

## **Bericht zur Veranstaltung**

### **„Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl - Baustein der Festung Europa oder Ausdruck einer modernen Asyl- und Einwanderungspolitik?“**

**Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 26. März 2009**

Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy hat eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU zu einer zentralen Aufgabe der französischen EU-Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2008 erklärt. Mit der Verabschiedung der Rückführungsrichtlinie für „illegale Migranten“ durch das europäische Parlament und der Annahme des europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl durch den Europäischen Rat am 15./16. Oktober 2008 in Paris scheint dieses Ziel erreicht. Das Ergebnis ist jedoch höchst umstritten. Vor allem Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen aus den Bereichen Menschenrechte und Migration sowie Parteien des linken Spektrums lehnen den Pakt als menschenrechtswidrig ab. Die Europäische Union hingegen sieht in der Rückführungsrichtlinie und dem Pakt zu Einwanderung und Asyl wichtige Elemente einer kohärenten Migrationspolitik, die sowohl die Interessen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer als auch die Bedürfnisse der Migranten und die völkerrechtlich verbrieften Rechte der Asylsuchenden berücksichtigt und unterstützt.

Diesen Streitpunkten gingen im Rahmen einer Podiumsdiskussion ausgewiesene Experten der nationalen und europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik nach. Mit Prof. Dr. Mehdi Lahlou, einem aktiven Vertreter der marokkanischen Zivilgesellschaft und politischen Berater verschiedener marokkanischer Ministerien sowie europäischer und internationaler Institutionen, war zudem ein Vertreter der südlichen Perspektive auf die Einwanderungs- und Asylpolitik rund um das Mittelmeer vertreten.

In seiner Begrüßungsrede wies Hajo Lanz, Leiter des Referats Mittlerer/Naher Osten und Nordafrika der FES auf die gestiegene Bedeutung des Mittelmeerraums hin, die unter anderem ihren Ausdruck in der Gründung der Mittelmeerunion im Juli 2008 fand. Angesichts der großen wirtschaftlichen Potentiale, gemeinsamen Chancen und Gefahren in Bezug auf Migration, Einwanderung und der zunehmenden Verzahnung des Arbeitsmarkts sei die intensiviertere Institutionalisierung zwischen Nord und Süd

folgerichtig. Das Beispiel Marokko zeige, dass das Mittelmeer näher an Europa heranrücke. Neben der politischen Integration – die EU verlieh Marokko im Oktober 2008 den fortgeschrittenen Assoziierungsstatus „statut avancé“ – sei der nordafrikanische Staat als Herkunfts- und Transitland, zunehmend jedoch auch als Zielland von Migration von zentraler Bedeutung.

Auch die FES trage dieser Entwicklung Rechnung und habe deshalb einen Mittelmeerdialog ins Leben gerufen, der sich vornehmlich mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, erneuerbaren Energien sowie mit Migration und Einwanderung beschäftigen wird. Die Konferenz zum Pakt zu Einwanderung und Asyl sei Bestandteil einer Reihe von Veranstaltungen zu Migration in Deutschland, Marokko und Spanien.

Anschließend skizzierte Prof. Dr. Mehdi Lahlou vom Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée (INSEA), Rabat, in einem einführenden Vortrag Hindernisse für ergiebige Partnerschaften zwischen den nördlichen und südlichen Mittelmeeranrainern. Europa sei keineswegs als monolithischer Block zu verstehen: sowohl zwischen der EU als Institution und bilateralen Initiativen einzelner Staaten mit Ländern des Südens, als auch zum Beispiel zwischen Transitländern für Migration in Südeuropa und weniger betroffenen nordeuropäischen Staaten bestünden Spannungsverhältnisse.

