

Hintergrundwissen: Europäische Migrationspolitik

Nach der Definition der Europäischen Kommission umfasst Migrationspolitik alle Gesetze und Maßnahmen, die sich mit Menschen beschäftigen, die in ein bestimmtes Hoheitsgebiet (also z.B. in einen Staat) einwandern. Den formellen Beginn einer EU-weiten Kooperation im Migrations- und Asylbereich markiert der EU-Gründungsvertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992, in welchem die beiden Politikbereiche als *matter of common interest* (also Angelegenheit von gemeinsamem Interesse) bezeichnet werden. Die Zusammenarbeit erfolgt zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf EU-Ebene, sondern befindet sich im alleinigen Kompetenzbereich der nationalen Regierungen. Dies ändert sich mit dem Vertrag von Amsterdam, welcher 1999 in Kraft trat und die legale Basis für eine gemeinschaftliche Migrationspolitik schafft.

Europäische Migrationspolitik lässt sich in mehrere Phasen einteilen:

1957-1990: koordinierte Politik der Mitgliedsstaaten

1990-1999: Zusammenarbeit von Regierungen

ab 1999: echte Vergemeinschaftung wesentlicher Bereiche von Migrationspolitik

Eine andere Form der Phaseneinteilung europäischer Migrationspolitik lässt sich wie folgt vornehmen:

1950er-1980er: Phase der wirtschaftlichen Migration (Gastarbeitermodelle)

1980er-1990er: Zwangsmigration (= Flucht; ehemaliges Jugoslawien bspw.)

1990er bis heute: gemischte Migration und Migrationsmanagement/erneute Phase der Zwangsmigration (Unterscheidung zwischen armutsbedingter Migration und politisch bedingter Migration im Sinne der Genfer Konvention. Management bedeutet, den rationalen Umgang mit dem Thema Migration in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht, aber auch im Hinblick auf das Thema Integration im Sinne von Migration als Chance für Empfangsländer.)

Vor allem seit der Jahrhundertwende (2000) erweist sich die Europäische Union als immer wichtigerer politischer Akteur im Bereich Migration. Zuwanderung in die EU sowie Binnenwanderung innerhalb der EU werden nun verstärkt auf übernationaler Ebene geregelt – ganz besonders seit den EU-Erweiterungsrunden von 2004 und 2007. Während die Wanderungen innerhalb der EU deutlich erleichtert wurden, wird es für Drittstaatsangehörige immer schwieriger, in die EU zu kommen. Einerseits versuchen die EU-Staaten, ihre Außengrenzen gegen unkontrollierte und unbegrenzte Migrationsbewegungen zu schützen, was das Recht souveräner Staaten ist. Andererseits werden die

konkreten Methoden der nationalen Grenzschützer und der EU-Grenzschutzagentur Frontex bei der Verhinderung von Einwanderung von MenschenrechtsschützerInnen stark kritisiert (siehe Hintergrundwissen: Frontex). Andererseits ist es den Mitgliedstaaten der EU noch nicht gelungen, ein effektives Grenzschutzsystem für den menschenrechts- und flüchtlingskonformen Umgang mit extremen Fluchtbewegungen in Krisenzeiten umzugehen, wie die letzten zwei Jahre deutlich in Europa gezeigt haben.

Besonderes Augenmerk der europäischen Migrationspolitik liegt auf einer gemeinsamen Asylpolitik. Seit 1999 wird versucht, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu errichten, was jedoch nur bis zu einem gewissen Grad gelungen ist. Seit dem Herbst 2013 steht Asylpolitik nach einem schweren Unglück im Mittelmeer, bei dem mehrere Hundert Menschen bei dem Versuch nach Europa zu gelangen, ertrunken sind, stärker im (medialen) Mittelpunkt. Seit Frühjahr 2015 bestimmt die Verteilung von (hauptsächlich syrischen) Flüchtlingen in Europa die emotional geführte Debatte.

Die Diskussion darüber, wie legale Fluchtmöglichkeiten geschaffen werden können und wie AsylwerberInnen in Zukunft auf die verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten aufgeteilt werden können, wird nun wieder verstärkt geführt. Manche EU-Staaten, vor allem Länder mit EU-Außenstaaten, fordern nun verstärkt eine Reform des Dublin-Systems, welche bisher die Zuständigkeiten der EU-Mitgliedsstaaten für Asylanträge regelt. Nach der Dublin-III Verordnung ist prinzipiell der erste EU-Mitgliedsstaat, der von einem Drittstaatsangehörigen betreten wurde, für dessen Asylantrag zuständig. Dies führt zu einer stärkeren Belastung der Staaten mit EU-Außengrenzen, besonders bei den Mittelmeeranrainerstaaten Italien, Spanien und Griechenland.

