

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek

Versagt die Europäische Union in der Flüchtlingspolitik?

Überlegungen zu einem
kohärenten Politikansatz

S 37
November 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Die Virulenz der Flüchtlingsproblematik**
- 9 **Ein ressortübergreifender Ansatz
in der EU-Flüchtlingspolitik**
- 10 **Eckpfeiler eines
ressortübergreifenden Ansatzes**
- 13 **Bedarf an Frühwarn- und
Krisenreaktionsmechanismen**
- 15 **Was soll eine ressortübergreifende
Lenkungsgruppe leisten?**
- 16 **Kontroversen über die Ausgestaltung
einer EU-Flüchtlingspolitik**
- 18 **Perspektiven für die deutsche EU-Politik**
- 19 **Abkürzungen**

**Versagt die Europäische Union
in der Flüchtlingspolitik?
Überlegungen zu einem kohärenten Politikansatz**

Jährlich versuchen Zehntausende von Menschen vor allem von Marokko, Libyen, Tunesien und der Türkei aus über Spanien, Italien und Griechenland in die Europäische Union (EU) zu gelangen. Die jüngsten Stürmungen der Grenzanlagen der in Marokko gelegenen spanischen Exklaven Melilla und Ceuta warfen ein Schlaglicht auf die humanitäre Notlage in Nordafrika, die von Flucht und illegaler Migration gekennzeichnet ist. Als die Hilfsorganisation »Ärzte ohne Grenzen« Anfang Oktober 2005 berichtete, Marokko habe 400 Menschen in der Wüste ausgesetzt, reagierte die Europäische Kommission, indem sie am 12. Oktober sowohl eine neue »Strategie für die Außenbeziehungen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« als auch eine neue »Strategie der Europäischen Union für Afrika« verabschiedete. Spätestens im Dezember 2005, in der Schlußphase der britischen Ratspräsidentschaft, soll ein »integriertes Programm« der EU gegen die illegale Einwanderung verabschiedet werden.

Wie kann das auswärtige Handeln der Europäischen Union den Interessen besser dienen, die sowohl die EU als auch ihre einzelnen Mitgliedstaaten in ihrer Flüchtlingspolitik verfolgen? Welche Eckpfeiler eines ressortübergreifenden Ansatzes kristallisieren sich heraus? Welche Interessen und Ansätze verfolgen die Hauptakteure bei der Ausgestaltung einer EU-Flüchtlingspolitik? Welche Alternativen im Hinblick auf Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen bieten sich? Und schließlich: An welchen Punkten könnte deutsche Europapolitik realistischerweise ansetzen?

Ordnungspolitische Maßnahmen wie die Schaffung einer gemeinsamen Mittelmeerpolizei und die Einrichtung von Auffanglagern in Nordafrika reichen nicht aus, um politische Kohärenz zwischen einer langfristigen Entwicklungsförderung, die bei den Ursachen der Migration ansetzt, und Projekten zu gewährleisten, die eine kurzfristige Regulierung der ungesteuerten Einwanderung zum Ziel haben. Zudem besteht die akute Gefahr, daß völkerrechtliche Maßstäbe unterlaufen werden, soweit sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention, der EU-Grund-

rechtscharta sowie in der Genfer Flüchtlingskonvention festgeschrieben sind.

Es gilt, die innen- und außenpolitische Kohärenz zwischen Fluchtursachenbekämpfung, Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen sowie Flüchtlingsschutz unter Wahrung des Völkerrechts zu stärken. Die Europäische Union und deutsche Europapolitik – insbesondere im Hinblick auf die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 – sind daher mehr denn je gefordert, das Vorhaben eines gestaffelten Schutzsystems für Flüchtlinge und die Entwicklung eines ressortübergreifenden Ansatzes voranzutreiben.

Im einzelnen ergeben sich folgende Empfehlungen:

- ▶ Die Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen Ländern und ihr Informationsaustausch in Immigrationsfragen sind auch im Rahmen des 5+5-Dialoges der westlichen Mittelmeerländer (vgl. unten, S. 18, Fn. 32) grundsätzlich zu intensivieren. Die EU könnte hier federführend den Dialog mit den Transit- und den Herkunftsländern verstärken.
- ▶ Afrikanische Länder, die Rückführungsabkommen abschließen und sich darin auf die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichten, sollten kurzfristige Vorzugskredite aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds erhalten. Das Angebot solcher Kredite ist durch eine Verstärkung der wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf europäischer sowie auf bilateraler Ebene zu untermauern.
- ▶ Alles sollte dafür getan werden, daß die im Mai 2005 eingerichtete europäische Grenzagentur sobald wie möglich ihre operative Arbeit aufnehmen kann. Für ihre operative Arbeit wird eine enge Kooperation und der Informationsaustausch zwischen den zuständigen EU-Institutionen einerseits und den EU-Mitgliedstaaten andererseits unerlässlich sein.
- ▶ Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen in den Bereichen Justiz und Inneres, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in den Außenbeziehungen der EU sind aufeinander abzustimmen und sollten weiter ausgebaut werden.
- ▶ Die Ausfüllung der Außendimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erfordert den Einsatz von EU-Institutionen, die ressortübergreifende Vorhaben und Maßnahmen in sicherheitsrelevanten Bereichen und damit auch in der

Flüchtlingspolitik koordinieren und umsetzen können. Ressortübergreifende Institutionen wie der Ausschuß der Ständigen Vertreter (ASTV) sowie die hochrangige Lenkungsgruppe sollten schrittweise mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden. Mit der Einsetzung eines Sonderbeauftragten für Flüchtlingsfragen, dessen Befugnisse über das Management der Rückführung illegaler Migranten hinausgehen sollten, könnte Handlungsfähigkeit im Hinblick auf die Außendimension einer EU-Flüchtlingspolitik hergestellt werden.

- ▶ Unter demographischen, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ist die EU auf legale Zuwanderung angewiesen. Nationale Alleingänge verstärken das unproduktive »Werben um die besten Köpfe« in der EU. Vorschläge der EU-Kommission zur Vereinheitlichung der Voraussetzungen und Verfahren legaler Einwanderung in die EU sind wünschenswert.

