die Kommission hatte einen »Einwanderungskodex« vorgeschlagen, der den

legalen Einwanderern einen einheitlichen Rechtsstatus, vergleichbar dem der Gemeinschaftsbürger, garantieren sollte. Im schwedischen Entwurf für das Stockholmer Programm ist dieser Kodex zwar noch vorgesehen, doch er wird nur noch als »erster Schritt« in einem durch nationale Gesetzgebung zu realisierenden Prozess betrachtet.

Hoffnung Trio-Präsidentschaft?

Die mit dem Lissabon-Vertrag einhergehenden institutionellen Änderungen betreffen alle Ebenen des europäischen Regierens und schaffen viele Unwägbarkeiten. Gleichwohl ist zu erwarten, dass die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik weiterhin hauptsächlich dem Rat der Innen- und Justizminister obliegen wird. Dies kann aber auch eine Chance sein, weil mit der bevorstehenden spanischen Ratspräsidentschaft ein Akteur ins Spiel kommt, der durchaus Impulse für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Politik geben könnte: die nächste Trio-Präsidentschaft, bei der sich die spanische Ratspräsidentschaft mit den beiden folgenden – Belgien und Ungarn – auf ein 18-monatiges Arbeitsprogramm einigen muss.

Diese drei Präsidentschaften haben den Vorteil, dass sie die wichtigsten migrationspolitischen Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten widerspiegeln: Sie repräsentieren große und kleine, südliche und östliche, ressourcenreiche und ressourcenarme Staaten – mit und ohne EU-Außengrenzen. Dank dieser Struktur ist das Trio gut geeignet, um auch in schwierigen Fragen einen Ausgleich herbeizuführen. Würde es der Dreier-Präsidentschaft gelingen, über die eigenen kurzfristigen Nationalinteressen hinauszublicken, könnte sie auch den Vorschlägen, die bei den Verhandlungen über das Stockholmer Programm keinen Konsens fanden, neue Glaubwürdigkeit verschaffen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364