Im Gegensatz zur Asylpolitik bleibt die Einwanderungspolitik ein zentraler Aufgabenbereich nationaler Politik. Was den Ist-Stand der Vergemeinschaftung von Migrationspolitik betrifft, kann man sagen, dass vor allem die Bereiche Visapolitik, Außengrenzschutz, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Asylrecht sowie bestimmte Einwanderungsbestimmungen (z.B. Blue Card) in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union transferiert wurden. Die Verantwortlichkeit für die Bereiche Integration und Wirtschaftsmigration liegt nach wie vor bei den Nationalstaaten. Im Bereich der Asylpolitik darf allerdings noch angemerkt werden, dass die EU lediglich die gemeinsamen Verfahren und Standards regelt, nicht aber den Zugang und dessen Umfang in den Mitgliedstaaten.

Wichtige Entwicklungsschritte der europäischen Migrationspolitik

Bevor Elemente der Migrationspolitik auf EU-Ebene verlagert wurden, gab es bereits eine Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten im Bereich Migration. Dazu zählen z.B. die **Römischen Verträge** (1957), welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Atomgemeinschaft gründeten und bereits die Idee eines freien Personenverkehrs innerhalb der EU zur Realisierung des europäischen Binnenmarktes (vier Freiheiten) anstrebten (siehe Hintergrundwissen: Schengen).

Ein weiteres wichtiges Abkommen zur Personenfreizügigkeit innerhalb der EU und zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ist das **Schengen-Abkommen** (1985). Zu den ersten Unterzeichnerstaaten des Schengener Abkommens zählen Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg).

Das **Dublin-Übereinkommen**, mittlerweile Dublin III, wurde im Jahr 1990 von allen EG-Staaten außer

Dänemark unterzeichnet und regelt, welches Land für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Es trat 1997 erstmals in Kraft und besagt, dass der Asylantrag eines Flüchtlings in jenem Land geprüft werden soll, das als erstes EU-Land betreten wurde. **Für Flüchtlinge mit Familienangehörigen in einem EU-Staat oder für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gilt diese Regel nicht.** Als technisches Hilfsmittel dient die im Jahr 2000 eingerichtete EURODAC – eine Datenbank zur Speicherung der Fingerabdrücke von AsylwerberInnen. Erklärtes Ziel der Datenspeicherung ist die Verhinderung mehrmaliger Asyl-Antragsstellung in verschiedenen Staaten (so genanntes Asyl-Shopping).

Vertrag von Maastricht

Am ersten November 1993 trat der im niederländischen Maastricht unterzeichnete Gründungsvertrag der Europäischen Union in Kraft. Migration, Asyl und Grenzschutz werden weiterhin auf Ebene der Mitgliedsstaaten geregelt. Einzig die Visapolitik wird gänzlich vergemeinschaftet. Im Bezug auf die Binnenmigration innerhalb der Europäischen Union gibt der Vertrag von Maastricht eine klare Linie vor.

Vergemeinschaftung von Migrationspolitik

Vertrag von Amsterdam

Mit dem Vertrag von Amsterdam, welcher 1999 in Kraft trat, wird ein neuer Titel: „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ in den EU-Gründungsvertrag von 1993 aufgenommen. Die Bereiche **Kontrolle der Außengrenzen, Asylrecht, Einwanderung und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen** wandern in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union.

Ein gemeinschaftliches Asylsystem der EU ist bis heute nicht vollständig umgesetzt. Die Nationalstaaten betreiben weiterhin unterschiedliche Politiken in Bezug auf die Aufnahme von AsylwerberInnen. Es gibt allerdings eine Reihe von Verordnungen und Richtlinien (Gemeinsames Europäisches Asylsystem), die künftig ein einheitliches Asylwesen ermöglichen sollen, welches allerdings auch dort lediglich auf gemeinsam einzuhaltende Verfahren und Standards abzielt.