Die Virulenz der Flüchtlingsproblematik

Seit 2004 wurden die Grenzanlagen der in Marokko gelegenen autonomen Stadt Melilla etwa dreißig Mal gestürmt. Zwischen Januar 2004 und August 2005 versuchten etwa 16 000 Afrikaner illegal über Spanien in die EU einzuwandern. Madrid reaktivierte angesichts dieses Ansturms das bilaterale Abkommen von 1992 über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen und begann, illegale Einwanderer nach Marokko zu überstellen. Marokko hat wiederum mit Senegal und mit Mali die Rückführung von mehr als 1000 Personen vereinbart. Gleichzeitig hat Spanien den Ausbau der Grenzanlagen sowie den Abschluß von Rückübernahmeabkommen mit Mali und Ghana angekündigt. Der verschärfte Druck der marokkanischen Behörden und die von Spanien eingeleiteten Maßnahmen – insbesondere der angekündigte Ausbau der Grenzanlagen – werden die Immigranten kurzfristig veranlassen, sich verstärkt darum zu bemühen, die Aufnahmeeinrichtungen in den Exklaven zu erreichen. Mittelfristig wird der Migrationsdruck auf die Exklaven als Folge dieser Maßnahmen wahrscheinlich nachlassen. Dies wird dazu führen, daß vermehrt alternative Migrationsrouten beispielsweise von Nordafrika und speziell von Tunesien und Libyen aus frequentiert werden.

Bilder und Berichte über menschenunwürdige Abschiebungen aus Marokko haben die EU-Mitgliedstaaten unter enormen Handlungsdruck gesetzt. Die EU stellt 3 Mio. Euro für die Ausweitung der Aufnahmekapazitäten in Ceuta und Melilla sowie 40 Mio. Euro für den Ausbau der Grenzanlagen zur Verfügung.¹ Zudem entsandte sie eine technische Expertenmission in die beiden Exklaven.²

Die Europäische Kommission ist zuversichtlich, daß die im April 2003 mit Marokko aufgenommenen Verhandlungen über ein Abkommen zur Rücknahme marokkanischer und anderer Migranten, die nicht im Besitz gültiger Ausweispapiere sind, bis Ende des Jahres abgeschlossen werden können. Am 12. Oktober 2005 diskutierte der Rat der Justiz- und Innenminister

in Luxemburg mit Vertretern der Europäischen Kommission und der Afrikanischen Union (AU) über dieses komplexe Thema.³

Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily sprach sich im Oktober 2005 für einen ressortübergreifenden Ansatz in der EU-Flüchtlingspolitik aus. Notwendig sei eine Zusammenarbeit der Ministerien für Entwicklungs-, Außen- und Innenpolitik. Zwar würden auch Maßnahmen der EU wie eine verstärkte Überwachung der Seegrenzen oder eine konsequente Rückführungspolitik der Zielstaaten zu einem Rückgang illegaler Migration beitragen. Um Flucht- und Migrationssituationen in Drittstaaten mit nachhaltiger Wirkung aufzulösen, müßte aber nach Ansicht des Innenministeriums bereits nahe der Herkunftsregion angesetzt werden, lange bevor die Flüchtlinge das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten erreichen. Als kurzfristige Maßnahme schlug das Ministerium vor, die Schutzbedürftigkeit eines Flüchtlings nicht erst im Zielstaat, sondern in einer Aufnahmeeinrichtung auf dem afrikanischen Kontinent zu überprüfen und entsprechende Fürsorge zu treffen.⁴

Der deutsche Vorschlag stieß insbesondere bei Großbritannien, Spanien, Italien und Frankreich auf große Zustimmung. Diese Länder hatten sich bereits im Juli 2005 auf Sammelausweisungen verständigt, um illegale Einwanderer mit gecharterten Flugzeugen

³ Council of the European Union, Press Release, 2683rd Council Meeting, Justice and Home Affairs. President: mr Charles Clarke, Luxemburg, 12.10.2005; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission. Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Brüssel, 12.10.2005, KOM(2005) 491 endgültig; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika: Wegweiser für einen Europa-Afrika-Pakt zur Beschleunigung der Entwicklung Afrikas, Brüssel, 12.10.2005 (SEK(2005)1255), KOM(2005) 489 endgültig.

⁴ Vgl. Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration. Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika, veröffentlicht unter <http://www.bmi.bund.de/nn_122052/Internet/Content/Common/Anlagen/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/09/Ueberlegungen_templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Ueberlegungen>.

¹ Vgl. Spanien und Marokko einig in Flüchtlingsfrage. Heute beginnen Abschiebungen, in: Handelsblatt, 6.10.2005, S. 8.

² Vgl. Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report Technical mission to Morocco on illegal immigration, 7th October–11th October 2005, Brüssel, 19.10.2005, MEMO/05/380.

abschieben zu können. Doch von einer gemeinsamen Linie bei der Abwägung zwischen Abschottung und humanitärer Hilfe ist die EU noch weit entfernt. Unterschiedliche Rechtstraditionen, Kulturen, aber auch geographische Faktoren spielen für die EU-Mitgliedstaaten nach wie vor eine zentrale Rolle, so daß bilaterale Vereinbarungen bisher Vorrang genießen.

Die Vorschläge, die die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung vom September 2005 über regionale Schutzprogramme in Afrika unterbreitet hat, nehmen Inhalt und Zielrichtung des deutschen Vorschlages auf. Darüber hinaus werden zentrale Aktionsbereiche in den Beziehungen zu Drittstaaten sowie Grundsätze für die Zusammenarbeit mit Drittländern benannt.⁵

Anfang November 2005 einigten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfeltreffen in Hampton Court auf ein »integriertes Programm«⁶ der EU gegen die illegale Einwanderung. Die Kosten der Sofortmaßnahmen für bessere Grenzkontrollen, Rückführungsabkommen mit afrikanischen Herkunftsländern und finanzielle »Anreize« werden auf 400 Millionen Euro beziffert. In der Schlußphase der britischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2005 soll diese Initiative im Europäischen Rat konkretisiert werden.

In der EU-Flüchtlingspolitik zeichnet sich mithin ein ressortübergreifender Ansatz ab, der die innen- und außenpolitische Kohärenz zwischen Fluchtursachenbekämpfung, Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen ebenso wie den Flüchtlingsschutz unter Wahrung des Völkerrechts zu stärken versucht.

⁵ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme, Brüssel, 1.9.2005, KOM(2005) 388 endgültig.