Afrika spreche jedoch noch weniger mit einer Stimme, da vergleichbare politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Institutionen fehlten. Dieser Vorteil der Europäer, gepaart mit ökonomischer Dominanz und einer ausgeprägteren Zivilgesellschaft, verleihe dem Norden mehr Durchschlagskraft. Aufgrund dieser Asymmetrie geschehe etwa Marokkos Politik häufig auf Druck der EU zu Lasten des Südens.

Gegenüber der von Nicolas Sarkozy initiierten Mittelmeerunion äußerte sich Lahlou kritisch. Die Union stelle im Gegensatz zum Barcelona-Prozess, der nicht zuletzt für die Zivilgesellschaft eine wichtige Diskussionsplattform bot, in erster Linie einen Verwaltungsmechanismus für Migration dar. Obwohl es sich bei der Migration um ein zutiefst menschliches Thema handele, seien weder im Norden noch im Süden zivilgesellschaftliche Gruppierungen ausreichend an der Debatte beteiligt. Die Entscheidungsgewalt liege ausschließlich bei der EU-Kommission, wobei innenpolitische Stimmungen die europäische Migrationspolitik maßgeblich beeinflussten. In diesem Zusammenhang versuchten rechts-populistische Politiker häufig, den Bürgern zu

suggestieren, dass man der „Bedrohung Migration“ allein mit dem Ausbau der „Festung Europa“ begegnen könne. Darüber hinaus bezichtigte Lahlou die westlichen Industrieländer, durch gezielte Fehlinformationen, etwa falsche Statistiken seitens der Weltbank, Afrika beim Kampf gegen illegale Einwanderung unverhältnismäßig unter Druck zu setzen. Illegale Migration geschehe kaum über das Mittelmeer. Mittlerweile reise der Großteil der illegalen Migranten mit gültigen Visa per Flugzeug in die EU ein. Die Migranten blieben trotz der restriktiven Visa-Politik der EU auch nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigungen in den Einreiseländern und würden auf diese Weise illegal.

Mit dem „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ näherte sich die EU dem zwischenzeitlich als unrealistisch verworfenen Konzept der Nullmigration wieder an. Von diesem Prinzip lediglich abzuweichen, wenn Humankapital für den europäischen Arbeitsmarkt gebraucht werde, sei egoistisch und einseitig. Die Einsicht, dass Afrika gestärkt werden müsse, damit Migration nicht nur in eine Richtung verläuft, sei erneut in den Hintergrund getreten. Sicherheitspolitische Ausgaben seitens der EU, die darauf abzielten, Einwanderung aus Afrika stark zu reglementieren, stünden in keinem Verhältnis zu dringend benötigten wirtschaftlichen Unterstützungszahlungen sowie sozialen Initiativen. Bezüglich der Migrationspolitik wende Europa zweierlei Maß an: mit Staaten wie China oder Russland, deren Märkte und Rohstoffe für die EU von größerer Bedeutung seien, gehe man nachsichtiger um.

In seinem Fazit und auf anschließende Nachfragen hin fasste Lahlou die Hauptkritikpunkte und Widersprüche am „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ sowie an weiteren Leitlinien europäischer Migrations- und Entwicklungspolitik zusammen:

- Die Migrationsströme würden einseitig nach europäisch-nationalen Präferenzen und Bedürfnissen gelenkt → Lediglich Hochqualifizierte seien erwünscht.
- Durch Sarkozys proklamierte „selektive Einwanderung“ finde ein Transfer der Elite des Südens statt, der sich schwerwiegend auf die sozio-ökonomische Situation des Kontinents auswirke. → Beispielsweise leide Afrika hierdurch an einem akuten Ärztemangel.
- Die Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten seien die Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung des Südens. Gleichzeitig solle die Süd-Nord-Migration

auf Grundlage des Pakts auf ein Minimum reduziert werden. → Hier ergebe sich ein Widerspruch.