Tampere Programm (2000-2004)

Seit sich Teile der Migrationspolitik im Zuständigkeitsbereich der EU befinden, gibt es alle fünf Jahre Arbeitsprogramme, sogenannte „Agenden der europäischen Justiz- und Innenpolitik sowie der Inneren Sicherheit“, die für die Entwicklung der EU-Migrationspolitik richtungsweisend sind.

Beim Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs und -chefinnen im finnischen Tampere 1999, den die Asylpolitik dominierte, erkennt die Europäische Union an, dass es wichtig ist, mit **den Transit- und Herkunftsländern von ZuwanderInnen zu kooperieren**, um das Migrationsmanagement zu verbessern. Weiters werden **schärfere Kontrollen der EU-Außengrenzen**, ein härteres Vorgehen *gegen Schlepperbanden und illegale MigrantInnen* sowie die **Einbeziehung der EU-Beitrittsländer** in die gemeinsame Asylstrategie gefordert.

Haager Programm (2005-2009)

Das Haager Programm, welches 2004 angenommen wurde, baut auf der Tampere-Agenda auf und

beinhaltet 10 Ziele für den genannten Zeitraum. Dazu zählen: Aufbau eines gemeinsamen Asylverfahrens bis zum Jahr 2010, die Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung, die Bekämpfung des Terrorismus, ein ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme, ein **integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union** und die Ausarbeitung eines strategischen Konzepts zur Bekämpfung organisierter Kriminalität.

Stockholmer Programm (2010-2014)

Auch hier stehen die Bereiche „Migration und Entwicklung“ sowie „legale und illegale Einwanderung“ im Mittelpunkt der Bemühungen. Dazu kommen Maßnahmenbereiche wie „Integration“, „Politiken für Rechte der MigrantInnen“, „Unbegleitete Minderjährige“, „Asyl“ und „Grenzmanagement“. Auch die Vernetzung der Sicherheitsbehörden wie Europol, Eurojust, Interpol und Frontex sowie Datenschutz sind wichtige Ziele.

Post-Stockholm-Programm 2015-2019

Im aktuellen Fünf-Jahres-Programm werden gemeinsame europäische Ziele und Maßnahmen festgelegt, die sich in drei zentrale Bereiche zusammenfassen lassen. Einerseits soll die **Zuwanderung** in den europäischen Arbeitsmarkt, **vor allem für gut Ausgebildete**, effizienter gestaltet und insgesamt gefördert werden (z.B. **durch die Blue Card**, siehe unten). Andererseits soll die **Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** verstärkt und fortgeführt werden. Daneben steht die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, unrechtmäßiger Migration und die **Stärkung des EU-Außen-Grenzschatzes** im Fokus der Bemühungen.

Wie man sehen kann, ziehen sich gewisse Themen wie ein roter Faden durch alle Agenden. Dazu zählen beispielsweise das **Kooperationsbekenntnis mit den Transit- und Herkunftsländern** von MigrantInnen sowie **das facettenreiche System der Grenzüberwachung und des Asylbereichs**.

Mengen, Kontingente oder **Flüchtlingsquoten** sollten zwar laut **Artikel 80 des Vertrages über die Europäische Union** von der Union, also dem Unionsgesetzgeber (Kommission, Rat und Europäisches Parlament), **solidarisch** geregelt werden, das wird aber, wie sich im Zuge der „Flüchtlingskrise“ 2015 gezeigt hat, von manchen Mitgliedstaaten verhindert, sodass es kurz- und mittelfristig eher zurück zu einer **Abschottungspolitik in der EU** kommen wird.

Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums?

Trotz der offiziellen Beseitigung der Binnengrenzkontrollen durch das Schengener Abkommen dürfen diese weiterhin punktuell durchgeführt werden. Der Zeitrahmen, in dem solche Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt werden dürfen, beträgt dreißig Tage und muss durch eine Bedrohung der inneren Sicherheit begründet sein. In der Vergangenheit waren Sportereignisse wie Fußball-Europameisterschaften, die Bombenanschläge auf das Londoner U-Bahn-System, Gipfeltreffen des Europäischen Rates oder die niederländische Drogenproblematik solche Gründe. Aufgrund der starken Migrationsbewegung im Sommer und Herbst 2015 nach Europa, besonders nach Deutschland und Österreich, wurden von Deutschland vorübergehende Grenzkontrollen zwischen diesen beiden Ländern eingeführt. Auch zwischen Slowenien und Österreich wurden (vorübergehende) Grenzkontrollen eingeführt. Dadurch kommt es oft zu langen Wartezeiten an der Grenze, was für Reisende und für

Unternehmen sehr unangenehm ist – und offensichtlich sind wir das gar nicht mehr gewohnt. Diese Kontrollen sind daher auch sehr umstritten, da sie deutlich sichtbar und greifbar machen, dass die Zusammenarbeit zwischen (manchen) EU-Mitgliedsstaaten nicht so reibungslos verläuft, wie das in den Verträgen vorgesehen ist.