⁶ Der Ratsentscheidung lag die Kommissionsmitteilung vom 19. Oktober 2005 zugrunde. Vgl. *Fighting trafficking in human beings – an integrated approach and proposals for an action*, Brüssel, 19.10.2005, MEMO/05/381, <<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-146856-168type=News&lang=EN&email=50284>>.

Ein ressortübergreifender Ansatz in der EU-Flüchtlingspolitik

Nach Aussage der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahre 2003 ist eine bessere Steuerung der Migrationsbewegungen durch Erleichterung der legalen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung eine Priorität für die europäische Innen- und Außenpolitik.⁷ Im Sinne dieser Prioritätensetzung wurde im November 2004 das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht der EU beschlossen.⁸ Die interne Dimension der EU-Politik kann jedoch nicht isoliert von der externen betrachtet werden. Um die Effizienz der externen Dimension der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres zu verbessern, wurden die Kommission und der Generalsekretär/Hohe Vertreter ersucht, dem Rat bis Ende 2005 ein Strategiepapier vorzulegen. Die Strategie soll die besonderen Beziehungen der Union zu Drittländern, Gruppen von Ländern und Regionen berücksichtigen und den Schwerpunkt auf die spezifischen Bedürfnisse einer Zusammenarbeit mit diesen Partnern im Bereich Justiz und Inneres legen. Die Umsetzung der im Haager Programm vorgesehenen Maßnahmen – darunter der Auf- und Ausbau von Infrastrukturen zur Aufnahme von Flüchtlingen in Transitstaaten und die engere Zusammenarbeit beim Grenzschutz sowie bei der Rückführung – ist durch die Flüchtlingskrise in Nordafrika beschleunigt worden. Die Implementierung des Programms eilt insofern, als die geographische Nähe erwarten läßt, daß die Instabilität auf die von den Flüchtlingsbewegungen stark betroffenen Aufnahmestaaten der Europäischen Union übergreift.

⁷ Vgl. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>.

⁸ *Rat der Europäischen Union*, Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Brüssel, 13.12.2004, <http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf>; *Rat der Europäischen Union*, Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Brüssel, 10.6.2005, 9778/2/05 REV 2; Susie Alegre et al., *The Hague Programme. Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), Februar 2005 (EPC Working Paper Nr. 15).

Eckpfeiler eines ressortübergreifenden Ansatzes

Ein ressortübergreifender Ansatz zur Steuerung der Migration in Drittstaaten sollte sicherheitspolitische, entwicklungspolitische und menschenrechtliche Perspektiven einer EU-Flüchtlingspolitik kombinieren. Fünf Eckpfeiler eines ressortübergreifenden Ansatzes kristallisieren sich heraus, die einander idealerweise verstärken sollen.

1. Regionalisierung der Flüchtlingspolitik. Die Mitteilung der Europäischen Kommission vom September 2005 zu den Themen »Regionale Schutzprogramme« und »Migration und Entwicklung« sieht Maßnahmen zur Ausweitung humanitärer Schutz-zonen in den westlichen Neuen Unabhängigen Staaten (Ukraine, Moldova, Belarus) und in dem Gebiet der Großen Seen (Tansania) vor.⁹ Entsprechende Pilotprogramme sind am 12. Oktober 2005 vom Rat für Justiz und Inneres beschlossen worden.¹⁰ Danach will die EU in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) Herkunfts- und Transitländer partnerschaftlich beim Aufbau von Kapazitäten für den Schutz von Flüchtlingen und Migranten unterstützen. In den regionalen Schutzprogrammen werden drei Stufen der Migrationssteuerung berücksichtigt: die Rückkehr, die lokale Integration in einem Transitland und die Neuansiedlung in der EU. Mit Blick auf die Herkunftsregion Große Seen wird ein EU-Neuansiedlungsprogramm aufgelegt. Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten können entscheiden, ob sie daran teilnehmen. Im Zuge der jüngsten Ereignisse wurde Nordafrika als Zielgebiet zukünftiger Schutzprogramme identifiziert.

Grundsätzlich legt der UNHCR Kriterien und Verfahren fest, nach denen die Schutzbedürftigkeit von

Flüchtlingen bewertet werden sollte. Dabei sind sowohl Verfolgungsgründe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention wie auch die sogenannten subsidiären Schutzgründe zu berücksichtigen. Für schutzbedürftige Personen ist jeweils ein Aufnahme-land zu finden – primär sollen das sichere Länder der Herkunftsregion sein, ersatzweise kommen im Rahmen humanitärer Aufnahmeprogramme auch EU-Länder in Frage. Nicht schutzbedürftige Personen sind, möglichst auf freiwilliger Basis oder mit Hilfe finanzieller oder anderer Anreize, in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückzuführen.

2. Völkerrechtliche Menschenrechtsstandards beim Flüchtlingschutz. Die Genfer Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen zu schützen, die aufgrund ihrer politischen oder religiösen Überzeugungen bzw. wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder sozialen Gruppe verfolgt werden. Der Richtlinienvorschlag der Kommission vom September 2005 sieht gemeinsame Normen für die Rückführung und Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vor, die den Menschenrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Personen Rechnung tragen.¹¹ Ein zweistufiges Verfahren soll die Beendigung eines illegalen Aufenthalts regeln. Der freiwilligen Rückkehr wird Vorrang eingeräumt. Kehrt ein Drittstaatsangehöriger aber nicht freiwillig zurück, ist die Möglichkeit einer Abschiebungsanordnung vorgesehen, wobei die Dauer der Abschiebehaft europaweit auf sechs Monate begrenzt wird. Mit dieser Richtlinie soll den nationalen Rückführungspolitiken eine europäische Dimension verliehen werden. In fairen und unabhängigen Asylverfahren, die die EU in einem Drittstaat durchführt, sollte die Schutz-

⁹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Regionale Schutzprogramme [wie Fn. 5]; *Council of the European Union*, High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG) of 28 July 2005, Brüssel, 29.7.2005, 9560/05 JAI 190 ASIM 23; *Rat der Europäischen Union*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme – Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates, Brüssel, 27.9.2005.

¹⁰ *Council of the European Union*, Press Release, 2683rd Council Meeting, Justice and Home Affairs, 12645/05 (Presse 247), Provisional Version, Luxemburg, 12.10.2005.