- Zahlreiche Investitionserlöse bei Entwicklungsprojekten in Afrika kämen in erster Linie Europa zugute, da europäische Konzerne mit der Durchführung beauftragt würden.
- Dagegen schotteten europäische Länder ihre eigenen Märkte ab. Selbst die Produktion werde nur noch in seltenen Fällen in den Süden verlagert. → Vorrang der nationalen Souveränität und Protektionismus.
- Durch Übernahmeabkommen würden die Transitländer rund um das Mittelmeer verpflichtet, Migranten aufzunehmen, die womöglich das jeweilige Land gar nicht passiert hatten. → Druck auf die finanziellen- und verwaltungstechnischen Kapazitäten dieser Staaten.

Ein Ausgleichsfonds, der dem Süden Gelder zur Verfügung stelle, um nicht zuletzt den skizzierten Brain-Drain abzufedern, sei notwendig. Insgesamt maß Lahlou dem Pakt angesichts der Verabschiedung des Stockholmer Programms zur Migrationspolitik Europas im Herbst 2009 begrenzte Bedeutung bei.

Die Bundestagsabgeordnete Dr. Lale Akgün, unter anderem stellvertretende Vorsitzende der Euromediterranen Parlamentarischen Versammlung sowie stellvertretende migrations- und europapolitische Sprecherin der SPD-Fraktion, stimmte Prof. Dr. Lahlous Kritik an Europas Interaktion mit dem Süden in vielerlei Hinsicht zu. Jahrzehntlang habe die EU ihre selektive Einwanderungspolitik, basierend auf europäischen Bedürfnissen, forciert. Ein Strategiewechsel, der Migrationspolitik mit Entwicklungspolitik verzahne und eine Partnerschaft auf Augenhöhe ermögliche, sei deshalb dringend notwendig. Konstruktive EU-Richtlinien zu Fragen der Migration würden nicht selten durch die parallelen Entscheidungskompetenzen der EU als Institution einerseits und der einzelnen Mitgliedsstaaten andererseits ausgehebelt, wenn europäische Staaten auf bilateraler Ebene mit afrikanischen Staaten verhandelten. Besonders die Anforderungen Europas an Transitländer wie Marokko seien häufig widersprüchlich: während die Einwanderung nach Europa eingedämmt werden solle, sei Marokko gleichzeitig dazu angehalten, den Transfer Hochqualifizierter gen Norden zu erleichtern.

Der in der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland tätige Politikwissenschaftler Gerald Roskogler bezog eine ungleich positivere Position

hinsichtlich des „Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl“. Dieser sei eine wichtige Grundsatzklärung mit Hinblick auf das Stockholmer Programm. Im Gegensatz zu Prof. Dr. Lahlou bewertete er den Punkt der selektiven Einwanderung wohlwollend. Aufgrund der europäischen Demographie müsse seitens der EU eine aktive und gezielte Einwanderungspolitik betrieben werden. Dem Phänomen des Brain-Drains könne man mit der Institutionalisierung zeitweiser, zirkulierender Migration begegnen. Dies werde in den Projektländern Moldau und Kap Verde gegenwärtig getestet. Somit könnten die Entsendungsländer Hochqualifizierter im Süden von der Expertise ihrer Elite mit etwas Zeitverzögerung profitieren. Des Weiteren hätten durch die zeitweise Migration mehr Menschen die Möglichkeit, lukrative Arbeit in der EU zu finden. Schließlich erkannte Roskogler an, dass die Verpflichtung zur Rückaufnahme von Migranten eine Belastung für die Transitländer darstelle. In diesem Zusammenhang gebe die EU in Form von technischer Assistenz allerdings wichtige Hilfestellungen.