Zum verstärkten **Schutz der EU-Außengrenzen** wurde durch die Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten (**Frontex**) errichtet (siehe Hintergrundwissen: Frontex), welche bis heute den Außengrenzschutz zusammen mit den Mittelmeeranrainerstaaten nicht effektiv zu gestalten vermag.

Entwicklungen im Bereich Wirtschaftsmigration – Blue Card

Am 25. Mai 2009 nahm der Europäische Rat die *Blue Card*-Richtlinie an. Sie soll ein Gegenstück zur US-amerikanischen *Green Card* darstellen und die Wettbewerbsfähigkeit der Union stärken. Die Blue Card richtet sich an **hochqualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen** und schafft einen EU-weiten Rahmen zur Aufnahme von Fachkräften aus Drittländern. **Doch die Entscheidung, Arbeitsmärkte zu öffnen, obliegt weiterhin den Mitgliedsstaaten.**

Blue Card (EU)	Green Card (USA)
Kein Daueraufenthalt	Daueraufenthalt
Bis zu 2 Jahre gültig, erneuerbar	Bis zu 10 Jahre gültig, erneuerbar
Berechtigung zur Niederlassung, Arbeit und Reise innerhalb der EU	Berechtigung zur Niederlassung, Arbeit und Reise in den USA
BewerberInnen müssen vorweisen:	Möglichkeiten zur Erteilung:
Anerkanntes Diplom/Zeugnis, Nachweis von mindestens 3 Jahren Berufserfahrung, Arbeitsvertrag für mindestens ein Jahr, Gehaltszusage über mindestens das eineinhalbfache des durchschnittlichen österreichischen Bruttojahresgehalts. Blue Card ist an Person gebunden, nicht an den Arbeitsplatz (bei Arbeitsplatzwechsel wird die Blue Card nicht ungültig).	Berufstätigkeit Familienbindung Lotterie Investition in USA Wohnhaft in den USA schon vor 1972
Nach 5 Jahren automatisch Daueraufenthalt	Nach 5 Jahren ist Einbürgerung möglich

Quelle: EurActiv

Die Tabelle verdeutlicht, dass das US-amerikanische Modell flexibler gestaltet ist und eine breitere Zielgruppe anspricht. Während im restriktiveren EU-Modell weit mehr Anforderungen an die BewerberInnen gestellt werden, wie ein anerkanntes Diplom und ein hohes Gehalt, beschränkt sich die US-Green-Card nicht nur auf ExpertInnen, sondern stellt auch für anders qualifizierte MigrantInnen ei-

nen legalen Zugangskanal dar. Auch quantitativ ist die Blue Card (ähnlich wie die österreichische Version, die Rot-Weiß-Rot-Karte) nicht sehr weit verbreitet. In Österreich wurden 2014 insgesamt 121 Erstbewilligungen für die Blue Card vergeben; darüber hinaus gibt es 258 bestehende Blue Cards.

Quellen

Deimel, Stephanie (2011): Frontex - Das EU-Außengrenzmanagement vor dem Hintergrund veränderter Migrationsbewegungen, Diplomarbeit, Universität Wien.

EurActiv: www.euractiv.com/en/social/europe/eu-blue-card-high-skilled-immigrants/article-170986

Busch, Nicholas (2006): Baustelle Festung Europa. Hg. Europäisches Bürgerinnenforum. Drava Verlag, Klagenfurt, S. 118

Bundesministerium für Inneres, Abteilung III/4 – Aufenthaltswesen, schriftliche Auskunft

Dieses Fact-Sheet basiert auf der Diplomarbeit „Frontex - Das EU-Außengrenzmanagement vor dem Hintergrund veränderter Migrationsbewegungen“ von Mag. Stephanie Deimel und wird regelmäßig vom Demokratiezentrum Wien aktualisiert.