¹¹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Brüssel, 1.9.2005, KOM(2005) 391 endgültig; *Rat der Europäischen Union*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Interinstitutionelles Dossier: 2005/0167(COD), Brüssel, 15.9.2005.

bedürftigkeit von Flüchtlingen umfassend geprüft werden. Im Einzelfall ist zu bewerten, ob eine zwangsweise Rückführung von Flüchtlingen oder Migranten mit der Genfer Flüchtlingskonvention kollidiert.

3. Ausbau der operativen Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen. Die Europäische Union benötigt ein wirksames System zur Verwaltung ihrer Außengrenzen, die sich über eine Länge von 6000 km erstrecken. Am 1. Mai 2005 wurde die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingerichtet.¹² Die Agentur soll die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Grenzkontrollen und der Rückführung von Drittstaatsangehörigen unterstützen, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten. Sie kann zudem Risikoanalysen durchführen und den EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Zur Bewältigung der Migrationsproblematik ist neben der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern auch die schnelle Umsetzung des Kommissionsvorschlages für ein finanzielles Rahmenprogramm zur Steuerung von Migrationsbewegungen 2007–2013 vom April 2005 unerlässlich.¹³

4. Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den EU-Seegrenzen. Am 28. November 2003 beschloß der Rat ein Maßnahmenprogramm zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Europäischen Union.¹⁴ Im Fokus stehen verstärkte Kontrollen sowohl des Verkehrs zwischen den Mitgliedstaaten als auch ihrer

Seeverkehrsverbindungen zu Drittländern. Zu den Maßnahmen des Aktionsplans zählen die finanzielle und logistische Unterstützung von Drittstaaten, die Durchführung gemeinsamer Patrouillen, das Abfangen von Schiffen, die illegale Einwanderer transportieren, die Veranlassung der Aufnahme abgefangener Schiffe in Häfen von Drittländern sowie die Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen. Zur Umsetzung des Aktionsplans soll die Ratsarbeitsgruppe »Außengrenzen« die im Oktober 2003 eingerichteten Koordinierungszentren für die Seegrenzen im westlichen und östlichen Mittelmeer informieren, überwachen und strategische Beschlüsse vorbereiten. Die Koordinierungszentren sollen für die Planung, Verwaltung und Evaluierung der gemeinsamen Maßnahmen verantwortlich sein, die auf die Überwachung der Küsten und der anderen Seegebiete gerichtet sind. Die Zentren haben den Auftrag, unter Einbeziehung der Behörden in den Drittländern, gemeinsame Kontrollen durchzuführen, den Austausch von Informationen zu verbessern, die Rückführung der illegalen Einwanderer und die Bekämpfung krimineller Organisationen einzuleiten. Unterstützt werden sie durch ein Netz von Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten für Einwanderungsfragen (*Immigration Liaison Officers, ILO*), die den Zentren einschlägige Informationen zur Verfügung stellen. Das wichtigste Mittel ist jedoch die Intensivierung der internationalen Beziehungen zu jenen Drittstaaten, die als Herkunfts- oder Transitländer der illegalen Migrationsbewegungen fungieren.¹⁵ Flankierend sollten die betreffenden Länder finanziell bei ihren Bemühungen unterstützt werden, temporäre und dauerhafte Schutzmöglichkeiten für Flüchtlinge zu gewährleisten.¹⁶

5. Neue Afrika-Strategie. Im Juni 2002 forderte der Europäische Rat von Sevilla, daß die Anstrengungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, zur Entwicklung des Handels und der Entwicklungshilfe sowie zur Konfliktverhütung intensiviert werden, um die ungesteuerte Einwanderung zu bekämpfen.¹⁷ Gemäß der konkreten Leitlinien, die die Kommission in ihrer Mitteilung »Migration und Entwicklung« vom 1. Sep-

¹² Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 349/1, 25.11.2004, S. 1–11; *Europäisches Parlament*, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen [KOM(2003) 687-C5-0613/2003-2003/0273(CNS)]. Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten. Berichterstatter: Christian Ulrik von Boetticher, Brüssel/Straßburg, 24.2.2004, A5-0093/2004 endgültig.

¹³ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007–2013, Brüssel, 4.4.2005, KOM(2005) 123 endgültig.

¹⁴ *Rat der Europäischen Union*, Programm mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den Seegrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Brüssel, 28.11.2003, 15445/03.

¹⁵ Vgl. Mark Holzberger, Mehr als nur ein Schlag ins Wasser. Die EU intensiviert die Kontrollen ihrer Seegrenzen, in: *Bürgerrechte&Polizei/CILIP*, 79 (2004) 3, S. 69–76.

¹⁶ Im März 2004 wurde ein eigenes Finanzierungsinstrument beschlossen, das jenen Drittländern im Migrations- und Asylbereich finanzielle und technische Hilfe bietet, die Rücknahmeabkommen mit der EU geschlossen haben.

¹⁷ EU-Ratsdokument Nr. 13463/02, 24.10.2002.

tember 2005 vorschlug,¹⁸ sind Erfolge auf dem Gebiet der Migrationssteuerung nur dann möglich, wenn die Armutsbekämpfung, das Wirtschaftswachstum, die Förderung von guter Regierungsführung sowie die Konfliktprävention in den Herkunftsländern verstärkt werden. Am 12. Oktober 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission einen neuen Handlungsrahmen für eine langfristige, koordinierte Afrika-Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten.¹⁹ Diese in enger Kooperation mit den Afrikanern ausgearbeitete »Strategie der Europäischen Union für Afrika«²⁰ ruht auf drei Säulen: die erste Säule umfaßt friedens- und sicherheitsrelevante Aspekte sowie Fragen der verantwortungsvollen Regierungsführung; die zweite Säule sieht Initiativen vor, mit denen der Aufbau einer transafrikanischen Infrastruktur vorangetrieben werden soll, und die dritte Säule ist auf Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales ausgerichtet. Als Folge der vom EU-Ministerrat beschlossenen Aufstockung der Entwicklungshilfe im Gemeinschaftshaushalt und in den nationalen Budgets stehen ab 2010 jährlich zusätzlich 20 Milliarden Euro zur Verfügung, von denen mindestens die Hälfte Afrika zugedacht ist.