Jedoch relativierte Roskogler die potentielle Wirkung des Pakts, da die Innenministerien der einzelnen EU-Länder noch über weitreichende Kompetenzen verfügten. Es sei fatal, dass Migrationspolitik von vielen Staaten als nationales Metier empfunden werde. So sei auch zu erklären, dass es bis vor kurzem keine gemeinsame europäische Migrationspolitik gegeben habe und etwa die Erfolgchancen bei Asylgesuchen in ähnlichen Fällen von Land zu Land höchst unterschiedlich seien. Dabei sei mit dem Übereinkommen von Schengen bereits ein geeignetes Instrumentarium vorhanden. In diesem Zusammenhang wies Roskogler wie seine Vorredner auf die Gefahren von Protektionismus innerhalb der EU und speziell in der aktuellen Wirtschaftskrise hin.

Roskogler plädierte abschließend beim Thema Migrations- und Asylpolitik dafür, in drei Kategorien zu differenzieren:

1. Legale Migration
2. Illegale Migration → Bekämpfung von Menschenhandel
3. Europäische Asylpolitik

Grundsätzlich müsse Migration als Bereicherung und nicht als Bedrohung verstanden werden.

Angesprochen auf die uneinheitliche Asylpolitik der EU sprach sich Michael Kleinhans vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ebenfalls für eine klare Differenzierung

zwischen dem Anspruch auf Asyl nach den Prinzipien der Genfer Konvention und dem Ermessensprinzip, das bei Fragen der Einwanderung angewendet wird, aus. Die Leitlinien des Pakts sollten in Bezug auf die Asylpolitik die Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern fördern. Eine gesamteuropäische Informationsgewinnung beziehungsweise -plattform zum Hintergrund von Asylbewerbern sei elementar. Dies versuche man gegenwärtig zu erreichen, indem sich europäische Länderteams auf bestimmten Regionen sowie deren politische Hintergründe spezialisierten und im Anschluss allen Mitgliederstaaten die Informationen zu Verfügung stellten. Dabei müssten die Richtlinien des Pakts in allen EU-Staaten noch etabliert werden. Des Weiteren könnten gemeinsame Fortbildungen für Mitarbeiter der Asylbewerberstellen in den EU-Staaten einheitlichere Bewertungen bewirken.

Im Verlauf der Diskussion machte Prof. Dr. Lahlou auf die Gefahren der Kriminalisierung der Einwanderung aufmerksam. Diese Tendenz sei nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass keine beziehungsweise eine verfehlte Integration der Einwanderer stattgefunden habe. Häufig werde zudem der beträchtliche Beitrag der Migranten zum BIP der EU vergessen. Dagegen würde den Migranten vorgeworfen, dass sie das verdiente Geld größtenteils in die Heimatländer überwiesen. Das Beispiel französischer Arbeitsmigranten in Marokko, die jedoch in der Regel als „Expats“ bezeichnet würden, belege jedoch, dass dies umgekehrt ebenso der Fall sei.

Obwohl die Süd-Nord-Migration rückläufig sei, investiere Europa ca. 3 Milliarden Euro jährlich in die „Verriegelung Europas“. Mit dieser enormen Summe könnten im Süden zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen und somit Migration verhindert werden.

### **Wie könnte ein idealer Pakt zur legalen Migration aussehen?**

Grundsätzlich mahnte Dr. Lale Akgün an, müsse die EU die Menschenrechte auch außerhalb der EU achten. Die Blue Card-Regelung sei ein wichtiges Instrument, um die EU für Fachkräfte aus Drittstaaten attraktiver zu machen. Dagegen sei die zirkulierende Migration nur dann eine Option, wenn die Visa-Politik liberaler und die Integrationspolitik gleichzeitig stringenter gehandhabt werde. Michael Kleinhans fügte hinzu, dass das Konzept nur funktioniere, wenn die Migranten sich verpflichteten in ihre Heimatländer zurückzukehren und klare Regelungen verabschiedet würden. Parallel

seien größere Investitionen in die Entwicklungspolitik von Nöten, damit illegale Migration verhindert werden könne.

Gerald Rosskogler ergänzte, dass es im gemeinsamen Interesse des Nordens und des Südens liege, verschiedene Felder wie einen universitären Austausch oder klar berechenbare Rechtsstrukturen zu etablieren. Zudem sei die Gründung von europäischen Asylstellen in Afrika eine wichtige vorbeugende Maßnahme, damit Migranten nicht zu illegaler Migration gezwungen würden. Der aus Professor Lahlous Sicht übermäßige Ausbau von Grenzen löse das Problem der Migration nicht, sondern bekämpfe es lediglich kurzfristig. Es bedürfe einer langfristigen Strategie, damit illegale Einwanderung nicht mehr nötig erscheine.

Michael Kleinhans merkte an, dass Migration generell reduziert werden müsse, da die große Zahl von Migranten momentan die verfügbare Arbeit bei weitem übersteige und dadurch die Ausbeutung illegaler Einwanderer begünstigt würde. Die Angleichung von Lebensstandards und Löhnen im Süden sei hierbei der Schlüssel. Des Weiteren wären Quoten und die hiermit einhergehende Regulierung legaler Migration sinnvoll.

Als Vertreter der afrikanischen Perspektive setzte Prof. Lahlou andere Schwerpunkte. Ein Problem sei der Mangel an lokaler Good Governance in Afrika. Darüber hinaus müssten Gelder zur Entwicklung des Kontinents zur Verfügung gestellt werden, damit Migration gen Norden nicht mehr als einzige Chance auf eine Verbesserung der individuellen Lebenssituation erscheine. Zur Umsetzung eines solchen „Pakts für Entwicklung und Demokratie, und nicht für Grenzen“ sei eine handlungsfähige Afrikanische Union (AU) nach dem Vorbild der EU wünschenswert. Anstatt europäischen Schutzzöllen, Subventionen für die eigene Wirtschaft und selektiven Quoten müssten Verträge zwischen der EU und der AU auf Augenhöhe abgeschlossen werden. Man brauche Co-Entwicklung und Co-Eigentum, wie dies im Barcelona-Prozess anvisiert wurde.

Die Rolle von FRONTEX, der EU-Agentur zur Sicherung der äußeren Grenzen, werde in Afrika sehr kritisch wahrgenommen. Man habe nicht um den Schutz durch FRONTEX, das keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegt, und um angedachte Trainingsmaßnahmen für afrikanische Länder zur Grenzsicherung gebeten. Außerdem würde Schutz bedeuten, dass die Agentur gegen Länder vorgehe, die Afrika ausbeuteten, wie dies etwa Japan oder Korea im Bereich des Fischfangs täten. Des

Weiteren sei es äußerst problematisch, wenn Länder wie Frankreich mit kolonialer Vergangenheit und Eigeninteressen darüber entscheiden dürften, wer in Afrika die Menschenrechte achtet und wer nicht. Daraufhin entgegnete Michael Kleinhans, dass die Informationen zur Visa- und Asylerteilung nie von einem Land alleine gesammelt würden.

Dr. Lale Akgün mahnte abschließend an, dass man nicht zum Handlanger von Nicolas Sarkozys Interessen innerhalb der Mittelmeerunion werden dürfe, sondern die gemeinsamen Interessen und Probleme, aber auch europäische Stärken wie Menschenrechte, Wohlstand oder Freiheit mit den Partnern am Mittelmeer auf Augenhöhe teilen müsse.

Gerald Roskogler rief Afrika zu einer geeinten Position bei Diskussionen mit den EU oder den USA auf. Ansonsten blieben ebendiese Mächte in einer überlegenen Verhandlungsstellung.

Auch Michael Kleinhans appellierte an gewisse autoritäre Staaten in Afrika, die sich grundsätzlich verändern müssten. Dabei könne die Koppelung wirtschaftlicher Hilfen an politische Fortschritte ein effizientes Instrument sein. Seitens der EU müssten Sanktionen gegen Unternehmer, die illegale Einwanderer ausbeuteten weiter verschärft werden und der Raum der Sicherheit ausgeweitet werden.