Ein ressortübergreifender Ansatz für eine EU-Flüchtlingspolitik muß so angelegt sein, daß er die Lage der Menschen auf allen Stationen ihres Fluchtweges bzw. ihrer Wanderroute berücksichtigt. Eine entsprechend integrierte Gesamtkonzeption der EU sollte nicht nur kohärent, sondern auch ausgewogen sein.²¹ Vorschläge wie die Schaffung einer gemeinsamen Mittelmeerpolizei sind primär ordnungspolitisch motiviert und zielen darauf ab, mit vornehmlich repressiven Mitteln

Flucht bzw. Zuwanderung in die EU zu verhindern bzw. Abschiebungen zu ermöglichen.²²

Soll der Auswanderungsdruck nachhaltig verringert werden, muß nicht nur das Auseinanderfallen von Staaten bzw. das Abgleiten in Bürgerkriege möglichst frühzeitig verhindert werden. Damit Aufnahmestaaten Flüchtlingen dauerhafte Schutzmöglichkeiten bieten können, muß auch die wirtschaftliche und demokratische Entwicklung in den Herkunftsregionen bzw. den Transitländern aktiv und nachhaltig gefördert werden.

Bis diese entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungsschritte in den Herkunftsländern vollzogen sind, müssen die Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen der Europäischen Union im Hinblick auf die Herausforderung durch Flucht und Migration ausgebaut werden.

¹⁸ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien, Brüssel, 1.9.2005, KOM(2005) 390 endgültig.

¹⁹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Eine Strategie der Europäischen Union für Afrika [wie Fn. 3].

²⁰ Ebd.

²¹ Zur völkerrechtlichen Problematik europäischer Flüchtlingspolitiken vgl. *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)*, Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe, Brüssel, September 2005; Geoff Gilbert, Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees?, in: *European Journal of International Law*, 15 (November 2004) 5, S. 963–987; Ruth Weinzierl, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration, Baden-Baden 2005.

²² Frattini: Mittelmeerpolizei soll Flüchtlinge aus Afrika stoppen, in: Reuters, 12.11.2005.

Bedarf an Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen

Mit gemeinschaftlichen Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen will die EU insbesondere den sicherheitspolitischen Herausforderungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft begegnen. Die Entwicklung dieser Mechanismen hat noch keinen Stand erreicht, der für die Früherkennung von Migrationsbewegungen ausreichen würde. Nur wenn altbekannte Kooperationsdefizite behoben werden, läßt sich eine effektive Frühwarn- und Krisenmanagement-Kapazität der Europäischen Union aufbauen.

Stärkung von Frühwarnsystemen. Im Mai 1999 richtete die EU ein Frühwarnsystem (Early Warning System – EWS) ein,²³ mit dessen Hilfe Informationen über illegale Zuwanderung bzw. Schleuserkriminalität, besonders in Ausgangsorten von Migrationsbewegungen, und über Änderungen von Routen oder Modi operandi möglichst schnell übermittelt werden sollen. In diesem Rahmen wurde im November 2003 die Einrichtung einer Datenbank vorgeschlagen, die von den Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten gemeinsam gepflegt und genutzt wird. Der gemeinsame Datenbankszugriff soll den Austausch strategischer, taktischer und operativer Informationen über irreguläre Migrationsbewegungen und -trends ermöglichen.²⁴ Eine entsprechende Rahmenverordnung für Gemeinschaftsstatistiken über Migrationsbewegungen und internationalen Schutz wurde Anfang September 2005 von der Europäischen Kommission vorgelegt.²⁵ Bei der Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der beschleunigten Aktivierung von Frühwarnsystemen spielt das Europäische Polizeiamt Europol

eine zunehmend bedeutende Rolle. Kernaufgaben von Europol sind nach dem einschlägigen Übereinkommen die Analyse und Kooperation im Bereich der Strafverfolgung. Das Amt erstellt zu diesem Zweck bedarfsabhängig Analysedateien zur Unterstützung laufender oder Initiierung neuer Ermittlungsverfahren auch im Bereich von Schleuserkriminalität und illegaler Migration.

Koordinierung von Krisenreaktionsmechanismen.

Die Europäische Union beschloß im Januar 2001, ein Netz sogenannter *Immigration Liaison Officers* (ILOs) zunächst für das Gebiet des westlichen Balkans einzurichten.²⁶ Seit Februar 2004 operiert das ILO-Netzwerk auch außerhalb des Balkans. Aufgabe der ILOs ist es vor allem, die Entwicklung der illegalen Migration im jeweiligen Drittland sowie dessen Maßnahmen zur Schleuserbekämpfung zu beurteilen. Soll die Effizienz der Krisenfrüherkennung und -reaktion verbessert werden, ist es von entscheidender Bedeutung, einen genauen Überblick über die bilateralen Beziehungen der Mitgliedstaaten zu Drittländern zu erhalten. Mit dieser Zielrichtung arbeiten die ILOs der Mitgliedstaaten vor Ort bzw. innerhalb des ILO-Netzes operativ zusammen. Sie koordinieren ihre Arbeit, verfassen gemeinsame Lageberichte und sollen strategische und taktische Informationen an Europol weiterleiten. Eine Kooperation der ILOs mit Verbindungsbeamten des militärischen Bereichs soll möglich sein. Der im Februar 2001 eingerichtete Krisenreaktionsmechanismus für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik könnte hier eine Koordinierungsfunktion übernehmen und dazu beitragen, daß die innen- und außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Union besser aufeinander abgestimmt werden. Im Zuge eines *screening* könnten zudem im Rahmen humanitärer Aufnahmeprogramme Soforthilfen für die Flüchtlinge und Migranten bereitgestellt werden. Das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Union (ECHO) kann hier auf langjährige Erfahrungen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe und medizinischen Grundversorgung zurückgreifen. Ergänzend ist

²³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend den Mechanismus zur Überwachung und Evaluierung von Drittländern in Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Brüssel, 28.7.2005, KOM(2005) 352 endgültig.

²⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Errichtung eines sicheren web-gestützten Informations- und Koordinierungsnetzes für die Migrationsbehörden der Mitgliedstaaten, Brüssel, 25.11.2003, KOM(2003) 727 endgültig.

²⁵ Bessere Kenntnis der Migrationsphänomene in der EU: Die Kommission schlägt neue Vorschriften für Wanderungs- und Asylstatistiken vor, Brüssel, 1.9.2005, IP/05/1080.

²⁶ EU-Ratsdokument, Nr. 9118/01, 28./29.5.2001; Abschlussbericht in: EU-Ratsdokument, Brüssel, 27.1.2004, Nr. 5681/04.

mit den Mittelmeerstaaten auf eine Verbesserung der Seenotrettung auf dem Mittelmeer durch den Beitritt aller Anrainer zum *Search and Rescue*-Abkommen hinzuwirken.

Ausbau von Evaluierungsmechanismen. Der Europäische Rat von Sevilla hatte bereits im Juni 2002 gefordert, daß in alle künftigen Kooperations- oder Assoziationsabkommen eine Klausel über die gemeinsame Steuerung von Migration sowie über die obligatorische Rückübernahme illegaler Einwanderer aufgenommen werden soll. Im Juni 2003 hat der Europäische Rat erneut auf die Bedeutung eines Kontroll- und Evaluierungsmechanismus zur Überwachung der Beziehungen mit Drittstaaten für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung hingewiesen. Mit Hilfe eines solchen Mechanismus solle die Migrationslage in dem jeweiligen Drittland berücksichtigt und die Kooperationsbereitschaft des Drittstaates eruiert werden. Im Juli 2005 hat die Kommission ihren ersten Jahresbericht über die Anwendung des Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus bei der Zusammenarbeit mit Drittländern im Kampf gegen illegale Einwanderung vorgelegt.²⁷ Behandelt werden darin Albanien, China, Libyen, Marokko, Rußland, Serbien und Montenegro, Tunesien und die Ukraine. Dieser erste, alljährlich vorzulegende Bericht ist ein Pilotdokument. Bei künftigen Jahresberichten sollen zusätzliche Bewertungskriterien herangezogen werden.

Zur Verbesserung der Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern gehört eben auch, daß diese stärker als bisher dazu angehalten werden, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nachzukommen. Dazu bedarf es nicht nur einer Überprüfung der bisherigen Regional- und Länderstrategiepapiere, sondern auch der raschen Umsetzung der Gemeinschaftsrückübernahmeabkommen. Bei Nichtbeachtung der vereinbarten Pflichten sollte häufiger als bisher auf Sanktionen zurückgegriffen werden. Würde der Rat einstimmig die mangelnde Kooperation eines Drittlandes feststellen, könnten entsprechende, zudem auf die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit abgestimmte Maßnahmen und Standpunkte verabschiedet werden.

Die Europäische Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, daß die Kohärenz zwischen der Entwicklungs-, Außen- und Innenpolitik der Europäischen Union nur sehr schwer zu verwirklichen ist, solange die EU-Mitgliedstaaten nicht bereit und fähig sind, sich zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit in der Flüchtlingspolitik ressortübergreifend aufeinander abzustimmen. Diesen Defiziten versuchte die Europäische Kommission mit der Einrichtung einer ressortübergreifenden hochrangigen Lenkungsgruppe zu begegnen. Die Lenkungsgruppe hat maßgeblich an der Ausgestaltung der bereits skizzierten Eckpfeiler einer EU-Flüchtlingspolitik mitgewirkt. Nun liegt die Hauptaufgabe darin, den ressortübergreifenden Ansatz auszubauen.

²⁷ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend den Mechanismus zur Überwachung und Evaluierung von Drittländern im Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Einwanderung [wie Fn. 23].

Was soll eine ressortübergreifende Lenkungsgruppe leisten?

Ende 1998 wurde als erster Ad-hoc-Koordinierungsmechanismus die sogenannte Hocharangige Gruppe Asyl und Migration (*High Level Working Group on Asylum and Migration*) ins Leben gerufen. Nach einer expliziten Mandatierung durch den Europäischen Rat von Tampere im Dezember 1999 erarbeitete diese Gruppe Aktionspläne zunächst für Marokko, Albanien, Afghanistan, Somalia, Sri Lanka und den Irak/Nordirak.²⁸ Die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe konzentrierte sich bisher zum einen auf bereits laufende Projekte im Bereich der Entwicklungs- bzw. humanitären Hilfe, zum anderen lag ihr Fokus auf der repressiven Bekämpfung der unerlaubten Migration. Die Arbeit der hocharangigen Lenkungsgruppe war und ist immer noch maßgeblich ordnungspolitisch dominiert und setzt darauf, Zuwanderung in die EU zu verhindern bzw. Abschiebungen zu ermöglichen. Die enge thematische Fokussierung der Lenkungsgruppe wurde auch im Zuge der Änderung des Mandats Ende Mai 2002 nicht überwunden. Die Entwicklung einer Gesamtkonzeption, die den Ausbau von Partnerschaft und Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern ins Zentrum stellt, ist in den Hintergrund geraten.

Das einzige Ratsgremium, das alle Dimensionen eines ressortübergreifenden Ansatzes einer EU-Flüchtlingspolitik berücksichtigen kann, ist der Ausschuss Ständiger Vertreter (ASTV).²⁹ Er sollte daher die wichtigste Rolle bei dem Bemühen spielen, die Anliegen in den Bereichen Justiz und Inneres und die anderen Aspekte der Außenpolitik der EU in ein angemessenes Verhältnis zu setzen. Seine Arbeit kann von der Hocharangigen Gruppe Asyl und Migration vorbereitet werden, damit auf diese Weise für Stimmigkeit, Kohärenz und bessere Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen thematischen Gruppen und Ratsgruppen gesorgt wird.

Die Kommission schlägt darüber hinaus vor, das Amt eines Sonderbeauftragten für die EU-Flüchtlingspolitik zu schaffen. Dieser soll sich in erster Linie um

die finanziellen und organisatorischen Fragen kümmern, die mit einer Rückführung illegaler Zuwanderer verbunden sind. Im Interesse der Verwirklichung eines ressortübergreifenden Ansatzes in der EU-Flüchtlingspolitik sollte dieser Sonderbeauftragte dem Hohen Vertreter der GASP unterstellt werden. Nicht zuletzt wäre eine intensivere Zusammenarbeit zwischen dem ASTV und dem Hohen Vertreter der GASP im Rahmen eines solchen ressortübergreifenden Ansatzes wünschenswert.

²⁸ EU-Ratsdokument Nr. 5337/99, Brüssel, 19.1.1999.

²⁹ Vgl. *Rat der Europäischen Union*, Beitrag zu der Diskussion, die bis Ende des Jahres 2005 zu einer Strategie für die Außenbeziehungen im Bereich Justiz und Inneres führen sollte, Brüssel, 4.10.2005, 12850/05 LIMITE, S. 1–10 (10).

Kontroversen über die Ausgestaltung einer EU-Flüchtlingspolitik

Ein EU-Sonderbeauftragter für Flüchtlingsfragen wird sich ebenso wie der Ausschuß Ständiger Vertreter nicht nur mit der Fortentwicklung eines ressortübergreifenden Ansatzes, sondern auch mit äußerst kontroversen Fragen beschäftigen müssen, die über die im Kontext der Eckpfeiler einer EU-Flüchtlingspolitik genannten Themen hinausgehen. Die Kontroversen über die Ausgestaltung der EU-Flüchtlingspolitik lassen erahnen, wie steinig der Weg ist, der zur Herstellung innen- und außenpolitischer Kohärenz zwischen Fluchtursachenbekämpfung, Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen sowie Flüchtlingsschutz unter Wahrung des Völkerrechts zurückgelegt werden muß. Die weit auseinandergehenden Meinungen zu Themen wie der Einrichtung von Flüchtlingslagern in Nordafrika oder der Schaffung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten geben nur einen Vorgeschmack auf jene Konfliktlinien, mit denen der AstV und eine ressortübergreifende Lenkungsgruppe konfrontiert werden.

EU-Aufnahmeeinrichtungen in Nordafrika.

Überlegungen des vormaligen Bundesinnenministers Otto Schily, eine EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika zu schaffen, zielen darauf ab, den Anreiz für illegale Migration zu verringern. Die Schaffung einer solchen Einrichtung soll einer von mehreren Bestandteilen einer langfristigen Strategie sein. Im Sinne des Vorschlags sollten mittel- und langfristig die Schutzkapazitäten in Erstaufnahmestaaten der Region ausgebaut und Maßnahmen zur Bekämpfung der Flucht- und Migrationsursachen in den Herkunftsländern ergriffen werden. Dabei sollten die Aufnahme- und Schutzkapazitäten dieser Staaten in einer Weise ausgebaut werden, daß sie selbst in wirksamer Weise Schutz anbieten und gewährleisten können und nicht mehr nur als Transitstaaten fungieren. Die Bewertung der Schutzbedürftigkeit aufgenommener Personen erfolgt als *screening* im Rahmen eines freiwilligen humanitären Aufnahmeprogramms. Wird eine Schutzbedürftigkeit festgestellt, entsteht daraus keine Aufnahmepflicht für die EU-Mitgliedstaaten; andererseits darf eine Aufnahme in der Einrichtung aber auch einer potentiellen späteren Asylantragstellung in einem Mitgliedstaat nicht entgegenstehen. Es

besteht insofern eine klare Trennung zwischen diesen Verfahren und den Asylverfahren in den Mitgliedstaaten, die weiterhin unverändert durchgeführt werden, wenn im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ein Asylantrag gestellt wird.

Ein Großteil der Mittelmeerländer, in denen Aufnahmeeinrichtungen geschaffen werden sollen, sind selbst Auswanderungsländer, sei es aus wirtschaftlichen, politischen oder menschenrechtlichen Gründen. Wird die Flüchtlingsanerkennung in sogenannte »sichere Drittländer« ausgelagert, besteht allerdings auch die Möglichkeit, daß Flüchtlinge in Staaten abgeschoben werden, die weder die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben noch über ein funktionierendes Asylsystem verfügen. Illegale Migranten könnten mithin beispielsweise nach Libyen, Tunesien, Algerien oder Marokko mit dem Hinweis abgeschoben werden, daß Asylanträge dort in einem Auffanglager der EU geprüft werden könnten. Nach Schätzungen des UNHCR werden rund die Hälfte aller Flüchtlinge in der EU erst nach einer gerichtlichen Überprüfung anerkannt – und nicht im regulären Asylverfahren. Es ist fraglich, ob abgelehnte Asylbewerber in den genannten Drittstaaten überhaupt die Möglichkeit erhalten, in letztentscheidender Instanz gegen den Asylentscheid Widerspruch einzulegen. Aus der westeuropäischen Praxis ist bekannt, daß Flüchtlinge nach einer gerichtlichen Überprüfung im Aufnahmestaat vorübergehend »geduldet« werden, wenn mit der Abschiebung »Gefahr für Leib und Leben« verbunden sind. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß diese Länder erst im Begriff sind, Asylsysteme und temporäre Schutzsysteme nach europäischen Maßstäben aufzubauen. Bei der Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen muß in jedem Fall auf der Einhaltung völkerrechtlicher Menschenrechtsstandards insistiert werden.

Seit einigen Jahren bemüht sich die EU um ergänzende Instrumente zur aktiven Flüchtlingsaufnahme. Die Europäische Kommission hat hierzu mehrere Mitteilungen vorgelegt, zuletzt im Juni 2004 eine Mitteilung über die »Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen«.³⁰ Darin macht sie Vorschläge zu

³⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Euro-

einem geschützten Zulassungsverfahren (durch Flüchtlingsanerkennungsverfahren über Außenstellen der Asylbehörden in den Botschaften der Mitgliedstaaten) bzw. äußert sich zum sogenannten *Resettlement*-Verfahren, das eine freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen umfaßt, die der UNHCR in Drittstaaten anerkannt hat.

Schaffung legaler Zuwanderung. Neben der langfristigen Aufgabe einer Verbesserung der Situation in den Herkunftsstaaten – dringlich sind insbesondere die Bekämpfung von wirtschaftlicher Not und innerstaatlichen Konflikten, die Abmilderung ungleicher Einkommensverhältnisse und die Beendigung von Umweltzerstörungen – müssen die *Pull*-Faktoren in den Mitgliedstaaten stärker in den Blick gerückt werden. Die in Spanien praktizierte Massenlegalisierung illegaler Flüchtlinge stellt alles andere als eine ursachenorientierte Herangehensweise dar. Mit Massenlegalisierungen machen sich Staaten für Migranten attraktiv, sie lösen aber damit nicht das Problem der ungesteuerten Zuwanderung in die EU. Sinnvoller wäre es, wenn die Europäische Union mehr Formen legaler Zuwanderung nach Europa schafft. Eine entsprechende Strategie soll noch bis Dezember 2005 vorgelegt werden. Kurzfristig und aus demographischen Gründen auch mittel- und langfristig werden innerhalb der EU hochqualifizierte, aber auch geringer qualifizierte Arbeitskräfte benötigt. Im »Werben um die besten Köpfe« stehen die EU-Mitgliedstaaten faktisch immer noch im Wettbewerb miteinander. Die Europäische Kommission könnte mit Vorschlägen zur Vereinheitlichung der Voraussetzungen und Verfahren für eine legale Einwanderung in die EU die Konkurrenz einhegen. Die Pläne der Europäischen Kommission, Arbeitskräfte offensiv anzuwerben, werden flankiert von einem »Grünbuch« zur Wirtschaftsmigration.³¹ Das Grünbuch benennt Probleme und Optionen für einen legislativen Rahmen der EU im Bereich der Wirtschaftsmigration. Es zielt insofern darauf ab, zunächst unter den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft eine eingehende Diskussion über geeignete gemeinschaftliche

Regelungen für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten und über den zusätzlichen Nutzen zu initiieren, der sich aus deren Festlegung ergibt. Im Laufe des Jahres 2005 gaben die europäischen Institutionen positive Stellungnahmen ab, die Beratungen im Rat gingen dagegen nicht über eine erste Lesung hinaus.

Die Mitgliedstaaten beharren weiterhin darauf, daß die Gestaltung der Einwanderungspolitik in nationaler Zuständigkeit verbleiben müsse und daß es keine EU-Quoten für die legale Einwanderung auf das Gemeinschaftsterritorium geben dürfe. Der Vorschlag Italiens, Einwanderungsquoten für Drittstaaten festzulegen, die sich bei der Unterbrechung von Fluchtwegen und Migrationsrouten kooperativ verhalten, greift zu kurz. Die Wirksamkeit bestehender bilateraler Quotenregelungen ist bislang nicht nachgewiesen. Insgesamt erweist sich die Fortführung einer zwischenstaatlichen anstelle einer supranationalen Zuwanderungspolitik als integrations-, aber auch wirtschafts- und beschäftigungspolitisch kontraproduktiv.

päische Parlament zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen, »Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen«, Brüssel, 4.6.2004, KOM(2004) 410 endgültig.

³¹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration, Brüssel, 11.1.2005, KOM(2004) 811 endgültig.

Perspektiven für die deutsche EU-Politik

Trotz des starken Migrationsdrucks in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft ist die Europäische Union in der Ausgestaltung einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik alles andere als handlungsunfähig. Sie ist bemüht, ressortübergreifende Kohärenz herzustellen, indem sie die Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes vorantreibt und neue Wege der legalen Zuwanderung erschließt.

Der zehnte Jahrestag des am 28. November 1995 ins Leben gerufenen euromediterranen »Barcelona-Prozesses« bot eine gute Gelegenheit, die Zusammenarbeit europäischer und afrikanischer Länder in Immigrationsfragen auch im Rahmen regionaler Kooperationsformen zu intensivieren, wie es der 5+5-Dialog³² der westlichen Mittelmeerländer vorsieht. Allerdings schickten nur zwei von zehn rund um das Mittelmeer angesiedelten Partnerstaaten der EU ihre Regierungschefs nach Barcelona, um das Dezennium des nach dem gleichnamigen Ort benannten Prozesses zu begehen.

Die Europäische Union sollte kurzfristig Vorzugskredite aus dem Europäischen Entwicklungsfonds an afrikanische Länder vergeben, die neue Rückführungsabkommen schließen und dabei die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention einhalten.

Die deutsche Europapolitik sollte sich dafür einsetzen, daß notwendige kurzfristige Maßnahmen im Sinne eines ressortübergreifenden Ansatzes in der EU-Flüchtlingspolitik getroffen werden. Dabei geht es vor allem um:

- ▶ den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern;
- ▶ die Intensivierung des politischen Dialogs mit den Herkunftsländern und mit Algerien, das als Transitland nach Marokko fungiert;
- ▶ den verstärkten Aufbau eines effektiven Grenzmanagements in Nordafrika unter Einbindung der Grenzagentur;

- ▶ die Schaffung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten unter Beachtung arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte.

Mittel- und langfristig wäre es ein Gewinn für deutsche Europapolitik, wenn nachhaltige Synergieeffekte zwischen den Frühwarn- und Krisenreaktionsmechanismen in den Bereichen Justiz und Inneres auf der einen Seite und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der anderen Seite erzielt würden. Handlungsfähigkeit in der EU-Flüchtlingspolitik nach Effizienz und Effektivitätskriterien und unter Maßgabe der Einhaltung völkerrechtlicher Mindeststandards setzt voraus, daß die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten ein sehr gut austarierendes Gleichgewicht finden zwischen der eigenen Interessenverfolgung und der Beachtung gemeinsamer Werte. Nur dann werden sie den Herausforderungen durch ungesteuerte Migration in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft begegnen können.

Im Rahmen eines ressortübergreifenden Ansatzes der EU-Flüchtlingspolitik sollte ferner ein EU-Sonderbeauftragter für Flüchtlingsfragen ernannt werden, der dem Hohen Repräsentanten zu unterstellen wäre. Der Sonderbeauftragte würde eine wichtige Koordinierungsfunktion bei der Umsetzung der Außendimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übernehmen. Schließlich müssen ressortübergreifende Institutionen wie der Ausschuß der Ständigen Vertreter sowie die hochrangige Lenkungsgruppe klarere Kompetenzen und Aufgaben erhalten.

Die umfassende Herangehensweise eines ressortübergreifenden Ansatzes erfaßt alle Phasen der Wanderungsbewegungen und sollte insofern das Zusammenwirken der Außen- und Innenpolitik der Europäischen Union im Hinblick auf mehr Effizienz und Effektivität insgesamt verstärken. Hier liegt Handlungspotential auch für die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007.

³² Teilnehmer an diesem informellen Forum sind die fünf südeuropäischen Staaten (Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Malta) und die fünf Staaten der Union des Arabischen Maghreb (Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Mauretanien).

Abkürzungen

AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter
AU	Afrikanische Union
ECHO	European Community Humanitarian Office
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EPC	European Policy Centre (Brüssel)
EU	Europäische Union
EWS	Early Warning System
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
ILO	Immigration Liaison Officer
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees