

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Sabine Riedel

Illegale Migration im Mittelmeerraum

Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten
auf nationale und europapolitische
Herausforderungen

S 10
April 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

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 **Einführung: Der Selbstanspruch der EU als einheitlicher Rechtsraum**
- 12 **Illegale Migration in Mittelmeeranrainernstaaten der EU**
 - 12 Spanien
 - 16 Frankreich
 - 20 Italien
 - 24 Griechenland
- 28 **Migrationspolitische Herausforderungen an die EU-Mitgliedstaaten**
 - 28 Rechtliche Asymmetrien innerhalb der Europäischen Union
 - 30 Die sozioökonomische Dimension der illegalen Migration
 - 31 Die außenpolitische Dimension der Migrationspolitik der EU
- 34 **Schlussfolgerungen**
- 35 **Abkürzungen**

*PD Dr. habil. Sabine Riedel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Forschungsgruppe Globale Fragen*

**Illegale Migration im Mittelmeerraum
Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf
nationale und europapolitische Herausforderungen**

Die Bilder von stets wiederkehrenden Flüchtlingswellen im Mittelmeerraum, die derzeit viele EU-Mitgliedstaaten mit Sorge betrachten, sind nicht neu. Bereits im Jahr 2008 verzeichnete die italienische Insel Lampedusa mit über 30 000 Flüchtlingen einen bis dahin nicht gekannten Anstieg an Asylbewerbern und Arbeitssuchenden aus Nordafrika. Doch der erste Eindruck, Italien sei mit dieser Herausforderung hoffnungslos überfordert, stimmt nur zum Teil. Genauer betrachtet hat Rom einen Großteil der heutigen Misere selbst zu verantworten. Während die Regierung Romano Prodi das Aufnahmelager auf Lampedusa modernisierte, ließ es Premierminister Silvio Berlusconi Ende 2009 schließen. Er setzte auf die enge Zusammenarbeit mit Libyen, das heißt auf ein neues Rückführungsabkommen mit Tripolis und gemeinsame Kontrollen im Mittelmeerraum.

Die Kritik des UNHCR an der prekären Menschenrechtslage in Libyen, das seine 2 Millionen Flüchtlinge wie Gefangene behandelt, kümmerte Rom bislang nicht. Nach den jüngsten Entwicklungen in Nordafrika hat Italien jedoch eine Kehrtwende vollzogen und sein freundschaftliches Verhältnis zu Tripolis aufgekündigt. Da es sich sogar an der Militärintervention beteiligt, die der VN-Sicherheitsrat gebilligt hat, könnte seine Flüchtlingspolitik demnächst stärker als bisher an denselben Menschenrechtsstandards gemessen werden wie die Libyens. Noch hält die Regierung Berlusconi an ihrer Strategie fest, die Flüchtlinge ohne nähere Prüfung des Einzelfalls abzuschieben. Auch ist nicht erkennbar, ob und in welchem Umfang sich die Migrationspolitik Italiens schon auf die Folgen einer gewaltsamen Eskalation in Nordafrika eingestellt hat.

Italien setzt offenbar auf die Solidarität der EU-Mitgliedstaaten, die im letzten Jahr bereits Griechenland beisprangen und ihre FRONTEX-Einsätze an der türkisch-griechischen Grenze verstärkten. Bei der Aufnahme von Asylsuchenden, die in Griechenland nur einen ungenügenden Rechtsbeistand erhalten und deshalb auf ein Bleiberecht in den Nachbarländern hoffen, zeigten sich die EU-Partner indes weit weniger hilfsbereit. Bislang wiesen EU-Staaten mit höheren Asylstandards wie zum Beispiel Deutschland und Belgien solche Gesuche ab und schickten die betreffenden

Antragsteller entsprechend der Dublin-II-Verordnung nach Griechenland als sicheren Drittstaat zurück. Doch mehren sich Gerichtsurteile sowohl auf nationaler Ebene wie auch von Seiten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die diese Asylpraxis als Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention kritisieren. Um die derzeitige Krise in der europäischen Asylpolitik zu überwinden, sollte eine Hilfe bei der Grenzsicherung an die Bedingung geknüpft werden, dass die anfragenden Staaten im Umgang mit Flüchtlingen internationale Standards beachten.

Selbst wenn sich die Befürchtungen des italienischen Innenministers Roberto Maroni bewahrheiten und 300 000 Flüchtlinge aus Nordafrika in Europa um Asyl bitten, läge diese Zahl noch immer unter den 350 000 bis 500 000 illegalen Einwanderern, die Jahr für Jahr in die EU kommen. Studien konnten nachweisen, dass rund zwei Drittel davon nicht illegal über die Landesgrenzen oder den Seeweg, sondern ganz legal einreisen. Ausgangspunkt hierfür ist in allen Mittelmeeranrainerstaaten die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. Die meisten illegalen Einwanderer sind nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis nicht in ihre Heimatländer zurückgekehrt, sondern oftmals in informelle Beschäftigungsverhältnisse abgerutscht. Will man daher die unerwünschte Migration ernsthaft bekämpfen, muss man diesem Weg in die Illegalität mehr Aufmerksamkeit schenken.

Deshalb sollte man stärker die positiven Effekte der verschiedenen Legalisierungsmaßnahmen in den Blick nehmen, die sich für alle Beteiligten gelohnt haben: Für die Arbeitgeber, weil sie von den angelernten Arbeitskräften mehr profitieren als von neu angeworbenen Einwanderern, für die betroffenen Migranten, weil sie rechtlich besser geschützt sind, und nicht zuletzt für die Sozialkassen, die zusätzliche Beiträge dringend benötigen. Zwar konnten diese Maßnahmen den Zuzug neuer illegaler Migranten nicht verhindern. Doch spricht dies nicht gegen Regularisierungen, sondern für die Entwicklung oder den verstärkten Einsatz weiterer Instrumente wie zum Beispiel Unternehmenskontrollen im Kampf gegen die Schwarzarbeit.

Darüber hinaus sollte die derzeitige Visumpolitik einer kritischen Prüfung unterzogen werden: Obwohl die Zahl illegaler Einwanderer in der Europäischen Union vor allem als Folge befristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse stetig wächst und heute auf 4,5 bis 8 Millionen geschätzt wird, verhandelt die EU-Kommission mit Drittstaaten über weitere Kontingente an Arbeitsmigranten im Rahmen von »Mobilitätspartner-schaften«, zum Beispiel mit der Republik Moldau: Da-

bei leidet das Land bereits heute unter der Abwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. Zudem haben schon rund 800 000 Moldauer auf das Angebot Bukarests zurückgegriffen und die rumänische Staatsbürgerschaft beantragt. Damit werden sie EU-Bürger mit der entsprechenden Reise- und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft.

Mit dem Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Mai bzw. Dezember 2011 wird Deutschland diese Entwicklungen direkt zu spüren bekommen und sich auf bestimmte mediale Begleiterscheinungen einstellen müssen. So hat die Diskussion um die Abschiebung von Roma aus Frankreich Folgendes gezeigt: Die Medien befassen sich intensiver mit deren Diskriminierung in ihrem neuen Gastland als mit der Ursache des Problems, nämlich der prekären sozialen Lage in ihren Herkunftsländern. Statt neue Arbeitskräfte aus der Republik Moldau anzuwerben, müsste sich die rumänische Regierung um eine bessere Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie um eine effektivere Integrationspolitik gegenüber Sinti und Roma kümmern. Gleiches gilt für Ungarn, das mit seinem jüngsten Vorschlag für eine europäische Roma-Strategie von den Defiziten seiner Minderheitenpolitik abzulenken scheint. Die europäische Dimension des Problems liegt eher darin, die Regierungen Mittel- und Südosteuropas stärker in die Pflicht zu nehmen, damit sie ihrer sozialen Verantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung nachkommen und diese nicht auf reichere Mitgliedstaaten abwälzen.

Nicht zuletzt sollte die Visumpolitik gegenüber den Ländern des westlichen Balkans überdacht und stärker als bisher an Bedingungen geknüpft werden, vor allem an die, dass sie den Kampf gegen die wachsende Kriminalität unterstützen. Im Verlauf des Jahres 2010 haben die Schengenstaaten die Visumpflicht für Serbien, Montenegro, die Republik Makedonien, Albanien und Bosnien-Herzegowina aufgehoben, obwohl diese Region nach Einschätzungen von FRONTEX und Europol zu den wichtigsten europäischen Transitrouten für Drogenschmuggel, Menschenhandel und illegale Migration gehört. Der voreilige Verzicht auf Kontrollen an der Grenze zu den Balkanländern lässt befürchten, dass auch Bulgarien und Rumänien zu früh in den Kreis der Schengenstaaten aufgenommen werden. Zwar wurde der Termin schon auf Mitte 2011 verschoben, doch führen beide Länder diese Entscheidung eher auf ihr schlechtes Image zurück als auf die Defizite ihrer Verwaltungen und Justizsysteme.

Einführung: Der Selbstanspruch der EU als einheitlicher Rechtsraum

Im Vertrag von Amsterdam (1999) hat die Europäische Union erstmals den Grundgedanken formuliert, dass der Ausbau der Rechte und Freiheiten der EU-Bürger in direktem Zusammenhang mit der äußeren Sicherheit der Gemeinschaft stehe: Um die Binnengrenzen noch durchlässiger zu machen und die Personenkontrollen dort ganz aufgeben zu können, müssten die EU-Außengrenzen stärker überwacht werden. Deshalb wurde mit dem Vertrag von Amsterdam das Schengener Abkommen in EU-Recht überführt, obwohl es nur von einem Teil der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet und 1995 in Kraft gesetzt worden war:¹ Bis heute halten sich Irland und Großbritannien ganz aus diesem Reglement heraus, während sich Dänemark vorbehalten hat, künftig von Fall zu Fall zu entscheiden, welche neuen Bestimmungen es übernimmt. Als weitere Hürde für einen EU-weiten einheitlichen Standard im Bereich des Personenverkehrs erwies sich die Osterweiterung. Zwar mussten alle Beitrittskandidaten den Schengen-Besitzstand übernehmen, doch benötigten die Staaten der Erweiterungsrunde von 2004 weitere zweieinhalb Jahre, bis sie alle Voraussetzungen erfüllten. Zypern konnte diese Bedingungen bis heute noch nicht gewährleisten und gehört deshalb ebenso wie die Beitrittsstaaten aus dem Jahre 2007, Bulgarien und Rumänien, noch nicht zum Schengenraum. Dem gegenüber hat eine Kerngruppe der Schengener Vertragsstaaten die Zusammenarbeit intensiviert und mit dem Prümmer Vertrag (2005) den Aufbau einer Datenbank über Straftaten vereinbart.

Im zurückliegenden Jahrzehnt ist es der EU also nicht gelungen, nationale Widerstände zu überwinden und ein einheitliches Grenzregime aufzubauen. Vielmehr sind auf EU-Ebene neue rechtliche Asymmetrien hinzugekommen. Daran konnten weder das Haager Programm (2004) noch das nachfolgende Stockholmer Programm (2009) etwas ändern. Mit Letzterem, das unter dem Motto »Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger« steht, hält der Europäische Rat an seiner Strategie fest, die EU-Außen-

grenzen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu kontrollieren.² Um diesem Anliegen neuen Schwung und Überzeugungskraft zu geben, wurde Ende 2004 die »Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (FRONTEX) gegründet und im Jahr 2009 mit neuen Kompetenzen ausgestattet.³ Vom Erfolg dieser Mission insbesondere beim Kampf gegen die illegale Migration im Mittelmeerraum hängt es ab, ob die nationalen Kontingente von FRONTEX allmählich zu einer »Europäischen Grenzschutztruppe« zusammenwachsen und in absehbarer Zukunft eine neue EU-Institution entsteht. Dabei spielt die Zahl an aufgedeckten illegalen Grenzübertritten eine maßgebliche Rolle. Im Jahre 2009 waren es 106 200, wovon 63 368 Fälle auf versuchte Einreisen über den Seeweg entfielen, die von FRONTEX verhindert wurden.⁴ Die Grenzagentur verbucht auch ihre RABIT-Einsätze Ende 2010 an der griechisch-türkischen Grenze und ihre jüngste Operation Hermes in italienischen Küstengewässern als positive und effiziente Aktionen.⁵

Diesen Erfolgsmeldungen von FRONTEX stehen wissenschaftliche Analysen gegenüber, die sich mit anderen Wegen in die Illegalität befasst haben. Schon 1981 hatten erste solide Berechnungen im Zusammenhang mit der Legalisierung von Einwanderern in Frankreich für eine überraschende Erkenntnis gesorgt: Nur 4,9 Prozent der Personen ohne Aufenthaltspapiere hatten damals die »grüne« oder »blaue« (Seeweg)

² Europäischer Rat, »Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2005/C 53/01, Brüssel, 3.3.2005, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>>; Ders., »Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2010/C 115/01, Brüssel, 4.5.2010, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:DE:PDF>>.

³ Rat der Europäischen Union, »Verordnung«, Nr. 2007/2004 vom 26.10.2004, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 349/1, Brüssel, 25.11.2004.

⁴ FRONTEX, *General Report 2009*, S. 22f, siehe unter <www.frontex.europa.eu/annual_report>.

⁵ Siehe RABIT 2010 und Hermes Extension 2011 unter <www.frontex.europa.eu/>.

¹ Europäischer Rat, »Schengen-Besitzstand«, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 22.9.2000, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:DE:PDF>>.

Grenze illegal passiert, wohingegen zwei Drittel ganz legal eingereist waren.⁶ Wie aktuelle länderspezifische Daten zeigen, hat sich an diesem Verhältnis grundsätzlich nichts geändert: In Italien sind gegenwärtig vermutlich 65 bis 70 Prozent der Personen ohne Aufenthaltserlaubnis zunächst mit einem Touristenvisum eingereist und dann nicht mehr in ihr Heimatland zurückgekehrt.⁷ In Deutschland ist es sogar die offizielle visafreie Einreise von Staatsangehörigen außerhalb der EU, die sich zum Hauptweg in die Illegalität entwickelt hat.⁸ Basierend auf diesen Daten schätzt die EU-Kommission den jährlichen Anstieg an illegalen Einwanderern in die Union auf 350 000 bis 500 000. Dies entspricht etwa dem Dreifachen derer, die an einem illegalen Grenzübertritt gehindert werden. Die Gesamtzahl an illegalen Einwanderern in der EU beträgt heute zwischen 4,5 und 8 Millionen (2009).⁹

Aus diesem Grund regten sich schon früh Zweifel daran, dass die illegale Migration allein durch die Sicherung der EU-Außengrenze bekämpft werden könne. Bereits im Haager Programm von 2004 findet sich die Erkenntnis, dass »die Schattenwirtschaft und die illegale Beschäftigung als Anziehungsfaktor für illegale Zuwanderung« wirken und die Mitgliedstaaten deshalb hier konkrete Gegenmaßnahmen ergreifen müssen.¹⁰ Einen Schritt weiter ging die EU-Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahre 2006, in der sie die illegale Beschäftigung als maßgeblichen »Pull-Faktor« einstuft, der »ungleiche Bedingungen für Arbeitgeber« schaffe, Steuereinnahmen mindere, Arbeitnehmer um Sozialleistungen prelle und sogar zu »sklavenähnlichen Verhältnissen« führe.¹¹ Besonders betroffen seien das Bau-, Hotel- und Gaststätten-gewerbe, die Landwirtschaft und Reinigungsfirmen. Naturgemäß können die Angaben zum Umfang der

Schattenwirtschaft nur Schätzungen sein. Wissenschaftlichen Erhebungen zufolge liegt ihr Anteil EU-weit bei 7 bis 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).¹² Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, verabschiedete die Kommission 2007 eine neue EU-Richtlinie, der gemäß Arbeitnehmer künftig wegen illegaler Beschäftigung von Ausländern bestraft werden können. Sofern die Mitgliedstaaten die Vorgaben der Kommission bis Mitte 2011 in nationales Recht umsetzen, werden sich die entsprechenden Kontrollen von derzeit 2 auf 10 Prozent aller Unternehmen erhöhen und Arbeitgeber im Falle aufgedeckter illegaler Beschäftigungsverhältnisse bestraft.¹³

Eine Reihe von Wissenschaftlern zweifelt jedoch an der Wirksamkeit solcher Überprüfungen bzw. Bestrafungen von Unternehmen, die unangemeldete Arbeiter beschäftigen. So wird zu bedenken gegeben, dass die anvisierte Erhöhung der Kontrollen EU-weit Zusatzkosten von mehr als 1 Milliarde Euro verursachen würde. Dagegen könne eine Stärkung der Arbeitnehmerrechte für illegal Beschäftigte für diese Anreize schaffen, »betrügerische Arbeitgeber bei den Kontrollbehörden anzuzeigen, um ihre Lohnansprüche durchzusetzen«.¹⁴ Doch nicht alle empfehlen als Alternative zu verschärften Kontrollen rechtliche Maßnahmen. Andere plädieren im Gegenteil für eine Verringerung der Rechtsvorschriften zugunsten einer Deregulierung des Arbeitsmarkts: »Je flexibler Beschäftigungsverhältnisse gemacht werden und je dezentraler Löhne ausgehandelt werden, desto geringer werden die Anreize zur Schwarzarbeit und damit auch zur illegalen Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte.«¹⁵ Vertreter

6 Harald W. Lederer, *Indikatoren der Migration*, Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), 2004, S. 164.

7 Anna Triandafyllidou (Hg.), *Clandestino Project. Final Report*, Athen, 23.11.2009, S. 70, <http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report_november-2009.pdf>.

8 Ebd., S. 56.

9 Vgl. »Hartes Vorgehen gegen Schwarzarbeit: Jacques Barrot begrüßt EP-Abstimmung über Richtlinie zur Sanktionierung von Arbeitgebern illegaler Drittstaatsangehöriger«, *Press Releases*, IP/09/298, Brüssel, 19.2.2009, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/298&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>>.

10 Europäischer Rat, »Haager Programm« [wie Fn. 2], S. 4.

11 EU-Kommission, *Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen*, KOM(2006) 402 endg., Brüssel, 19.7.2006, S. 9.

12 Lederer, *Indikatoren der Migration* [wie Fn. 6], S. 236; »Hartes Vorgehen gegen Schwarzarbeit« [wie Fn. 9].

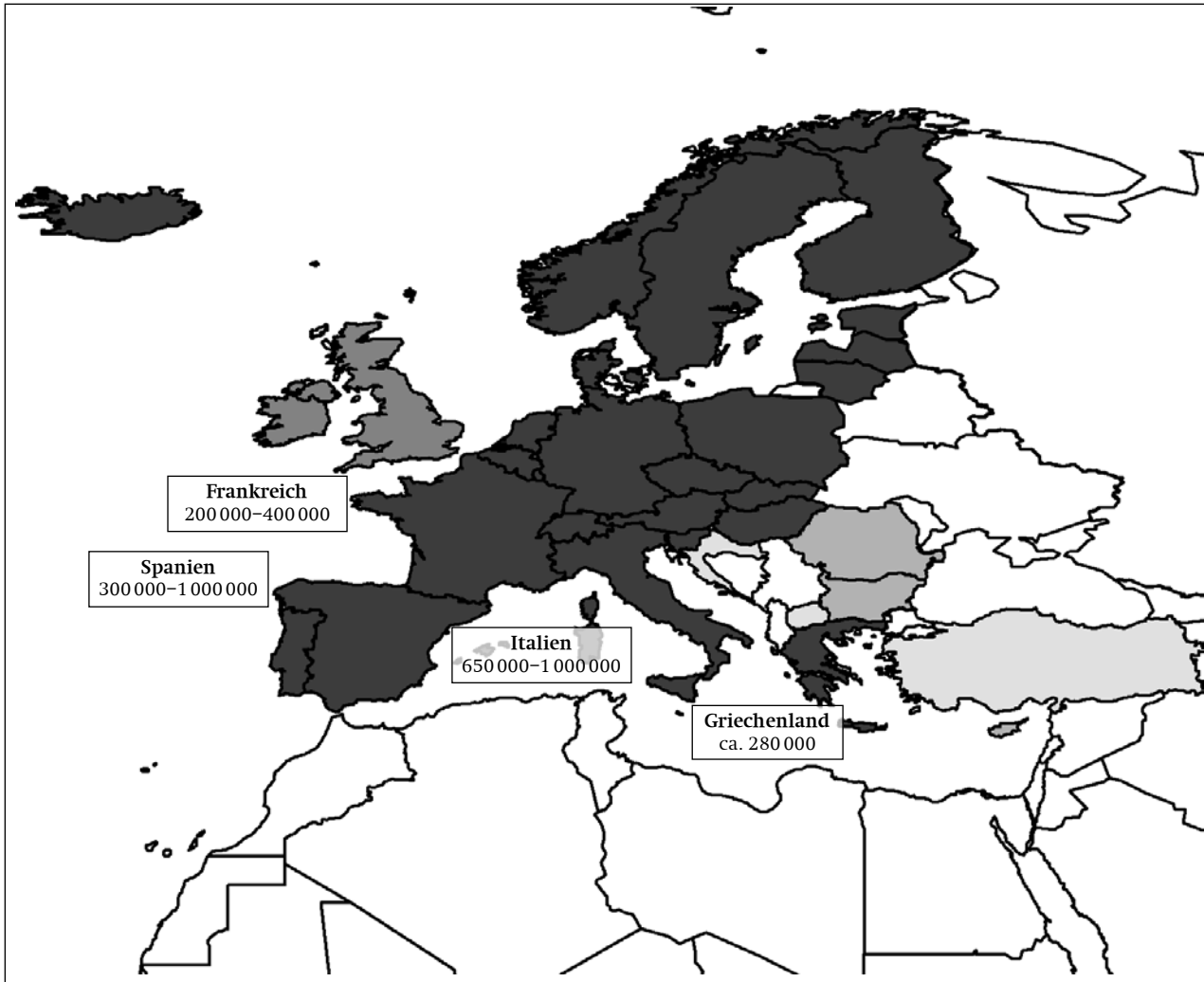
13 »Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 30.6.2009, L 168/24–32, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:01:DE:HTML>>.

14 Dita Vogl/Norbert Cyprus, *Irreguläre Migration in Europa. Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien*, Hamburg: Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), März 2008 (focus Migration, Kurzdossier Nr. 9), S. 7, <http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/KD09-Irregulaere-Migration.pdf>.

15 Thomas Straubhaar, *Illegale Migration. Eine ökonomische Perspektive*, Universität Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, 2007 (Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration, 3/2007), S. 8.

Karte

Schätzungen zur illegalen Migration im Mittelmeerraum



Zeichenerklärung

- Mitgliedstaaten des Schengenraums (nicht EU: Island, Norwegen, Schweiz)
- EU-Mitglied ohne Schengenabkommen (Großbritannien, Irland)
- Beitrittskandidaten zum Schengenraum (Bulgarien, Rumänien, Zypern)
- EU-Beitrittskandidaten (Kroatien, Republik Makedonien, Türkei)

Quelle: eigene Zusammenstellung

dieser These sprechen mitunter von einer Überbewertung der Schattenwirtschaft. Deren Anteil am BIP belaufe sich zum Beispiel in Deutschland auf ein Fünftel der offiziell angenommenen Quote, das heißt auf 3 statt auf 15 Prozent. Sie bezweifeln deshalb die Schätzungen des Bundesfinanzministeriums zum »Schaden der Schattenwirtschaft durch nicht gezahlte Steuern und Sozialversicherungsbeträge [von] 70 Milliarden Euro pro Jahr« und betrachten die Ausgaben

für Kontrollen als Fehlinvestition.¹⁶ Wenn allerdings die Schattenökonomie keine so entscheidende Rolle spielt, dann wäre eine Deregulierung des Arbeitsmarkts auch nicht so dringlich wie behauptet. An-

¹⁶ »Neun Fragen an Ulrich Thießen. Schattenwirtschaft: »Das Ausmaß der Schattenwirtschaft wird überschätzt«, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), »Kampf gegen Schwarzarbeit. Viel Aufwand, wenig Ertrag«, Pressemitteilung, Berlin, 16.12.2010.

gesichts dieser widersprüchlichen Argumentation hilft ein Blick auf die Lage in den südlichen EU-Mitgliedstaaten.

Denn die Mittelmeeranrainer der EU haben in Bezug auf die Schattenwirtschaft ihre eigenen Erfahrungen mit dem Instrument der De- bzw. Regulierung ihrer Arbeitsmärkte gemacht: Alle entschieden sich von Zeit zu Zeit zur Legalisierung von Arbeitnehmern ohne Aufenthaltserlaubnis. Diesen Schritt kann man als Maßnahme zur Regulierung des heimischen Arbeitsmarkts betrachten, weshalb sich die Frage lohnt, wie die Ergebnisse dieses Vorgehens heute zu bewerten sind: Bestätigt sich die Skepsis von Seiten vieler EU-Mitgliedstaaten, dass eine solche Politik neue illegale Migranten anziehen könnte und deshalb in Zukunft vermieden werden sollte? Oder erweisen sich die illegalen Einwanderer ganz im Gegenteil als ein ungenutztes Arbeitskräftereservoir, mit dem sich Engpässe auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen lassen? Ende 2010 wurde in Deutschland sehr kontrovers über einen möglichen Fachkräftemangel diskutiert. Während sich Arbeitgeberverbände dafür stark machen, die Arbeitsmärkte vor allem für Interessenten aus Mittel- und Südosteuropa weiter zu öffnen und allgemein mehr Fachkräfte aus dem Ausland anzuwerben,¹⁷ sehen Gewerkschaften in dieser Strategie einen schlechten Ersatz für notwendige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Aus- und Weiterbildung sowie die Gefahr einer Billiglohnkonkurrenz.¹⁸

In der Tat müssen das hohe Lohn- und Einkommensgefälle und die Leistungsunterschiede in den Sozialsystemen zwischen den asiatischen, afrikanischen, lateinamerikanischen und osteuropäischen Herkunftsländern der Einwanderer und den Zielstaaten in der EU als die eigentliche und entscheidende Triebfeder für die Migration angesehen werden. Dabei hat sich

¹⁷ Nach Meinung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) könnte bis zum Jahre 2030 »die Fachkräftelücke auf 5,2 Millionen Arbeitskräfte anwachsen«, BDA, *Fachkräftesicherung*, 2011, <www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/0E3B3880029094CAC12574F00033D17B?open&ccm=800>.

¹⁸ Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), »Arbeitskräftemangel – Umfang und Ursachen«, in: *Arbeitsmarkt Aktuell*, (2008) 3; ders., »Zuwanderungsbeschluss mit Licht und Schatten«, *Pressemitteilung* 135, 16.7.2008; vgl. auch die Diskussion unter Wissenschaftlern am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Michael Kröger, »DIW-Experten bezweifeln Mangel an Fachkräften«, in: *Spiegel online*, 16.11.2010; Karl Brenke/Axel Plünnecke/Oliver Koppel, »Droht Deutschland ein Fachkräftemangel? Pro und Contra«, in: *handelsblatt.com*, 18.11.2011.

die wachsende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt nicht immer als produktiv erwiesen, sondern auch ganz neue gesellschaftliche Probleme hervorgebracht. So gab es in jüngster Zeit kontroverse Debatten über die Migration von Sinti und Roma aus Osteuropa in die westlichen EU-Mitgliedstaaten. An diesen konkreten Fall knüpfte sich die grundlegende Frage, inwieweit die Nationalstaaten selbst die Verantwortung für die Finanzierung ihrer Sozialsysteme zu tragen haben und ab welchem Punkt die Solidarität der Gemeinschaft greifen müsste? Denn sollte die Arbeitnehmerfreizügigkeit weniger die Mobilität der europäischen Arbeitnehmer fördern als vielmehr neue Armutswanderungen innerhalb der EU auslösen, könnte das Projekt der Europäischen Integration Schaden nehmen. An dieser Stelle sind die Erfahrungen der EU-Mittelmeeranrainer von Interesse, schließlich haben diese ihre Arbeitsmärkte gegenüber den neuen Mitgliedstaaten schneller und weiter geöffnet als Deutschland und sich entsprechenden migrationspolitischen Herausforderungen gestellt.

Ein weiteres Problem, das sich aus den hohen Lohn- und Einkommensunterschieden zwischen Herkunftsländern und EU-Mitgliedstaaten und der dadurch ausgelösten Migration ergibt, ist das Phänomen des sogenannten Braindrain, das heißt der Abwanderung von Fachkräften, eine Entwicklung, die derzeit von der Europäischen Kommission unterstützt wird. Die Kommission möchte die Verfahren zur Einreise und zum Aufenthalt von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen erleichtern und verhandelt mit potentiellen Herkunftsländern über Kontingente an »gewünschten« Einwanderern. Doch ist nicht gesagt, dass diese Maßnahmen tatsächlich wie angekündigt die illegale Migration eindämmen werden; sie könnten den Pushfaktor ebenso gut verstärken und damit den gegenteiligen Effekt auslösen und zu mehr Einwanderung führen. Obwohl sich der Aderlass an gut ausgebildeten Arbeitskräften negativ auf die Ökonomien der Herkunftsländer auswirkt, hat sich bereits eine Reihe von Staaten auf die europäischen Angebote eingelassen, solche Einwanderungskontingente zu vereinbaren. Denn sie profitieren von den Geldüberweisungen ihrer Landsleute aus dem europäischen Ausland oder hängen teils sogar von ihnen ab. Doch bedenkt man den derzeitigen politischen Umbruch in den Staaten Nordafrikas, wäre es nicht klug, deren Gesellschaften auch zukünftig als Arbeitskräftereservoir zu betrachten. Vielmehr bedarf es neuer und differenzierterer Konzepte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Länder dieser Region.

In den zurückliegenden Jahren haben die Mittelmeeranrainer der EU bereits politische Alternativen entwickelt, die an den Pushfaktoren der illegalen Migration ansetzen und die Regierungen der Herkunftsländer stärker in die Pflicht nehmen. Sie haben geprüft, inwieweit die bestehende Entwicklungszusammenarbeit ihrer Länder bereits Steuerungselemente zur Verfügung stellt, um Migrationsströme insbesondere im Mittelmeerraum zu regulieren. Darauf aufbauend schlossen sie verschiedene Rücknahmeabkommen mit den Herkunftsländern Nordafrikas und erließen transparentere Regelungen für die gewünschte Zuwanderung. Doch ergaben sich daraus neue Schwierigkeiten: So geben viele Migranten ohne Papiere ihre Herkunft nicht preis, um eine Rückführung oder Abschiebung zu vermeiden. Denn mit den Rücknahmeabkommen hat sich an den Pushfaktoren wie Armut oder politische Verfolgung meist nichts geändert. Darum stellt sich nicht nur die Frage, wie wirkungsvoll diese Abkommen tatsächlich sind, sondern vor allem, welchen politischen Preis die EU-Mitgliedstaaten möglicherweise damit bezahlen. Wie heute mehr denn je deutlich wird, besteht die Gefahr, dass Menschenrechtsverletzungen in den Herkunftsländern billigend in Kauf genommen und berechtigte Asylverfahren abgelehnt werden, nur um illegale Einwanderer zurückschicken zu können. Um im globalen Kampf für Demokratie und Menschenrechte nicht weiter an Glaubwürdigkeit einzubüßen, sind nicht nur die EU-Mittelmeeranrainer, sondern die gesamte Gemeinschaft gefordert, in der eigenen Asylpolitik internationale Standards zu respektieren.

Illegale Migration in Mittelmeeranrainerstaaten der EU

Die Fachliteratur zu Migrations- und Flüchtlings-themen und Dokumente der nationalen und europäischen Gesetzgebung verwenden anstelle des Begriffs »illegale Migration« häufig den Ausdruck »irreguläre Migration«. Dies geht auf das Drängen von Menschenrechtsorganisationen zurück, die zu Recht darauf hinweisen, dass im direkten Wortsinn kein Mensch als »illegal« bezeichnet werden kann. Aus demselben Grund könnte jedoch ebenso gut der Terminus »irregulär« hinterfragt werden. Beide Begriffe unterscheiden sich aber darin, worauf sie ihren Fokus richten: Während »irregulär« sich stärker auf Einwanderungs- »Regeln« bezieht, betont »illegal« die Verletzung nationaler und internationaler Normen und Gesetze. Diese können auch dem Schutz der betroffenen Einwanderer dienen, so dass »illegal« nicht nur als »unerlaubter Aufenthalt«, sondern auch als ein Vorenthalten von Bürger- und Menschenrechten verstanden werden kann. Schließlich wird »Illegalität« erst durch die jeweilige nationale Gesetzgebung geschaffen und kann somit als sozial konstruiert betrachtet werden.¹⁹

Die folgende Analyse beschränkt sich auf die vier großen Mittelmeeranrainer der EU, nämlich Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland. Deren maritime Grenzen bilden die Außengrenze der EU gegenüber Nordafrika und Südosteuropa und damit gegenüber Regionen mit einem hohen Potential an Flüchtlingen und Migrant*innen. Trotz dieser Gemeinsamkeit in der geographischen Exposition haben diese Länder aus historischen und politischen Gründen ganz unterschiedliche Instrumente für den Umgang mit dem Phänomen der illegalen Migration entwickelt. Dies macht einen Vergleich besonders interessant, zugleich aber auch recht schwierig. Denn er setzt eine Systematisierung der Migrationsfaktoren voraus, auf die sich die jeweiligen politischen Instrumente beziehen. Als Grundlage hierfür diente ein Dokument der EU-Kommission zu den politischen Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Migration aus dem Jahre 2006.²⁰

¹⁹ Annette Sinn/Axel Kreienbrink/Hans Dietrich von Loeffelholz, *Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation*, Nürnberg 2006, S. 26f.

²⁰ EU-Kommission, *Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen* [wie Fn. 11].

Die hieraus abgeleitete Systematik (vgl. die Übersichten 1–4) half zudem, die für einen Vergleich zunächst gravierenden Defizite in der Datenlage auszugleichen. Auch wenn hier und dort mit Schätzwerten gearbeitet werden muss, lassen sich dank der Systematik doch viele Aussagen prüfen, Tendenzen benennen und politische Handlungsoptionen aufzeigen.²¹

Spanien

In den letzten zehn Jahren ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung Spaniens um 10 Prozentpunkte auf 5,8 Millionen Menschen gestiegen und beträgt aktuell 12 Prozent. Damit hat Spanien nicht nur in der EU den höchsten Anteil an ausländischer Wohnbevölkerung. Auch global betrachtet ist es nach den USA zum attraktivsten Einwanderungsziel geworden. Dem Nationalen Statistischen Institut (span. Instituto Nacional de Estadística) zufolge verteilt sich die Herkunft der drei größten Einwanderungsgruppen auf drei Kontinente (2010): Von den rund 2,4 Millionen EU-Bürgern kommt ein Drittel aus Rumänien. Unter den 2,1 Millionen Südamerikanern stellen allein die Ecuadorianer ein Viertel. Schließlich kamen im letzten Jahrzehnt circa 1 Million Menschen aus Afrika, 70 Prozent davon allein aus Marokko.²²

Diese Verteilung nach Kontinenten und herausgehobene Repräsentation bestimmter Herkunftsländer dürfte auch für die illegal im Land lebenden Einwanderer gelten. Entsprechende Rückschlüsse erlauben die Regularisierungen der letzten 25 Jahre, dank deren 1,5 Millionen Einwanderer ihren Aufenthaltsstatus

²¹ Neben den nationalen Einwanderungsstatistiken bot das von der Europäischen Union geförderte Forschungsprojekt »Clandestino. Undocumented Migration. Counting the Uncountable« eine wichtige Grundlage, um die unterschiedlichen Instrumente zur Bekämpfung der illegalen Migration zu prüfen und deren Wirksamkeit realistisch einschätzen zu können.

²² Instituto Nacional de Estadística, *Principales series de población desde 1998. Población (españoles/extranjeros) por edad (3 grupos de edad), sexo y año*, sowie: *Principales series de población desde 1998. Población por Nacionalidad, sexo y año*, Madrid 2011, siehe unter: <www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/p08/&file=pcaxis>.

legalisieren konnten. Zwischen 2000 und 2005 betrug die Zahl an regularisierten Migranten rund 1 Million; davon kamen 195 226 aus Ecuador, 126 463 aus Rumänien und 135 285 aus Marokko.²³ Auch wenn diese Maßnahmen die Lage der Menschen verbesserten, weil diese damit erstmals sozialen und rechtlichen Schutz erhielten, reichten sie doch nicht aus, um dem Phänomen der illegalen Migration insgesamt Herr zu werden. Einerseits war die Legalisierung zeitlich begrenzt, da die erteilten Arbeitserlaubnisse nur für maximal zwei Jahre galten. Andererseits wurden eine halbe Million Anträge bei der Regularisierung 2005 abgelehnt.²⁴ Die Schätzungen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die von einer Million Einwanderer ohne Aufenthaltspapiere sprechen, werden mittlerweile von Regierungsstellen bestätigt. So errechnete das Ministerium für Arbeit und Migration für den Stichtag 1. Januar 2010 die Zahl von 917 708 illegalen Einwanderern.²⁵

Die erste Reaktion der spanischen Regierung auf den starken Anstieg der Migration war eine Verschärfung der Grenzsicherung seit Ende der neunziger Jahre mit Hilfe des neuen Radarsystems SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior). Seitdem die Guardia Civil von der europäischen Agentur FRONTEX unterstützt wird, konnte die Zahl der aufgedeckten illegalen Grenzübertritte von 31 700 (2006) auf circa 13 000 (2008) reduziert werden.²⁶ Ähnliche Erfolge vermeldete Spanien im Kampf gegen den Drogenschmuggel und den Menschenhandel, der in Europa zu einem

Milliardengeschäft geworden ist.²⁷ Doch haben die strengeren Grenzkontrollen auch bewirkt, dass sich die herkömmlichen Migrationsrouten verschoben haben. Seitdem die Straße von Gibraltar sicherer gemacht wurde, nehmen die Flüchtlingsboote Kurs auf die Kanarischen Inseln, wo allein im Sommer 2008 ungefähr 25 000 Flüchtlinge gestrandet sein sollen.²⁸ Auch blieb bisher unklar und deshalb sehr umstritten, ob sich der spanische Grenzschutz und FRONTEX bei ihren Einsätzen stets rechtskonform verhalten haben. Denn sobald Boote in einem Bereich von maximal 20 Kilometer Entfernung von der Küste entdeckt werden, haben sie schon spanisches bzw. europäisches Territorium erreicht. Damit sind die Ordnungskräfte an geltende Menschenrechtsstandards sowie an die Genfer Flüchtlingskonvention gebunden.

Die Behörden widersprechen den Vorwürfen von Menschenrechtsorganisationen, wonach die Einsatzkräfte die Flüchtlingsboote auf die offene See zurückdrängen und ihnen notwendige Hilfe verweigern, und bezeichnen ihre Kontrollen an den Außengrenzen als Rettungsaktionen. Dabei stützt sich die spanische Regierung auf bilaterale Abkommen mit bisher 15 afrikanischen Staaten, die sich zur Rücknahme der Flüchtlinge bereiterklärt haben und sich wie zum Beispiel Marokko an der Grenzsicherung bzw. Überwachung des Seeraums beteiligen. Andererseits hat Madrid seit 2006 einen »Plan África« auf den Weg gebracht, mit dem es unter anderem die politische und wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit insbesondere mit den Staaten der Sub-Sahelzone fördern und so die Ursachen von Migration bekämpfen will.²⁹ Begleitend dazu hat Spanien sowohl seine finanziellen Hilfen für Afrika erhöht als auch sein Engagement auf dem Kontinent im Rahmen internationaler Organisationen verstärkt, zum Beispiel im Kontext des United Nations

23 Claudia Finotelli, »Regularisierung illegaler Migranten in Spanien und Italien: Planlose Steuerung oder effektive *ex post* Regulierung?«, in: Uwe Hunger/Can M. Aybek/Andreas Ette/Ines Michalowski (Hg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?*, Wiesbaden 2008, S. 75–100, insb. S. 89.

24 Carmen González-Enríquez, »Spain: Irregularity as a Rule«, in: Anna Triandafyllidou (Hg.), *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, Farnham u.a. 2010, S. 247–266 (260). Siehe auch dies., »Country Report Spain«, in: European Commission, Research Project Clandestino, *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, Januar 2009, <http://irregular-migration.hwwi.net/Country_reports.6114.0.html>.

25 Miguel Pajares, *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2010, S. 75, <http://extranjeros.mtin.es/observatorio/PermanentementeInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion_Mercado_de_Trabajo_OPI25.pdf>.

26 González-Enríquez, »Spain: Irregularity as a Rule« [wie Fn. 24], S. 261.

27 Nach Angaben des UN Office on Drugs and Crime (UNODC) werden in Europa jährlich 70 000 Menschen Opfer des Menschenhandels mit steigender Tendenz, siehe UNODC, »People for Sale in Europe. Spain Joins Blue Heart Campaign against Human Trafficking«, *Press Release*, 29.7.2010, <<http://multimedia.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/June/people-for-sale-in-europe.html>>.

28 González-Enríquez, »Spain: Irregularity as a Rule« [wie Fn. 24], S. 257.

29 Spanische Botschaft in Deutschland, Aktivitäten der Regierung, *Afrika-Plan 2006–2008*, 19.5.2006, <www.info-spanischebotschaft.de/multimedia/pdf/Afrika-Plan.pdf>, siehe ebenso: Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, *Afrika Plan 2009–2012*, <www.maec.es/es/Home/Documents/PLANAFRICA09_12EN.pdf>.

Development Programme (UNDP) und seiner EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2010.

Diese Strategie, den Kampf gegen illegale Migration mit Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung in Afrika zu verbinden, erscheint aus verschiedenen Gründen erfolgversprechend zu sein: Zum einen werden den afrikanischen Ländern materielle Anreize geboten, die sie dringend benötigen. Denn ihre Ökonomien sind zum Großteil von den Geldüberweisungen ihrer Migranten aus dem europäischen Ausland abhängig, weshalb viele afrikanische Regierungen bisher wenig Interesse an Rückführungsabkommen haben. Wie stark die materielle Not als Pushfaktor wirkt, zeigt die Verlagerung der Migrationsrouten von Marokko nach Mauretanien und in den Senegal hinein. Denn diese Verdrängung hat kaum die gewünschte abschreckende Wirkung erzeugt, sondern die Risikobereitschaft der Migranten, verlängerte und gefährliche Seefahrten auf sich zu nehmen und dabei möglicherweise zu ertrinken, eher gesteigert. Hilfsorganisationen schätzen die jährliche Zahl an Toten im Mittelmeerraum auf mehrere Tausend. Auch die massenhafte Erstürmung der Grenzanlagen von Ceuta, einer spanischen Enklave in Marokko, an der sich 2005 mehrere Tausend Menschen unter Einsatz ihres Lebens beteiligten, ist ein Indiz für die Hilflosigkeit und gestiegene Risikobereitschaft der Flüchtlinge. Davon profitiert die organisierte Kriminalität: Schleuserbanden und Menschenhändler treiben ihre Preise für eine illegale Einreise nach Spanien fast unbegrenzt in Höhe.

Zum anderen ist zu beobachten, dass Transitländer wie Marokko und Algerien europäische Hilfgelder für Migrations- und Integrationsprojekte entgegennehmen, ohne die internationalen Menschenrechtsstandards zu beachten. Sie gewähren insbesondere den illegalen Migranten aus dem südlicheren Afrika keinerlei Schutz, so dass diese offener Gewalt, von Erpressungen, über Raub bis hin zu Misshandlungen, ausgesetzt sind.³⁰ Diese Defizite spielten lange Zeit bei der Einlösung und Umsetzung der Rückführungsabkommen kaum eine Rolle, die Spanien mit 15 afrikanischen Staaten (u.a. mit Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien, Mali, Senegal) und 3 Ländern Lateinamerikas (Ecuador, Kolumbien, Dominikanische Repu-

³⁰ Beat Stauffer, »Marokko profitiert von neuen Auswanderungsrouten. Verschärfte Grenzkontrollen und Rückübernahmeabkommen mit Nachbarländern«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 14.10.2009, S. 9.

blik) abgeschlossen hat.³¹ So wurden nach offiziellen Angaben allein im Jahre 2003 insgesamt 93 881 Personen repatriiert, darunter 14 100 abgelehnte Asyl-antragsteller.³² Erst in den letzten Jahren ging diese Zahl allmählich zurück und lag 2009 bei insgesamt 38 129 abgewiesenen Migranten. Davon kehrten jedoch nur 5099 Personen auf der Grundlage dieser Rückführungsabkommen in ihre Heimatländer zurück.³³

Wie Statistiken über die ausländische Wohnbevölkerung und die zurückliegenden Regularisierungen vermuten lassen, sind die meisten illegalen Migranten in Spanien über ein offizielles Visum ins Land gekommen. Wenn aber deren Zahl um ein Vielfaches höher ist als die der illegalen Grenzübertritte, stellt sich die Frage, aus welchem Grund dieses Steuerungsinstrument nicht funktioniert hat oder möglicherweise gar nicht eingesetzt wurde. Spanien ist seit 1991 Mitglied des Schengenraums, das heißt, dass Marokkaner und Ecuadorianer eigentlich der Visumspflicht unterliegen und somit verschiedene Voraussetzungen erfüllen müssen, zum Beispiel die, über ausreichende Geldmittel und eine Krankenversicherung zu verfügen sowie die Bereitschaft erklärt zu haben, nach Ablauf des Visums in ihr Heimatland zurückzukehren.³⁴ Doch hob die spanische Regierung diese strengen Bestimmungen für Arbeitsmigranten aus Ecuador und Marokko auf, nachdem sie in den Jahren 2001 und 2005 entsprechende bilaterale Verträge geschlossen hatte. Im Jahre 2002 schaffte sie schließlich die Visumspflicht für Rumänien ganz ab, um weitere

³¹ Robert Schuman Centre for Advanced Studies, MLRE.M, *Accords de réadmission, Inventaire des accords liés à la réadmission (mise à jour: janvier 2010), Espagne*, siehe unter <www.mirem.eu/donnees/accords/index/espagne>.

³² Andreas Ette/Margit Fauser, »Die Externalisierung der britischen und spanischen Migrationskontrolle«, in: Sonja Haug/Frank Swiaczny (Hg.), *Migration in Europa*, Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2005 (Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 115), S. 7-27 (13).

³³ Dirk Godenau, *Irregular Migration in Spain since the Turn of the Millennium – Development, Economic Background and Discourses*, Hamburg: HWWI, 2010, S. 17 (Working Paper Nr. 6/2010), <<http://irregular-migration.hwwi.de/Working-papers.6113.0.html>>.

³⁴ Spanische Botschaft in Deutschland, *Konsularservice*, 26.4.2010 (Update), <www.maec.es/subwebs/Embajadas/Berlin/al/MenuPpal/ServiciosConsulares/Paginas/serviciosConsularesAleman.aspx>.

Übersicht 1

Spanien – Instrumente zur Steuerung der illegalen Migration

Basisdaten	Bevölkerung (2010)	47 021 031	= 100%
	Anteil der ausländischen Bevölkerung*	5 747 734	= 12,2%
	Südamerikaner (v.a. Ecuadorianer)	2 102 689	= 4,5%
	Afrikaner (v.a. Marokkaner)	1 076 389	= 2,3%
	Rumänen, Bulgaren (EU)	948 384	= 2,0%
	Migranten ohne Aufenthaltspapiere*		
	Schätzungen (1.1.2010)	917 708	
Faktoren	Maßnahmen und deren positive (✓) und negative (⇓) Wirkungen		
▶ Instrumente			
Pushfaktoren			
▶ Prüfung der Menschenrechte	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Zugang der Einwanderer ohne Aufenthaltspapiere zum Gesundheitssystem Spaniens ⇓ Menschenrechtsverletzungen in Durchgangsländern wie Algerien und Marokko (z.B. Rassismus, Raub, Erpressung, Misshandlungen, Vergewaltigungen) 		
▶ Zusammenarbeit mit Drittländern	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Afrika-Plan 2006–2008 und 2009–2012 mit steigenden Finanzhilfen ✓ Koppelung migrationspolitischer Vereinbarungen mit Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung ✓ Rückführungsabkommen (2010) mit 11 Schengenstaaten, 2 weiteren europäischen, 15 afrikanischen und 3 lateinamerikanischen Staaten ⇓ Abschiebungen (2009): 38 129, davon 5099 aufgrund der Rückführungsabkommen ⇓ Die Nationalität bei illegalen Grenzübertritten ist oft unbekannt ⇓ Kein Menschenrechtsschutz für illegale Migranten in Transitländern Nordafrikas ⇓ Einige Drittländer haben keine Interesse an Rücknahmeabkommen ⇓ Keine Rückführungsabkommen mit asiatischen Ländern 		
Grenzsicherung			
▶ Kontrollen der EU-Außengrenzen	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Überwachungssystem SIVE (seit 2000) und FRONTEX-Einsätze (seit 2006): Rückgang illegaler Grenzübertritte: 2006: 31 700, 2007: 18 000, 2008: 13 000 ⇓ Verschiebung der Migrationsrouten von Gibraltar zu den Kanarischen Inseln: 2008 erneuter Anstieg der illegalen Einwanderung: 28 000. ⇓ Anstieg der Todesfälle: 2006: 800 (offizielle Angaben) bis 7000 (NGOs) 		
▶ Aufhebung der Binnengrenzen	<ul style="list-style-type: none"> ⇓ Latenter Konflikt mit Rumänien wegen des weiteren Zuzugs von Sinti und Roma 		
Visa- und Einreisebestimmungen			
▶ Transparente Regeln für legale Zuwanderung	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mitglied im Schengenraum seit 1991 ✓ Einführung von offiziellen Einwanderungskontingenten für Saisonarbeiter und »schwierig zu besetzenden Stellen«: 2006: 150 000, und 2007: 180 000 ⇓ Migranten wollen eher bleiben (vgl. Pushfaktoren) ⇓ Drittländer befürchten einen Braindrain gut ausgebildeter Fachkräfte 		
Menschenhandel (Kriminalität)			
▶ Strafverfolgung	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nationaler Plan gegen Menschenhandel (2007) mit Budget von 45 Mio. US-Dollar pro Jahr; 1035 Fälle von Menschenhandel registriert (2007); Spanien trat 2010 der Kampagne des UN Office on Drugs and Crime (UNODC) gegen Menschenhandel bei 		
Illegale Beschäftigung (Wirtschaftskriminalität)			
▶ Kontrolle der Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Arbeitsmarktkontrollen in Verbindung mit der Legalisierung, verstärkte Kontrollen seit 2006 		
▶ Prüfung der Grundrechte	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Legalisierungsprogramme 1985, 1991, 1996, 2001, 2001, 2005 (578 375 Pers.) ⇓ illegale Arbeitsverhältnisse trotz Aufenthaltstitel (unter Rumänen und Bulgaren) ⇓ Rückzug öffentlicher Hilfen für illegale Migranten: 80% werden von privaten Organisationen betreut ⇓ Struktur der Schattenwirtschaft blieb bestehen. Diese zieht neue illegale Einwanderer an. 		
▶ Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ⇓ steigende Arbeitslosenrate: 20,3% (Anfang 2011); ausländische Bevölkerung: 18% 		

Quellen: Eigene Zusammenstellung; mit * bezeichnete Daten: INE 2011 [wie Fn. 22], González-Enríquez, »Spain: Irregularity as a Rule« [wie Fn. 24], Godenau, *Irregular Migration in Spain* [wie Fn. 33], Krienbrink, *Spanien* [wie Fn. 36]

Arbeitskräfte für die Landwirtschaft anzuwerben.³⁵ Was ursprünglich als zeitlich begrenzte Maßnahme intendiert war, erwies sich als eine arbeitsmarktpolitische Intervention mit weitreichenden Folgen: Denn die Migranten gingen nicht zurück, sondern blieben dauerhaft in Spanien und holten ihre Familien nach, auch wenn sie dabei den Weg in die Illegalität einschlugen.³⁶ Schon wenige Jahre nach Abschluss dieser bilateralen Verträge stieg nach Berechnungen spanischer Ökonomen die Quote der Schattenwirtschaft ihres Landes auf 22 Prozent (2009) des offiziellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) an.³⁷

Aus diesem Grund startete die Regierung im Jahre 2005 eine breit angelegte Legalisierungskampagne zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, für die sie in der EU scharf kritisiert wurde. Allerdings lag die Schwäche dieser Maßnahme nicht im Konzept selbst, sondern in der mangelnden Nachhaltigkeit. Denn die Unternehmen im Baugewerbe, in der Gastronomie und in der Landwirtschaft, also jener Branchen, die besonders große Anteile an der Schattenwirtschaft haben, werden kaum Kontrollen unterzogen. Dafür reicht die Zahl von 1640 Inspektoren, die in Spanien mit dieser Aufgabe betraut sind, kaum aus.³⁸ Solange die spanische Wirtschaft expandierte, blieben die negativen Folgen der Schwarzarbeit begrenzt. Doch seit dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise gehen die Investitionen zurück und fehlen dem Staat die notwendigen finanziellen Mittel, um die ökonomische Talfahrt sozialpolitisch abzufedern. Allein im Jahr 2009 verloren circa eine Million Spanier ihren Arbeitsplatz, so dass sich die Arbeitslosenrate verdoppelte und Anfang 2011 offiziell 20,33 Prozent erreichte.³⁹ Eine Legalisierung von Arbeitsverhältnissen in der Schattenwirtschaft könnte dagegen, wie bei den

Regularisierungskampagnen zuvor, mehr sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze schaffen und somit die öffentlichen Haushalte stärken.

Frankreich

Frankreich unterscheidet sich von Spanien darin, dass es sich schon seit mehr als 150 Jahren als ein Einwanderungsland betrachtet und daher über viel Erfahrung bei der Steuerung der Migration verfügt. So blieb der Ausländeranteil auch im Verlauf der letzten 20 Jahre mit 3,6 Millionen oder 5,8 Prozent der Gesamtbevölkerung konstant. Das Nationale Statistische Institut (INSEE) unterscheidet zwischen »Ausländern« (franz. *étrangers*) mit einer fremden Staatsbürgerschaft und »Einwanderern« (*immigrants*), die dauerhaft in Frankreich leben und zu 40 Prozent die französische Staatsbürgerschaft besitzen.⁴⁰ Etwa jeder vierte Einwanderer (1,2 Mio.) wurde noch in einem der heutigen EU-Mitgliedstaaten Spanien, Italien und Portugal geboren. Der Anteil der Einwanderer aus dem Maghreb, das heißt aus Algerien, Marokko und Tunesien, liegt mit circa 1,5 Millionen nur geringfügig höher.⁴¹ Während die legale Einwanderung aus den südeuropäischen EU-Staaten rückläufig ist, steigt der Zuzug aus den afrikanischen Staaten, aber auch aus der Türkei und China.

Ähnlich wie Spanien kämpft auch Frankreich gegen die wachsende Zahl illegaler Migranten, deren Zahl von offiziellen Stellen auf 200 000 und von NGOs auf 400 000 geschätzt wird. Auch hier ermöglichen die Regularisierungen aus den Jahren 1982 (132 000 Migranten), 1997 (87 000) und 2006 (7000) Rückschlüsse auf die nationale Herkunft und die Pushfaktoren.⁴² Demnach lassen sich die »*sans papiers*«, die »Papierlosen«, das heißt Personen ohne Ausweispapiere, zur besseren Unterscheidung in fünf Gruppen unterteilen. Die erste Gruppe besteht aus Armutsmigranten aus den Maghrebstaaten (Marokko, Tunesien Algerien), Ägypten sowie aus West- und Zentralafrika (Senegal, Mali,

35 Tim Elrick, *Netzwerke und ihr Einfluss auf Migrationspolitik. Schlussfolgerungen aus dem rumänisch-spanischen Migrationsraum*, Hamburg: HWWI, Oktober 2008 (focus Migration, Kurzdossier Nr. 11), S. 5, <http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Kurzdossiers/KD11_Migrationsnetzwerke.pdf>.

36 Axel Kreienbrink, *Spanien*, Hamburg: HWWI, August 2008 (focus Migration, Länderprofil Nr. 6), S. 8, <www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/LP_06_Spanien-08.pdf>.

37 Stefanie Müller, »Spanien bekämpft Schwarzarbeit«, in: *Handelsblatt*, 25.2.2005.

38 González-Enríquez, »Spain: Irregularity as a Rule« [Fn. 24], S. 261.

39 Instituto Nacional de Estadística (INE), »Economically Active Population Survey (EAPS), Fourth quarter of 2010«, *Press Release*, 28.1.2011, <www.ine.es/en/daco/daco42/daco4211/epa0410_en.pdf>.

40 Die derzeit aktuellsten Zahlen sind aus dem Jahre 2007, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *Populations étrangère et immigrée 2007*, <www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02162>.

41 INSEE, *Les immigrés selon leur pays de naissance 2006*, <www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=immigrespaysnais>.

42 Marcus Engler, *Frankreich*, Hamburg: HWWI, März 2007 (focus Migration, Länderprofil Nr. 2), S. 4, <http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/LP02_Frankreich_v2_01.pdf>.

Mauretanien).⁴³ Zur zweiten Gruppe gehören jene Migranten, die aus politischen Gründen in Frankreich Asyl suchen, jedoch abgelehnt wurden. Sie stammen aus dem subsaharischen Raum (Kongo, Elfenbeinküste), aus Asien (Türkei, Iran, Irak, Syrien, Afghanistan) und Lateinamerika (Kolumbien, Haiti).⁴⁴ Eine dritte Gruppe bilden Familiennachzügler, denen der Aufenthalt in Frankreich infolge der Pasqua-Gesetze von 1993 nicht mehr gestattet wird oder aber deren Erlaubnis bereits abgelaufen ist. Eine vierte Gruppe stammt aus den französischen Überseegebieten (z.B. aus Martinique oder Réunion), die nicht zum Schengenraum gehören. Schließlich gibt es eine fünfte Gruppe von »Transitmigranten«, die aus Kriegs- und Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens kommen und über den Eurotunnel nach Großbritannien weiterziehen wollen. Da 2002 auf Druck der britischen Regierung das Flüchtlingslager Sangatte an der französischen Atlantikküste geschlossen wurde, kampieren die Flüchtlinge aus Afghanistan, dem Irak und der Türkei (vielfach Kurden) dort seither unter freiem Himmel. Als sich bis zu 400 Asylsuchende auch in Pariser Parks häuslich einrichteten, reagierten die französischen Behörden nach einer längeren Zeit der Duldung mit Vertreibungen oder Abschiebungen.⁴⁵

Die Lage der Sinti und Roma aus Osteuropa sieht kaum besser aus. Zwar hat sich ihr rechtlicher Status im Zuge der EU-Osterweiterung verbessert, schließlich sind sie nach dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Jahr 2007 EU-Staatsbürger geworden. Dennoch halten Frankreich wie auch andere EU-Mitgliedstaaten an der gängigen Rückführungspraxis auf der Grundlage bilateraler Abkommen fest. Nach Angaben des rumänischen Innenministeriums haben im ersten Halbjahr 2010 insgesamt 18 europäische Staaten 1625 Rumänen abgeschoben, weil diese wegen Bettelerei und Diebstahl straffällig geworden seien.⁴⁶ Französische Stellen gaben dagegen bekannt, dass in den ersten acht Monaten des Jahres 2010 über 8000 Roma

nach Rumänien und Bulgarien zurückgeschickt worden seien.⁴⁷ Die meisten hätten zwar keine Straftat begangen, doch in illegal errichteten Siedlungen gelebt. Mediale Aufmerksamkeit erlangten erst jene 700 Sinti und Roma, die im August 2010 nach Zahlung einer Abfindung von 300 Euro pro Erwachsenen und 100 Euro pro Kind »freiwillig« nach Rumänien zurückgegangen sind. Während die EU-Kommissarin Viviane Reding diese Rückführungspraxis als einen Verstoß gegen die EU-Freizügigkeitsrichtlinie (2004) ansah,⁴⁸ interpretierte Paris diese Handlungsanweisung zu seinen Gunsten: Sie enthält nämlich auch die Bestimmung, dass sich Unionsbürger nur dann bis zu drei Monaten in einem anderen EU-Mitgliedstaat uneingeschränkt aufhalten dürfen, wenn sie krankenversichert sind und über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, »so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen.«⁴⁹ Gleichwohl hatte die Kritik der EU-Kommission zur Folge, dass Frankreich Ende 2010 auch sein Ausländerrecht an diese EU-Richtlinie anpasste.⁵⁰

Doch die wenigsten Roma werden über ausreichende finanzielle Eigenmittel verfügen, geschweige denn über eine Krankenversicherung. Denn trotz verbriefter politischer Rechte ist ihre wirtschaftliche Lage zum Beispiel in Rumänien so schlecht wie in den Maghrebstaaten. Der Menschenrechtskommissar des Europarats, Álvaro Gil-Robles, hat diese Lage 2006 als »prekär« eingestuft: Die im Jahr 2001 in Kraft gesetzte nationale Strategie der rumänischen Regierung zur Integration der Roma-Bevölkerung habe kaum Wirkung gezeigt. Die Mehrheit der 535 250 Roma-Angehörigen (Volkszählung 2002; vgl. die Schätzungen von NGOs: 1,8–2,5 Millionen) sei arbeitslos und ohne ausreichende

43 Wie vom United Nations Development Programme (UNDP) dokumentiert, führte das Bevölkerungswachstum in der genannten Region zu einer Arbeitslosenrate unter Jugendlichen von über 30%. Daneben wirken die mangelnde Infrastruktur in den Bereichen Bildung und Gesundheit sowie die Wasserknappheit als Pushfaktoren.

44 Catherine Wihtol de Wenden, »Irregular Migration in France«, in: Triandafyllidou (Hg.), *Irregular Migration in Europe* [wie Fn. 24], S. 115–124 (118).

45 Bettina Kaps, »Flüchtlinge in Frankreich unerwünscht«, in: *Deutsche Welle*, 9.9.2009.

46 Karl-Peter Schwarz, »Lernen mit den Roma zu leben«, in: FAZ-NET (online), 19.8.2010.

47 »Roma-Massenabschiebung. EU knöpft sich Sarkozy vor«, in: *Spiegel Online*, 2.9.2010.

48 Cerstin Gammel, »Brüssel rügt Abschiebung von Roma. Kommission fordert Frankreich auf, seine Gesetze europäischem Recht anzupassen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2.9.2010, S. 8.

49 »Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rats, über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten vom 29. April 2004«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 30.4.2004, L 158, S. 77–123 (93).

50 Dieser Gesetzesnovelle zufolge können zukünftig auch straffällig gewordene Ausländer in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden, *Projet de loi Besson/Hortefeux/Guéant relatif à l'entrée, au séjour, à l'éloignement des étrangers et à la nationalité*, 2011, <www.gisti.org/spip.php?rubrique448>.

de Schulausbildung.⁵¹ Zudem stellen die Sozialhilfesätze in Rumänien mit rund 40 Euro pro Person und Monat nur einen symbolischen Betrag dar und reichen nicht zum Überleben.⁵² Angesichts des von Präsident Traian Basescu im Frühjahr 2010 angekündigten Sparprogramms zur Eindämmung des Haushaltsdefizits dürften für die Strategie zur Roma-Integration in Zukunft kaum zusätzliche Gelder bereitgestellt werden.⁵³ Damit werden diese Pushfaktoren noch eine längere Zeit ihre Wirkung entfalten und möglicherweise weitere Rückführungsaktionen von Roma wie die in Frankreich nach sich ziehen.

Die französische Regierung ist offenbar so entschieden gegen Roma vorgegangen, weil sie damit die von ihr selbst festgelegte Abschiebungsquote von circa 25 000 Personen pro Jahr erfüllen kann. Staatspräsident Nicolas Sarkozy hatte im Präsidentschaftswahlkampf 2007 die Rückführung illegaler Migranten zu einem wichtigen Thema gemacht und sich so selbst unter Druck gesetzt, bald »Erfolge« vorzuweisen.⁵⁴ Von der Abschiebung betroffen sind im Durchschnitt fünf von sechs Asylsuchenden aus den über 30 »Abschiebungshaftzentren«, deren Anträge abgelehnt wurden. Hierfür hat die französische Regierung bilaterale Rückführungsabkommen mit 18 afrikanischen Ländern geschlossen.⁵⁵ Nach Angaben der französischen Flüchtlingsorganisation Cimade kamen die meisten der 33 247 Asylsuchenden des Jahres 2009 aus Sri Lanka (8,7%), aus dem Kosovo (8,0%), Armenien

(7,2%), der Demokratischen Republik Kongo (6,4), der Türkei (6,2) und aus Russland (6,1%).⁵⁶

Die derzeitige französische Regierung hat im Kampf gegen die illegale Migration nicht so sehr die gesamte Komplexität des Phänomens im Blick wie etwa die spanische, sondern setzt klare Prioritäten. Eine davon ist die Kooperation auf internationaler Ebene zum Aufbau einer europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik. Dabei legt sie ihren Schwerpunkt weniger auf die Bekämpfung der verschiedenen Pushfaktoren in den Herkunftsländern. Vielmehr ist Paris an einer effektiveren Speicherung der Daten von Reisenden sowie an einer Kompetenzerweiterung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX gelegen. Dementsprechend hat Frankreich das Thema Migration kaum mit seinem jüngsten Prestigeobjekt, der Mittelmeerunion, verknüpft, mit dem die 27 EU-Mitgliedstaaten und 16 weitere Mittelmeeranrainer den Barcelona-Prozess fortsetzen wollen.⁵⁷ Die französische Politik des »Codéveloppement«, das heißt einer Entwicklungszusammenarbeit, die verschiedene Politikbereiche miteinander verbindet, um die Migration besser zu steuern, ist in den Hintergrund geraten.⁵⁸ Die jüngsten Demokratisierungsprozesse in Nordafrika werden Frankreich allerdings dazu zwingen, diesen Kurs zu überdenken.

Auch die Schattenwirtschaft wird von der französischen Regierung als Faktor für die hohe Zahl an illegalen Einwanderern unterschätzt. Einem Bericht des französischen Senats zufolge werden jährlich offiziell 16 000 Saisonarbeiter, unter anderem aus Marokko und Tunesien, angeworben.⁵⁹ Nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis finden sie häufig eine illegale Beschäftigung in jenen Wirtschaftszweigen, die sich durch eine hohe Flexibilität und Labilität der

51 Durch öffentliche Programme konnten im Jahr 2004 lediglich 9079 Roma eine Anstellung finden, *Follow up Report on Romania (2002–2005). Assessment of the Progress Made in Implementing the Recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, Straßburg, 29.3.2006, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=984009&Site=COE>>.

52 Nach UNICEF leben 20% der rumänischen Kinder unter der Armutsgrenze von 2,13 US-Dollar pro Tag, United Nations Children's Fund (UNICEF), *Innocenti Social Monitor 2006*, Florenz: UNICEF Innocenti Research Centre, 2006, S. 6, <www.unicef.de/download.php?f=content_media/presse/fotomaterial/Osteuropa/10_2006/ism2006overviewen.pdf>.

53 Vgl. »Rumänien. Präsident kündigt drastischen Sparkurs an«, in: *Spiegel Online*, 6.5.2010.

54 Sabine Riedel, *Frankreich als Einwanderungsland. Debatten um Immigration, Integration und nationale Identität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 25/07), S. 15f.

55 Robert Schuman Centre for Advanced Studies, M.I.R.E.M., *Accords de réadmission, Inventaire des accords liés à la réadmission (mise à jour: janvier 2010), France*, <www.mirem.eu/donnees/accords/france>.

56 5578 Gesuche wurden angenommen, siehe La Cimade, *Voyage au centre de l'asile. Enquête sur la procédure de détermination d'asile*, Paris 2010, S. 15f, <<http://cimade-production.s3.amazonaws.com/publications/documents/39/original/VoyageAuCentreAsile.pdf>>.

57 Siehe *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paris, 13.7.2008; vgl. European Union, *Euro-Mediterranean Partnership*, <http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm>.

58 Simon Musekamp, *Migranten, Migrations- und Entwicklungspolitik – Die französische Politik des Codéveloppement*, Bielefeld: Center on Migration, Citizenship and Development (COMCAD), 2008 (Working Papers, Nr. 50), <www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_50_musekamp.pdf>.

59 Sénat, *Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine*, 7.4.2006, S. 159, <www.senat.fr/rap/r05-300-1/r05-300-11.pdf>.

Übersicht 2

Frankreich – Instrumente zur Steuerung der illegalen Migration

Basisdaten	Bevölkerung 2006 (Januar 2010: 64 700 000)*	62 900 000	= 100%
	Anteil der ausländischen Bevölkerung (2007)	3 682 000	= 5,8%
	Anteil der Einwanderer (40% sind französische Staatsbürger [2007])	5 253 000	= 8,4%
	Einwanderer, die im Ausland geboren wurden (2006)	5 040 367	= 8,0%
	Nordafrikaner (v.a. Algerien, Marokko, Tunesien)	1 551 781	= 2,5%
	EU-Raum (v.a. Italien, Portugal, Spanien)	1 168 121	= 1,9%
	Migranten ohne Aufenthaltspapiere		
	Schätzungen von NGOs (2008)	400 000	ca. 0,6%
	Schätzungen offiziell (2008)	200 000	ca. 0,3%
Faktoren	Maßnahmen und deren positive (✓) und negative (⇓) Wirkungen		
▶ Instrumente			
Pushfaktoren			
▶ Prüfung der Menschenrechte	✓	Einwanderer ohne Aufenthaltspapiere zahlen, wenn sie regulär arbeiten, Beiträge zum Sozialsystem. Die Kinder können auch ohne Papiere zur Schule gehen	
	⇓	Viele <i>sans-papiers</i> , die regulär arbeiten, erhalten aber keine sozialen Leistungen	
▶ Zusammenarbeit mit Drittländern	✓	Initiative für die Gründung der Mittelmeerunion (2008) zusammen mit den 27 EU-Mitgliedstaaten und weiteren 16 Mittelmeeranrainern	
	✓	Rückführungsabkommen (2010) mit 21 Schengenstaaten, 6 weiteren europäischen, 18 afrikanischen, 21 lateinamerikanischen und 3 asiatischen Staaten. Abschiebungen: 20 000 (2004), 25 000 (2006)	
	⇓	Die Nationalität der illegalen Immigranten ist oft unbekannt	
	⇓	Keine Rückführungsabkommen mit der Türkei und Russland (viele Asylsuchende)	
Grenzsicherung			
▶ Kontrollen der EU-Außengrenzen	✓	Unterstützung der gesamteuropäischen Grenzsicherung durch das Schengener Informationssystem (SIS) und durch FRONTEX (ab 2006); Rückgang der Asylantragsteller von 59 770 im Jahr 2003 (Höchststand weltweit) auf 33 247 (2009)	
	⇓	Verlagerung der Probleme in andere EU-Länder, z.B. durch Abschiebungen von Nordafrikanern (Marokkanern) nach Spanien	
▶ Aufhebung der Binnengrenzen	⇓	Konflikte mit Italien wegen der Ausstellung von Schengen-Visa für Nordafrikaner und mit Rumänien wegen der Rückführung von Roma	
Visa- und Einreisebestimmungen			
▶ Transparente Regeln für legale Zuwanderung	✓	Quoten für »erwünschte« (legale bzw. legalisierte) Einwanderer an Eliteschulen	
	✓	Unterstützung des EU-weiten Konzepts der »zirkulären Migration«	
	⇓	Politik der »erwünschten« Migration kann das Problem der Illegalen nicht lösen	
	⇓	Migranten wollen eher bleiben (vgl. Pushfaktoren)	
	⇓	Drittländer befürchten einen Braindrain gut ausgebildeter Fachkräfte	
Menschenhandel (Kriminalität)			
▶ Strafverfolgung	✓	Aufdeckung umfangreicher Fälle von organisiertem Menschenhandel (2005 und 2009)	
Illegale Beschäftigung (Wirtschaftskriminalität)			
▶ Kontrolle der Unternehmen	✓	450 Inspektoren im Kampf gegen die Schwarzarbeit (2009)	
	⇓	NGOs fordern mindestens 800 Inspektoren	
	✓	Unterstützung der EU-Richtlinie gegen Schwarzarbeit	
▶ Prüfung der Grundrechte	✓	Legalisierungsprogramme 1982 (142 000), 1997 (87 000), 2006 (6924)	
	⇓	2006: Möglichkeit einer Legalisierung gilt nach einem zehnjährigen Aufenthalt als verwirkt	
	⇓	Struktur der Schattenwirtschaft blieb trotz Legalisierungsmaßnahmen bestehen	
	⇓	steigende Arbeitslosenrate: 20,3% (Anfang 2011); ausländische Bevölkerung: 18%	
▶ Arbeitsmarkt	⇓	steigende Arbeitslosenrate: 10% (2010), Höchststand der letzten zehn Jahre	

Quellen: Eigene Zusammenstellung, mit * bezeichnete Daten: Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *Populations étrangère et immigrée 2007* [aktueller Stand, wie Fn. 40], Engler, *Frankreich* [wie Fn. 42]

Arbeitsverhältnisse auszeichnen, also vor allem beim Bau, in der Landwirtschaft (zu Erntezeiten), in der Gastronomie, im Tourismus, und in sozialen Berufen wie Kinderbetreuung und Altenpflege.⁶⁰ Viele der *sans-papiers* sind sogar regulär beschäftigt und zahlen Sozialbeiträge, doch führen Arbeitgeber sie verbreitet unter fiktiven Namen, so dass viele über keinen wirklichen Versicherungsschutz im Falle von Krankheit oder Arbeitslosigkeit verfügen.⁶¹ Auch wenn die Regierung Forderungen nach einer weiteren Legalisierung ablehnt, sieht sie in der Schwarzarbeit doch eine Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Ihren Schätzungen zufolge werden in diesem verborgenen Wirtschaftssektor 4 Prozent des gesamten BIP bzw. 60 Milliarden Euro jährlich erwirtschaftet. Der Anteil der Schwarzarbeit an den rund 17 Millionen Arbeitsplätzen lag 2008 bei 13 Prozent.⁶² Für die Kontrolle der 1,2 Millionen Unternehmen hat die Regierung allerdings nur 450 Inspektoren eingesetzt.

Italien

Ähnlich wie Spanien hat sich Italien erst seit Ende der achtziger Jahre zu einem Ziel globaler Migrationsbewegungen entwickelt. Nach offiziellen Angaben des Italienischen Nationalen Statistischen Instituts (ISTAT) stieg die im Ausland geborene Wohnbevölkerung zwischen 2003 und 2008 auf das Doppelte, das heißt auf 3 432 651 oder 6,1 Prozent.⁶³ Verantwortlich für diesen Anstieg ist jedoch nicht die Einwanderung aus Nordafrika, sondern der Zuzug aus Südosteuropa. Rumänen und Albaner führen die Statistik zusammen mit über einer Million Zuwanderer an (2008: 625 278 bzw. 401 949), danach folgen die Migrantinnen aus Marokko, China und der Ukraine (2008 365 908, 156 519 und 132 718).

Durch die Regularisierungen in den Jahren 1986, 1990, 1995, 1998 und 2002 erhielten insgesamt etwa 1,5 Millionen Einwanderer eine gültige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis von bis zu zwei Jahren. Aufgrund dieser Daten wird geschätzt, dass sich 2008 in Italien

651 000 Migrantinnen ohne offizielle Dokumente aufhielten.⁶⁴ Nach Studien der Stiftung Iniziative e Studi sulla Multietnicità (ISMU), die mit Unterstützung des italienischen Arbeitsministeriums durchgeführt wurden, kommt die Hälfte der illegalen Einwanderer aus den Staaten Osteuropas, so aus Albanien, Rumänien, der Ukraine und Polen, während nur jeder sechste ohne Aufenthaltserlaubnis aus Afrika stammt.⁶⁵ Offenbar hat die Aufhebung der Visumpflicht für rumänische Staatsbürger 2002 nicht zur Steuerung der Migration beigetragen, sondern zu einem weiteren Anstieg illegaler Zuwanderer aus Rumänien geführt. Innerhalb von nur fünf Jahren (2002–2006) nahm ihr Anteil von 6 auf 12 Prozent zu.⁶⁶

Nach Schätzungen des italienischen Außenministeriums reisen 15 bis 34 Prozent der illegalen Einwanderer über die »grüne« bzw. »blaue« Grenze und über internationale Häfen und Flughäfen ein. Während die Einwanderer aus Ost- und Südosteuropa sowie die Flüchtlinge aus Zentralasien und dem Mittleren Osten die italienisch-slowenische Grenze bevorzugen, gelangen illegale Migrantinnen aus Afrika meist über die Straße von Gibraltar, über Spanien oder über Frankreich nach Italien. Albaner schließlich haben vor allem in Zeiten schwerer Wirtschaftskrisen wie in den Jahren 1991 und 1997 die Adria für eine illegale Überfahrt genutzt. Es ist hauptsächlich diese Migration, die Wissenschaftler als Grund dafür anführen, warum die Italiener außerordentlich starke Ängste gegenüber dem Zuzug illegaler Zuwanderer entwickelt haben und der maritimen Grenzsicherung einen besonders hohen Stellenwert beimessen.⁶⁷

Im Jahre 2008 hat der italienische Grenzschutz exakt 36 952 illegale Einreisen über den Seeweg registriert. Das sind 45 Prozent aller von FRONTEX in diesem Zeitraum gemeldeten Fälle im Mittelmeerraum. Die meisten davon kamen als Bootsflüchtlinge aus

⁶⁰ Wihtol de Wenden, »Irregular Migration in France« [wie Fn. 44], S. 116.

⁶¹ »Neun Jahre Arbeit, keine Rechte«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 3.5.2008, S. 24.

⁶² »Travailleurs sans-papiers: fermer les entreprises, vraiment?«, in: *Libération*, 24.11.2009.

⁶³ Istituto Nazionale di Statistica, *Bilancio demografico della popolazione straniera residente per regione. Anni 2003–2007*, <http://demo.istat.it/altridati/ri/bilbilstra/2007/Tavola_1.xls>.

⁶⁴ Francesco Fasani, »The Quest for La Dolce Vita? Undocumented Migration in Italy«, in: Triandafyllidou (Hg.), *Irregular Migration in Europe* [wie Fn. 24], S. 167–185 (170f); vgl. ders., »Country Report Italy«, in: European Commission, Research Project Clandestino, *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, November 2008 (revised August 2009), <http://irregular-migration.hwwi.net/Country_reports.6114.0.html>.

⁶⁵ Fasani, »The Quest for La Dolce Vita?« [wie Fn. 64], S. 173; vgl. ebenso Vincenzo Cesario (Hg.), *The Fourteenth Italian Report on Migrations 2008*, Monza 2009.

⁶⁶ Finotelli, »Regularisierung illegaler Migrantinnen in Spanien und Italien« [wie Fn. 23], insb. S. 83.

⁶⁷ Fasani, »The Quest for La Dolce Vita?« [wie Fn. 64], S. 173f und S. 177.

afrikanischen Ländern wie Algerien, Marokko, Tunesien, Nigeria und Somalia. Allein 30 657 Flüchtlinge strandeten weit vor Sizilien auf der Insel Lampedusa, was im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um 261 Prozent bedeutete (2007: 11 749).⁶⁸ Das dortige Auffanglager war für maximal 850 Menschen ausgelegt und musste nun die doppelte Zahl an Flüchtlingen beherbergen. Hilfsorganisationen sprangen ein, um die Mängel in der medizinischen Versorgung auszugleichen, und machten bei dieser Gelegenheit auf die fehlende Asylgesetzgebung aufmerksam. Zwar ist Italien der Genfer Konvention von 1951 beigetreten, doch ließ es sich erst auf politischen Druck von Seiten des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) und des Europaparlaments dazu bewegen, das Lager auszubauen.⁶⁹ Ende 2009 vollzog die Regierung Silvio Berlusconi allerdings einen radikalen Kurswechsel und ließ es schließen. Die Flüchtlinge wurden seitdem entweder nach Sizilien gebracht oder nach Nordafrika abgeschoben. Rom vertraute offenbar den nordafrikanischen Regimen und rechnete mit keiner neuen Massenflucht. Doch allein seit dem Sturz des Präsidenten Ben Ali haben etwa 22 000 Tunesier die Überfahrt nach Lampedusa gewagt, um von dort nach Europa zu gelangen.

Mit seiner Warnung, es könnten bis zu 300 000 Flüchtlinge aus Nordafrika nach Italien kommen, und dem damit verbundenen neuerlichen Hilferuf an die EU-Mitgliedstaaten will der italienische Innenminister Roberto Maroni offenbar davon ablenken, dass seine Regierung noch 2009 mit Libyen ein Abkommen getroffen hat, das den Freundschaftsvertrag aus dem Jahre 2008 erneuerte. Seitdem dürfen Einheiten des italienischen Grenzschutzes an Kontrollfahrten in libyschen Gewässern teilnehmen.⁷⁰ Außerdem hatte

sich Libyen in der Übereinkunft bereiterklärt, seine am Rande der Wüste errichteten Internierungslager für aus Europa abgeschobene Migranten auszubauen. Diese Vereinbarung sprengte jedoch den Rahmen bisheriger Rücknahmeabkommen.⁷¹ Denn die Flüchtlinge werden nicht in ihre Heimatländer zurückgeschickt, sondern in Internierungslager eines dritten Staates zusammengeführt, dessen problematisches Verhältnis zu den Menschenrechten allgemein bekannt ist. Berichten von NGOs zufolge leben in Libyen neben den circa 6 Millionen Einheimischen schätzungsweise 2 Millionen Flüchtlinge, von denen zwei Drittel keine Aufenthaltsberechtigung haben. Etwa 60 000 sind in den 20 landesweit verstreuten Lagern untergebracht, wo sie wie Gefangene behandelt und von Ordnungskräften zum Teil misshandelt werden.⁷²

Weil Libyen nicht der Genfer Konvention beigetreten ist, nimmt das UNHCR die Abschiebep Praxis des italienischen Grenzschutzes ins Visier: Den internationalen Standards zufolge müsse den Bootsflüchtlingen zuallererst humanitäre Hilfe und das Recht gewährt werden, noch vor einer möglichen Abschiebung einen offiziellen Flüchtlingsstatus zu erhalten.⁷³ Auch die katholische Hilfsorganisation Caritas fordert, dass Italien anstelle neuer Abschreckungsmaßnahmen ein Asylgesetz ausarbeitet, damit die Betroffenen auf ein menschenwürdiges Verfahren rechnen können.⁷⁴ Im Jahr 2008 standen den 31 000 Antragstellern lediglich 3000 Plätze in einer Asylunterkunft zur Verfügung, so dass die meisten obdachlos bleiben, in öffentlichen Parks übernachten und auf die Unterstützung von NGOs angewiesen sind. Sobald ihre Asylanträge abgelehnt werden, kommen sie bis zu ihrer Abschiebung

68 Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Report Following His Visit to Italy on 13–15 January 2009*, Straßburg, 16.4.2009, S. 16; European Parliament, GUE-NGL Group, *Report of the Visit to Lampedusa – Italy, 13th–14th February 2009*, <www.statewatch.org/news/2009/mar/eu-gue-lampedusa-report.pdf>; *European Parliament Resolution on Lampedusa*, Straßburg, 14.4.2005, P6_TA(2005)0138.

69 Vgl. »Italien: Lampedusa im Ausnahmezustand«, in: *Migration und Bevölkerung*, Newsletter Nr. 2, März 2009, <www.migration-info.de/mub_artikel.php?id=090205>.

70 Im Gegenzug verpflichtete sich Italien zur Zahlung von 5 Mrd. US-Dollar für Investitionen in die Infrastruktur Libyens in einem Zeitraum von 20 Jahren, Natalino Ronzitti, *The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya. New Prospects for Cooperation in the Mediterranean?*, Rom: Istituto Affari Internazionali (IAI), 2009 (Documenti IAI0909), S. 5.

71 Robert Schuman Centre for Advanced Studies, MI.RE.M, *Accords de réadmission, Inventaire des accords liés à la réadmission (mise à jour: janvier 2010), Italie*, <www.mirem.eu/donnees/accords/italie/>.

72 Fortress Europe. The Observatory on Victims of Migrations, *Escape from Tripoli. Report on the Conditions of Migrants in Transit in Libya*, Rom, 25.10.2007, S. 4 und S. 18f, <www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_1336.pdf>.

73 UNHCR, *Italien: UNHCR sieht Verstoß gegen Genfer Flüchtlingskonvention*, 15.7.2009, <www.unhcr.de/aktuell/einzelansicht/browse/24/article/5/italien-unhcr-sieht-verstoss-gegen-genfer-fluechtlingskonvention.html>.

74 Caritas Italiana, *Coordinamento immigrazione 25–27 marzo 2009. Lampedusa: Frontiera d'Europa. Dossier informativo*, Palermo 2009, S. 41, <<http://lnx.caritasts.it/media/documenti/2009/dossier.lampedusa.pdf>>.

in ein »Identifikations- und Ausschaffungszentrum« (ital. Centro di identificazione ed espulsione, CIS).⁷⁵

Zwar legt die italienische Regierung ihr Hauptaugenmerk auf die Abschiebung jener Migranten, die illegal nach Italien eingereist sind, doch kommen 65–70 Prozent ganz legal ins Land. Vor allem Einwanderer aus Osteuropa nutzen dazu seit dem Beitritt Italiens zum Schengenraum im Jahre 1990 ein EU-Visum oder spezielle bilaterale Abkommen wie zum Beispiel das zwischen Italien und Rumänien aus dem Jahre 2002, das die Visumpflicht ganz aufhob. Nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung kehren jedoch viele dieser ordnungsgemäß Eingereisten nicht mehr in ihre Heimatländer zurück. Die meisten der geschätzten 651 000 illegalen Migranten (2008) hoffen auf einen Arbeitsplatz in der Schattenwirtschaft (vermuteter Anteil am BIP 2010: 22,2%).

Soziologischen Untersuchungen zufolge sind ungefähr 73 Prozent aller illegalen Einwanderer in Schwarzarbeitsverhältnissen beschäftigt, wo sie mit durchschnittlich 690 Euro monatlich etwa ein Drittel weniger verdienen als Migranten mit einer Arbeitserlaubnis.⁷⁶ Da dieser Sektor zwischen 2003 und 2005 um circa 60 Prozent gewachsen war,⁷⁷ hob die italienische Regierung die jährliche Quote ausländischer Arbeitskräfte von 100 000 (2005) einmalig auf 520 000 für 2006 an und erteilte den illegal arbeitenden Einwanderern gleichzeitig eine offizielle Arbeitserlaubnis. Diese Maßnahme wird als eine Form der Regularisierung interpretiert, weil viele Migranten erstmals eine Aufenthaltsberechtigung erhielten, wenn auch nur befristet. Sie erwies sich für alle Beteiligten als zufriedenstellend, denn mit der Einführung von Quoten für saisonale ausländische Arbeitskräfte im Jahre 1998 hatte sich herausgestellt, dass die italienischen Unternehmen ungern auf fremde Arbeitnehmer aus dem Ausland zurückgreifen, sondern Migranten bevorzugen, die bereits in Italien leben.⁷⁸

Das staatliche Engagement im Kampf gegen die Schwarzarbeit lässt jedoch nach. So hat die Regierung 2008 beschlossen, die Arbeitskontrollen um 25 Pro-

zent zu reduzieren, obwohl der Bedarf der Behörden eher gewachsen ist.⁷⁹ Die Ereignisse vom Januar 2010 in dem süditalienischen Ort Rosarno zeigen schließlich, zu welchen Problemen die illegale Beschäftigung von rechtlosen Zuwanderern führt: Hier entlud sich der Zorn der einheimischen Bevölkerung gegen den starken Einfluss mafioser Unternehmen und den von ihnen angeführten Verdrängungswettbewerb durch immer billigere Arbeitskräfte. Nachdem einige von ihnen mit Luftgewehren beschossen worden waren, trafen sich etwa 2000 illegale Saisonarbeiter aus Afrika zu einer Protestaktion auf dem Marktplatz des Ortes, in deren Verlauf es zu gewaltsamen Ausschreitungen und Zusammenstößen mit Bürgern Rosarnos kam.

Allerdings leben die meisten illegalen Migranten (75–85%) in Italien nicht in ländlichen Gebieten, sondern in den Wirtschaftsmetropolen des Nordens. Auch hier gibt es eine wachsende Verflechtung zwischen bereits bestehenden Strukturen der Schattenwirtschaft und neuen Formen der Wirtschaftskriminalität. So wurden zum Beispiel Chinesen aus der Provinz Zhejiang zu Zehntausenden nach Italien eingeschleust, wo sie vor allem in kleinen Textilunternehmen illegal und somit ohne jeglichen rechtlichen und sozialen Schutz arbeiten. Kriminelle Netzwerke kontrollieren dort die Herstellung von imitierten italienischen Modestoffen. In Mailand und in der toskanischen Stadt Prato sind Chinatowns mit jeweils mehr als 40 000 Einwohnern entstanden, die sich ganz von der italienischen Gesellschaft abschotten und ihre Geschäfte nur noch auf Chinesisch abwickeln.⁸⁰

⁷⁵ Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, *Rückschaffung in den »sicheren Drittstaat« Italien*, Bern, November 2009, <www.beobachtungsstelle.ch/fileadmin/user_upload/pdf_divers/Berichte/Bericht_DublinII-Italien.pdf>.

⁷⁶ Fasani, »The Quest for La Dolce Vita?« [wie Fn. 64], S. 173.

⁷⁷ European Migration Network (EMN), Italian National Contact Point, *Irregular Migration in Italy*, Rom, Dezember 2005, S. 23, <www.emnitaly.it/down/pilotstudy2-english.pdf>.

⁷⁸ Fasani, »The Quest for La Dolce Vita?« [wie Fn. 64], S. 176.

⁷⁹ Finotelli, »Regularisierung illegaler Migranten in Spanien und Italien« [wie Fn. 23], insb. S. 80.

⁸⁰ René Lenzin, »Morde unter Chinesen schrecken die italienische Stadt Prato auf«, in: *Tages-Anzeiger* (Schweiz), 25.7.2010.

Übersicht 3

Italien – Instrumente zur Steuerung der illegalen Migration

Basisdaten	Bevölkerung (31.12.2007)	59 131 287	= 100%
	Anteil der ausländischen Bevölkerung (2007)*	3 432 651	= 6,1%
	Rumänen (EU), Albaner	1 027 327	= 1,7%
	Marokkaner, Tunesier, Ägypter (Afrika)	529 081	= 0,9%
	Ecuadorianer, Peruaner (Südamerika)	143 990	= 0,2%
	Migranten ohne Aufenthaltspapiere		
	Schätzungen NGOs (2008)	1 000 000	
	Schätzungen offiziell (2008), darunter	651 000	ca. 1,1%
	ca. 50% Albaner, Rumänen, Ukrainer, Polen	325 000	ca. 0,5%
Faktoren	Maßnahmen und deren positive (✓) und negative (⇓) Wirkungen		
▶ Instrumente			
Pushfaktoren			
▶ Prüfung der Menschenrechte	✓ Maxi-Dekret (2006): bevorzugte Einstellung von ca. 500 000 Einwanderern ohne Aufenthaltspapiere, die damit Zugang zum italienischen Sozialsystem erhalten ⇓ Italien hat keine Asylgesetzgebung, die den internationalen Menschenrechtsstandards genügt, obwohl es die Genfer Flüchtlingskonvention (1951) unterzeichnet hat. ⇓ Menschenrechtsverletzungen in Durchgangsländern wie z.B. Libyen; dort leben ca. 1,2 Mio. illegale Flüchtlinge, darunter ca. 60 000, die in Lagern untergebracht und Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind		
▶ Zusammenarbeit mit Drittländern	✓ Rückübernahmeabkommen mit 11 asiatischen, 9 afrikanischen und 9 osteuropäischen Staaten. ✓ Freundschaftsvertrag mit Libyen (2008), weiteres bilaterales Abkommen (2009) für gemeinsame Kontrollfahrten in libyschen Gewässern ⇓ Rückführungen trotz der bekannten Menschenrechtsverletzungen durch Libyen ⇓ Keine eigene Strategie zur Bekämpfung der Migrationsursachen (Push-Faktoren)		
Grenzsicherung			
▶ Kontrollen der EU-Außengrenzen	✓ Grenzüberwachung mit Unterstützung durch FRONTEX-Einsätze: 2008: Registrierung von 36 952 illegalen Einreisen über den Seeweg, was 45% aller dokumentierten Fälle im Mittelmeerraum entspricht ⇓ Schließung des Flüchtlingslagers auf der Insel Lampedusa und Unterbringung von Flüchtlingen auf Sizilien oder Abschiebung nach Nordafrika (z.B. Libyen). ⇓ Abweisung von Bootsflüchtlingen auf offener See ⇓ Verschiebung der Migrationsrouten auf die Landwege durch Südosteuropa		
▶ Aufhebung der Binnengrenzen	⇓ Offener Konflikt mit Frankreich wegen nordafrikanischer Flüchtlinge, latenter Konflikt mit Rumänien wegen Roma		
Visa- und Einreisebestimmungen			
▶ Transparente Regeln für legale Zuwanderung	✓ Jährliche Quote für Saisonarbeiter aus Drittstaaten von ca. 100 000 ✓ Abkommen mit Albanien und Rumänien zur Aufhebung der Visumpflicht (2002) ⇓ Arbeitsmigranten rutschen nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis in illegale Beschäftigungsverhältnisse ab		
Menschenhandel (Kriminalität)			
▶ Strafverfolgung	⇓ Wachsende Wirtschaftskriminalität in den Metropolen Norditaliens		
Illegale Beschäftigung (Wirtschaftskriminalität)			
▶ Kontrolle der Unternehmen	⇓ Arbeitsmarktkontrollen wurden 2008 um 25% verringert		
▶ Prüfung der Grundrechte	✓ Regularisierungsprogramme 1986, 1990, 1995, 1998, 2002 (insg. 1,5 Mio.) ⇓ Struktur der Schattenwirtschaft blieb bestehen. Es werden laufend neue illegale Einwanderer angezogen.		
▶ Arbeitsmarkt	⇓ Arbeitslosenrate liegt stabil bei 8,6 %, jedoch steigende Jugendarbeitslosigkeit (aktuell bei 29 %)		

Quellen: Eigene Zusammenstellung; mit * bezeichnete Daten: Istituto Nazionale di Statistica, *Bilancio demografico della popolazione straniera residente per regione. Anni 2003–2007* [wie Fn. 63], Fasani, »Country Report Italy« [wie Fn. 64]

Griechenland

Nach dem Zerfall der Sowjetunion wurde Griechenland mit einer größeren Migrationswelle konfrontiert: Sogenannte Pontos-Griechen aus dem Kaukasus, dem Schwarzmeerraum, Russland und Kasachstan emigrierten in das Land ihrer antiken Vorfahren. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs erhöhte sich aber auch die Zahl der Migranten aus den Nachbarstaaten Südosteuropas, die bis heute die größte ausländische Bevölkerungsgruppe darstellen: Im Jahre 2007 waren in Griechenland 785 514 Ausländer registriert, das sind rund 7 Prozent der Gesamtbevölkerung (2007: 11 192 849).⁸¹ Davon hatten drei Viertel (577 504) einen albanischen Pass. Das restliche Viertel verteilt sich auf Ukrainer (22 300), Russen (13 810) und Moldauer (11 887). Die Quote der Zuwanderer aus anderen Erdteilen fällt gering aus: So stammen 0,8 Prozent aus Asien (u.a. Georgier, Pakistani, Inder) und 0,2 Prozent aus Afrika (u.a. Ägypter, Nigerianer).

Wissenschaftler schätzen jedoch den Anteil der immigrierten Bevölkerung auf 12 Prozent bzw. 1,3 Millionen. Denn zu berücksichtigen sind die eingebürgerten Pontos-Griechen (155 000) und jene Albaner, die als Angehörige der griechisch-orthodoxen Minderheit aus dem Westbalkan ausgewandert sind (185 000) und die griechische Staatsbürgerschaft angenommen haben.⁸² Darüber hinaus ermittelten Studien, dass heute circa 280 000 illegale Migranten in Griechenland leben (2006). Vor den Regularisierungsmaßnahmen 1998, 2001 und 2005–07 lag die Zahl der Einwanderer ohne offizielle Aufenthaltserlaubnis noch doppelt so hoch. Man geht davon aus, dass 64 Prozent der illegalen Einwanderer albanischer Herkunft sind, weitere 12,7 Prozent kommen aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und 6,3 Prozent aus den beiden EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien. Dagegen stammen nur 1,6 Prozent der

illegalen Migranten aus Afrika und etwa 6,2 Prozent aus Asien.⁸³

Der verhältnismäßig geringe Anteil von Zuwanderern aus Asien und Afrika ist erstaunlich und ein Beleg für die bis 2010 recht erfolgreiche Grenzkontrolle. Die griechische Regierung hat in den letzten Jahren große Anstrengungen darauf verwendet, vor allem die illegale Migration zu bekämpfen. Wie das griechische Innenministerium mitteilt, konnten im Jahre 2007 doppelt so viele Personen (112 364) nach einem illegalen Grenzübertritt festgenommen werden wie noch zwei Jahre zuvor. Die meisten Vorfälle wurden an der albanisch-griechischen Grenze im Norden des Landes (42 897) gemeldet und an der Grenze zur Türkei, wo sich die 33 570 registrierten Arreste gleichmäßig auf die See- und die Landesgrenze (West-Thrakien) verteilten.⁸⁴ Angesichts dieser Zahlen erscheint der jüngste Anstieg unerlaubter Grenzübertritte an der türkisch-griechischen Grenze nicht mehr ganz so spektakulär: Denn deren Zahl war zuvor im Jahr 2009 überraschend auf 5600 gesunken, um in den ersten acht Monaten des Jahres 2010 dann wieder plötzlich auf 23 000 anzusteigen.⁸⁵ Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die FRONTEX-Einsätze in der Ägäis offenbar effektiv sind. Doch haben sie gleichzeitig eine Verlagerung der Migrationsrouten zu Lasten der territorialen Grenzen bewirkt.

Etwa die Hälfte der festgenommenen illegalen Einwanderer wird auf der Grundlage von Rückführungsabkommen abgeschoben, die Griechenland unter anderem mit der Türkei, den Reformstaaten Osteuropas (u.a. mit Russland, Albanien, Bulgarien, Rumänien), mit wenigen Staaten Afrikas (Tunesien und Ägypten) und mit einigen asiatischen Ländern (China und Pakistan) abgeschlossen hat.⁸⁶ Unter den festgenommenen und abzuschubenden Migranten des Jahres 2007 stellten die Albaner mit über 30 Prozent

⁸¹ Die neuesten Zahlen sind verfügbar unter: Hellenic Statistical Authority (ESYE), *Usually Resident Population by Citizenship and Age on 1 January 2007 – Both Sexes – Metanasteutiké kínēsē plēthysmoú katá hypēkoútēta kai phýlo* (Étous 2007), <www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A1605/Other/A1605_SPO15_TB_AN_00_2007_07_F_GR.XLS>.

⁸² Anna Triandafyllidou/Daria Lazarescu, *The Impact of the Recent Global Economy Crisis on Migration. Preliminary Insights from the South Eastern Borders of the EU (Greece)*, San Domenico di Fiesole 2009 (CARIM Analytic and Synthetic Notes 2009/40), S. 2.

⁸³ Thanos Maroukis, »Country Report Greece«, in: European Commission, Research Project Clandestino, *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, December 2008 (revised, July 2009), S. 54 und S. 61, <http://irregular-migration.hwwi.net/Country_reports.6114.0.html>.

⁸⁴ Ebd., S. 70.

⁸⁵ »Griechenland/Türkei: Frontex-Einsatz und Zuwachs irregulärer Einwanderung«, in: *Migration und Bevölkerung*, Newsletter Nr. 9, November 2010, <www.migration-info.de/mub_artikel.php?id=100905>.

⁸⁶ Robert Schuman Centre for Advanced Studies, M.I.R.E.M., *Accords de réadmission, Inventaire des accords liés à la réadmission (mise à jour: janvier 2010), Grèce*; <www.mirem.eu/donnees/accords/grece>.

(21 454 Personen) den weitaus größten und seither stetig wachsenden Teil. Im gleichen Jahr waren fast ebenso viele illegale Einwanderer aus Afghanistan und Irak (19 866) inhaftiert, um bald darauf in die Kriegs- und Krisengebiete, aus denen sie geflohen waren, zurückgeführt zu werden, auch wenn Griechenland mit diesen Ländern keine entsprechenden Abkommen vereinbart hat. Diese Praxis bietet immer wieder Anlass zur Kritik am griechischen Asylsystem, so auch für den Menschenrechtskommissar des Europarats. In seinem Länderbericht vom Dezember 2008 benannte Thomas Hammarberg eine Reihe gravierender Defizite der griechischen Flüchtlingspolitik, unter anderem eine unzureichende Asylgesetzgebung, mangelnde Unterkünfte, die nicht automatisierte Hinzuziehung eines professionellen Dolmetschers und Rechtsbeistands bei der Anhörung der Asylsuchenden sowie die Verminung der türkisch-griechischen Grenze. Diese Asylpraxis verstoße gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention. Sie sei auch der Grund für die niedrige Anerkennungsrate von Asylsuchenden in Griechenland: Im Jahre 2007 lag sie bei 0,04 Prozent in der ersten Instanz und bei 2,05 Prozent in den entsprechenden Berufungsverfahren.⁸⁷

NGOs gehen in ihrer Kritik noch einen Schritt weiter und werfen den griechischen Behörden ein menschenrechtswidriges Fehlverhalten vor. So vertreibe die Küstenwache Flüchtlingsboote aus griechischen Territorialgewässern, setze deren Insassen auf unbewohnten Inseln aus oder überlasse sie auf offenem Meer ihrem Schicksal.⁸⁸ Unter den illegalen Migranten sind offenbar zunehmend Minderjährige, die ohne ihre Eltern aus den Kriegsgebieten des Nahen und Mittleren Ostens nach Europa geflüchtet sind.⁸⁹ Die mangelnde Fürsorge des griechischen Staates für minderjährige Flüchtlinge ist ein Grund für die im Land wachsende Wirtschaftskriminalität und die Ausbreitung des Menschenhandels. So werden viele der

etwa 8000 Kinder, die jährlich illegal nach Griechenland eingeschleust werden, nicht nur der Obdachlosigkeit und offener Gewalt preisgegeben. Da sie ohne gültige Aufenthaltspapiere und Anerkennung als Flüchtlinge Griechenland nicht verlassen dürfen, sind sie kriminellen Netzwerken ausgeliefert, die sie in andere Länder schmuggeln und zur Schwarzarbeit zwingen.⁹⁰ Diejenigen Kinder, die ins benachbarte EU-Ausland flüchten konnten, werden nach Griechenland zurückgeschickt. Hier zeigen sich Schwächen des Dublin-II-Abkommens, dem zufolge Asylsuchende in »sichere Drittstaaten« wie Griechenland zurückkehren müssen, ohne dass deren Asylstandards geprüft würden. Nach mehr als 1000 Klagen und vereinzelten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zugunsten der Flüchtlinge hat die Bundesregierung Anfang 2011 die Abschiebung von Flüchtlingen nach Griechenland vorläufig ausgesetzt.⁹¹

Auch wenn die unerlaubten Grenzübertritte zugenommen und sich die Asylanträge in den vergangenen Jahren verdoppelt haben, so kommt doch der weitaus größere Teil der illegalen Migranten ganz gesetzeskonform über die »grüne« oder »blaue« Grenze. Als entscheidender Pullfaktor wirkt dabei auch in Griechenland die Aussicht auf Beschäftigung. Die griechische Landwirtschaft, deren Produkte allein 20 Prozent der Exporte des Landes stellen, hat praktisch permanent Bedarf an saisonalen Arbeitskräften. Etwa die Hälfte der offiziell registrierten Migranten findet dort vorübergehend eine Anstellung.⁹² Für Erntearbeiten, die meist keine oder nur eine geringe fachliche Qualifikation voraussetzen, vergeben griechische Behörden Arbeitserlaubnisse (griech. *metaklisi*, Anwerbung) vor allem an Albaner. Hierfür hat Athen mit Albanien im Jahre 1997 ein spezielles Abkommen geschlossen, ähnlich denen mit Ägypten von 1984 und

⁸⁷ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Report Following His Visit to Greece, 8–10 December 2008*, Straßburg, 4.2.2009, S. 2f und S. 5, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1401927&Site=CM>>.

⁸⁸ Flüchtlingsrat NRW e.V., *Griechenland: Flüchtlinge werden Opfer von Misshandlungen und Rechtlosigkeit*, 29.10.2007, <www.fluechtlingsrat-nrw.de/2787/#>.

⁸⁹ Ruth Reichstein, »In Schichten schlafen: Flüchtlinge in Griechenland«, *Deutsche Welle*, 11.11.2009, <www.dw-world.de/dw/article/0,,4881472,00.html>; Pro Asyl, *Flüchtlinge in Griechenland: Gestrandet, entrechtet und ohne Schutz*, Frankfurt a.M., April 2010, S. 17, <www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/GR_BroschuereFluechtlinge2010.pdf>.

⁹⁰ Human Rights Watch, *Left to Survive. Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece*, Berlin, Dezember 2008, <www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece1208web_0.pdf>.

⁹¹ Pro Asyl, »Meldungen aus Griechenland«, in: *Newsletter*, Nr. 153, November 2009, <www.proasyl.de/de/newsletter-ausgaben/nl-2005/newsletter-nr-153/#c11035>; Bundesverfassungsgericht, »Eilantrag gegen Abschiebung im Dublin-II-Verfahren erfolgreich«, *Pressemitteilung Nr. 103/2009*, 9.9.2009, <www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-103.html>.

⁹² Charalambos Kasimis, »Migrants in the Rural Economies of Greece and Southern Europe«, in: *Migration Policy Institute, Migration Information Source*, 1.10.2005, <www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=337>.

Übersicht 4
Griechenland – Instrumente zur Steuerung der illegalen Migration

<i>Basisdaten</i>	<i>Bevölkerung (2007, vgl. 2010: 11 237 068)*</i>	11 192 849	= 100%
	Anteil der ausländischen Bevölkerung (2007)	785 514	= 7,0%
	Europäer (von außerhalb der EU 27)	635 249	= 5,7%
	darunter Albaner	577 504	= 5,2%
	Asiaten (u.a. Georgier, Pakistani, Inder)	85 682	= 0,8%
	Afrikaner (u.a. Ägypter, Nigerianer)	21 487	= 0,2%
	Migranten ohne Aufenthaltspapiere		
	Schätzungen GOs / NGOs (2006), davon ca.	280 000	ca. 2,5%
	64% albanische Staatsangehörige	180 000	
	20% ehem. Sowjetbürger, Rumänen, Bulgaren	56 000	
<i>Faktoren</i>	<i>Maßnahmen und deren positive (✓) und negative (⇓) Wirkungen</i>		
▶ <i>Instrumente</i>			
<i>Pushfaktoren</i>			
▶ <i>Prüfung der Menschenrechte</i>	⇓ Das griechische Asylsystem steht international in der Kritik (z.B. von Seiten des Europarats); Anerkennungsrate 2007: 0,04% (1. Instanz), 2,05% (2. Instanz)		
	⇓ Besonderes Problem mit ca. 8000 eingeschleusten Kindern, die unzureichend vor Menschenhändlern oder Gewalt geschützt werden		
▶ <i>Zusammenarbeit mit Drittländern</i>	⇓ Keine Strategie zur Bekämpfung der Pushfaktoren der Migration		
	⇓ Unterstützung der Balkanpolitik der EU ohne wirtschaftspolitische Initiativen		
<i>Grenzsicherung</i>			
▶ <i>Kontrollen der EU-Außengrenzen</i>	✓ Grenzüberwachung mit Unterstützung von FRONTEX: 112 364 aufgedeckte illegale Grenzübertritte im Jahr 2007; Abschiebequote: 50%		
	⇓ Abweisung von Bootsflüchtlings auf offener See		
	⇓ Verschiebung von illegalen Migranten über die griechisch-türkische Grenze		
▶ <i>Aufhebung der Binnengrenzen</i>	⇓ Akute Konflikte mit Deutschland und Belgien wegen der Defizite im griechischen Asylverfahren, latenter Konflikt mit Rumänien und Bulgarien		
<i>Visa- und Einreisebestimmungen</i>			
▶ <i>Transparente Regeln für legale Zuwanderung</i>	✓ Bilaterale Verträge über Saisonarbeiter mit Ägypten (1984), Bulgarien (1996) und Albanien (1997)		
	⇓ Migranten wollen eher bleiben (vgl. Pushfaktoren)		
<i>Menschenhandel (Kriminalität)</i>			
▶ <i>Strafverfolgung</i>	⇓ Problem des Handels mit minderjährigen Kriegsflüchtlings wird nicht gelöst		
<i>Illegale Beschäftigung (Wirtschaftskriminalität)</i>			
▶ <i>Kontrolle der Unternehmen</i>	✓ Personelle Aufstockung der Aufsichtsbehörde SEPE in 2009		
	⇓ Kontrollen verlaufen intransparent und haben selten Sanktionen zur Folge		
▶ <i>Prüfung der Grundrechte</i>	✓ Regularisierungsprogramme 1998 (143 000), 2001 (361 110), 2005 (95 814), 2007 (199 799)		
	⇓ Struktur der Schattenwirtschaft blieb bestehen. Es werden laufend neue illegale Einwanderer angezogen		
▶ <i>Arbeitsmarkt</i>	⇓ steigende Arbeitslosenrate, aktuell bei 15,1 % (höchste Quote seit 2004)		

Quellen: Eigene Zusammenstellung; mit * bezeichnete Daten: Hellenic Statistical Authority (ESYE), *Usually Resident Population by Citizenship and Age on 1 January 2007* [wie Fn. 81], Maroukis, »Country Report Greece« [wie Fn. 83], Martin Baldwin-Edwards/Albert Kraler (Hg.), REGINE. *Regularisations in Europe. Appendix A. Country Studies*. Extract, Wien: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Januar 2009, S. 58, 61, <www.mmo.gr/pdf/publications/other_publications/Greece_REGINE_Appendix_A.pdf>.

Bulgarien von 1996.⁹³ Damit wird den Visa-Anforderungen des Schengenraums entsprochen, dem Griechenland seit 1992 angehört.⁹⁴ Wissenschaftlichen Analysen zufolge wurden 2007 über eine halbe Million Visa allein an Albaner, Serben, Makedonier, Türken und Russen ausgestellt.⁹⁵ Bulgaren und Rumänen sind dagegen seit dem Beitritt ihrer Länder zur EU von der Visumpflicht befreit, auch wenn sie die Schengen-Standards noch nicht in vollem Umfang erfüllt haben. Seit 2010 gilt die Visumsfreiheit auch für die Einwohner der ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Makedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina.

Ein Großteil der saisonal beschäftigten Migranten kehrt nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis nicht in ihre Heimatländer zurück, sondern sucht sich einen Arbeitsplatz in der Schattenwirtschaft. Dies gilt vor allem für Albaner, Bulgaren und Rumänen. Denn die Transitionsökonomien ihrer Herkunftsländer stecken noch immer in Umstrukturierungsprozessen, die mit einer hohen Arbeitslosenrate und finanzschwachen Sozialsystemen einhergehen. Es wird vermutet, dass zwei Drittel der illegalen Einwanderer, das heißt circa 180 000, albanischer Herkunft sind. Doch gibt es nicht nur ein Angebot an illegaler Arbeitskraft, sondern auch eine wachsende Nachfrage. Einer aktuellen Studie zufolge belief sich der Anteil der Schattenwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2006 auf 30,8 Prozent (vgl. 2005: 31,4%), ein Wert, mit dem sich Griechenland im internationalen Vergleich auf dem Niveau von Mexiko und Korea befindet.⁹⁶ Aus diesem Grund hat das griechische Arbeits- und Sozialministerium im Jahre 2009 seine Arbeitsaufsichtsbehörde (Soma Epitheorêton Ergasias, SEPE) personell aufgestockt.⁹⁷ In wissenschaftlichen Publikationen finden sich jedoch Hinweise darauf, dass deren Kontrollen

mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen durchgeführt werden, häufig unkoordiniert und intransparent ablaufen und nur in wenigen Fällen zu Sanktionen führen.⁹⁸

⁹³ Maroukis, »Country Report Greece« [wie Fn. 83], S. 13.

⁹⁴ Ministry of Foreign Affairs, *Visas for Foreigners Travelling to Greece*, <www.mfa.gr/www.mfa.gr/en-US/Services/Visas/>.

⁹⁵ Thanos Maroukis, »Irregular Migration in Greece. Size and Features, Causes and Discourses«, in: Triandafyllidou (Hg.), *Irregular Migration in Europe* [wie Fn. 24], S. 93–113 (103).

⁹⁶ Friedrich Schneider/Andreas Buehn/Claudio E. Montenegro, *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, Linz: Johannes Kepler Universität, 2010, <www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/LatestResearch2010/ShadEcWorld10_2010.pdf>, S. 25.

⁹⁷ Greek Labour Inspectorate (Soma Epitheorêton Ergasias, SEPE) unter: <www.ypakp.gr/index.php?ID=CvAqaeXKv5cESWFZ>.

⁹⁸ Maroukis, »Irregular Migration in Greece« [wie Fn. 95], S. 25.

Migrationspolitische Herausforderungen an die EU-Mitgliedstaaten

Die vorangegangene Analyse der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik der vier Mittelmeeranrainerstaaten Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland bildet die Grundlage für die nun folgende systematische Auswertung, die sich auf drei Bereiche konzentrieren wird: An erster Stelle stehen die Folgen der illegalen Migration für den europäischen Rechtsraum und die Frage, inwieweit das ursprüngliche Ziel der Schaffung einheitlicher Rechtsstandards zum Vorteil der EU-Bürger erreicht werden konnte. An zweiter Stelle soll der wirtschaftspolitischen Dimension des Themas Rechnung getragen und ein Ausblick geboten werden auf die zu erwartenden Auswirkungen der illegalen Migration für die europäische Integration. Schließlich, drittens, hat die menschenrechtliche Dimension der europäischen Migrationspolitik auch Konsequenzen für das Auftreten und die Reputation der EU nach außen. Hier wäre zu fragen, in welchem Umfang die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU ebenso wie die Beziehungen zu internationalen Organisationen wie dem Europarat und den Vereinten Nationen davon tangiert sind.

Rechtliche Asymmetrien innerhalb der Europäischen Union

Als ein wichtiges Ergebnis der vier Länderanalysen lässt sich festhalten, dass der Hauptweg der Migranten in die Illegalität über einen legalen Aufenthalt führt. Die Daten zu den verschiedenen Regularisierungen, die alle vier untersuchten EU-Mitgliedstaaten als Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration eingesetzt haben, erlauben die folgende Aussage: Schätzungsweise 70 Prozent der illegalen Migranten sind auf der Suche nach Arbeit mit gültigen Dokumenten eingereist und nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnis nicht wieder in ihre Heimatländer zurückgegangen. Maßgeblich für ihre Einreise waren einerseits die Visabestimmungen des Schengener Abkommens, dem die genannten Länder spätestens seit 1992 angehören. Andererseits schlossen die Mittelmeeranrainer zusätzliche Verträge vor allem mit den Reformstaaten Osteuropas, um gezielt Saisonarbeiter

im Baugewerbe, in der Gastronomie und in der Landwirtschaft anzuwerben. So hob Spanien die Visumpflicht für Arbeitsmigranten aus Marokko und Ecuador bereits in den neunziger Jahren auf, für Rumänen schon 2002. Italien und Griechenland folgten diesem Beispiel und vereinbarten darüber hinaus mit Albanien vereinfachte Reglements für die Entsendung saisonaler Arbeitskräfte.

Mit der EU-Osterweiterung setzte sich eine Entwicklung fort, die bereits mit früheren Beitrittsrunden begonnen hatte: Die Vergrößerung der EU wurde stets von Abwanderungsbewegungen aus den neu aufgenommenen Ländern begleitet. So leben noch heute 1,2 Millionen ehemalige spanische, portugiesische und italienische Gastarbeiter in Frankreich. Sie sind sozusagen die Vorläufer einer neuen EU-Binnenwanderung. Sie ist heute dadurch gekennzeichnet, dass Migranten aus einem anderen Mitgliedstaat vom Gastland als gleichberechtigte EU-Bürger behandelt werden müssen, so dass sie weniger der Gefahr ausgesetzt sind, nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung in die Illegalität abzurutschen. Gleichzeitig werden von ihnen kaum Eigenleistungen gefordert, um sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren, schließlich leben und arbeiten sie dort mit der Option, in ihr EU-Heimatland zurückzukehren. So sind heute weniger Einwanderer aus Italien, Spanien und Portugal bereit, ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit zugunsten eines französischen Passes aufzugeben. Stattdessen streben sie die doppelte Staatsbürgerschaft an. Der Besitz einer zweiten Staatsangehörigkeit bleibt attraktiv, weil erst sie dazu berechtigt, in vollem Umfang vom Sozialsystem des Aufenthaltslands zu profitieren.

Ein neues Problem trat mit den jüngsten Rückführungen von Sinti und Roma aus Frankreich in ihre südosteuropäischen Heimatländer zu Tage. Denn sie machten deutlich, dass die EU-Bürger in ihrer Mobilität nur insoweit gefördert werden, sofern sie als Arbeitskräfte gefragt sind. EU-Bestimmungen wie die Entsenderichtlinie (RL 96/71) oder die Verordnung zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (VO 883/04) sorgen für die rechtliche und soziale Gleichstellung ausländischer Arbeitskräfte mit heimischen Beschäftigten. Deutlich eingeschränkt

wird diese Reise- und Niederlassungsfreiheit allerdings für Arbeitssuchende und für alle diejenigen, die auf staatliche Leistungen angewiesen sind. Denn sie müssen für ihren Aufenthalt im EU-Ausland über ausreichende finanzielle Mittel und über eine eigene Krankenversicherung verfügen. Sinti und Roma, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, können daher in ihre Heimatländer ausgewiesen werden. Doch schwerer als diese viel diskutierte Gerechtigkeitslücke wiegt die Diskriminierung dieser Ethnie in ihren osteuropäischen Heimatländern. Trotz der EU-Hilfsgelder konnte der Desintegrationsprozess der dortigen Roma-Bevölkerung nicht gestoppt werden. Das Haupthindernis scheint darin zu liegen, dass die neuen EU-Mitgliedstaaten diese Minderheit nicht als Teil der eigenen Nation betrachten und deren schwierige soziale Lage kaum als eine nationalstaatliche Herausforderung wahrnehmen. Ungarische Journalisten etwa werfen der Regierung vor, dass sie mit Ihrer derzeitigen Initiative für eine gesamteuropäische Roma-Strategie die Verantwortung für ihre 700 000 ungarischen Roma an Brüssel abschieben wolle.⁹⁹

Die EU-Mitgliedstaaten der Beitrittsrunde von 2007 stehen derzeit weniger wegen ihrer verfehlten Roma-Politik im Mittelpunkt. Vielmehr drängen sie mit Nachdruck auf einen baldigen Beitritt zum Schengenraum, der ursprünglich für den März 2011 anvisiert worden war. Dieser Termin musste verschoben werden, weil eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission bei beiden Ländern noch erhebliche Mängel im Justizsystem sehen. Zwar haben die Kandidaten alle technischen Voraussetzungen hierfür geschaffen, doch kann ein Missbrauch von Daten aus dem Schengener Informationssystem (SIS) noch nicht ausgeschlossen werden. Denn die Erfolge Bulgariens und Rumäniens im Kampf gegen die Korruption sind bescheiden und die Strafverfolgungsbehörden verschonten bislang verantwortliche Politiker und Beamte, wie zum Beispiel den Chef der rumänischen Zollverwaltung. Bis Mitte 2011 haben beide Länder nun Zeit, entsprechende Gesetze und institutionelle Reformen auf den Weg zu bringen, um ihre Defizite im Rechtssystem zu beheben.¹⁰⁰ Doch nach den Erfahrungen der letzten EU-Beitrittsrunden ist damit zu

rechnen, dass aus politischen Gründen dem Drängen Bulgariens, Rumäniens und Zyperns nachgegeben wird und diese noch 2011 dem Schengenraum beitreten können, ohne dass sie die Mängel vollends behoben haben: Zum einen fühlen sich die Regierungen beider Balkanländer durch die Verschiebung des Termins für den Schengenbeitritt ungerecht behandelt und zeigen wenig Einsicht, dass sie selbst dazu beigetragen haben. Zum anderen gibt es Befürworter unter und in den EU-Mitgliedstaaten, die die festgelegten Kriterien nicht so eng angelegt sehen wollen und für einen raschen Beitritt Bulgariens und Rumäniens plädieren, zum Beispiel Österreichs Bundespräsident Fischer und die derzeitige ungarische Regierung.

Diejenigen, die die Anforderungen nicht aufweichen wollen, insbesondere Stimmen aus Frankreich und Deutschland, befürchten nicht nur einen Missbrauch der Schengendaten durch korrupte Verwaltungen, zum Beispiel einen Diebstahl von Informationen und deren Weitergabe an die organisierte Kriminalität; sie rechnen auch damit, dass die zukünftigen Schengen-Mitglieder bei der Einreise bestimmte Personen aus dem Nicht-EU-Ausland bevorzugt behandeln, weil sie diese als Nationsangehörige betrachteten. So hat zuerst Bukarest allen Einwohnern der benachbarten Republik Moldau einen rumänischen Pass und damit eine EU-Staatsbürgerschaft in Aussicht gestellt, sofern sie sich aufgrund der Sprache oder der Abstammung zu einer rumänischen Identität bekennen. Schätzungen zufolge lagen Ende 2010 bereits 800 000 solcher Anträge vor. Bulgarien ist dieser Politik gefolgt und bietet der ausländischen Bevölkerung mit einer bulgarischen Identität ebenfalls die Staatsbürgerschaft an. Die Regierung in Sofia rechnet mit mehr als einer halben Million Bewerber.¹⁰¹ Darüber hinaus zeigen die Beispiele von Spanien, Frankreich und Griechenland, dass die EU-Länder gerade mit solchen Drittstaaten, zu denen sie aus historischen oder kulturellen Gründen eine bestimmte Affinität haben, bilaterale Verträge über die Entsendung von Saisonarbeitern abschließen. Wie die Erfahrungen der Mittelmeeranrainer allerdings auch belegen, ist diese Form der Arbeitswanderung ein wichtiger Grund für den Anstieg der illegalen Migration.

Schließlich haben die Schengenstaaten ab 2010 für Reisende aus Serbien (ohne das Kosovo), Montenegro

⁹⁹ Marco Schicker, »Die ›völkische‹ Verwirrung in Ungarn sitzt tief. Lage der Roma / Reaktion auf Andor und Balog«, *EurActiv.de*, 4.3.2011, <www.euractiv.de/341/artikel/die-volkische-verirrung-in-ungarn-sitzt-tief-004462>.

¹⁰⁰ European Commission, *The Reports on Progress in Bulgaria and Romania*, 18.2.2011, <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/progress_reports_en.htm>.

¹⁰¹ Rudolf Hermann, »Sofia verspricht Bessarabien-Bulgaren Pässe. Substanzelle ethnische Minderheiten in der Republik Moldau und in der Ukraine«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 1.10.2010.

und die Republik Makedonien die Visumpflicht aufgehoben, sofern sie einen biometrischen Reisepass besitzen. Seitdem ist die Zahl der Asylantragsteller aus diesen Ländern um ein Vielfaches gestiegen, weil viele Menschen die neue Reisefreiheit als Chance sehen, ihren instabilen und krisenhaften Gesellschaften zu entfliehen, in der kriminelle Netzwerke einen wachsenden Einfluss ausüben. Nach wie vor ist »der Westbalkan aufgrund seiner geographischen Lage eine wichtige Transitregion im Bereich des Rauschgiftschmuggels und der illegalen Migration« und steht deshalb im Fokus von Europol und FRONTEX.¹⁰² Und dennoch wurde der Prozess der Visaliberalisierung mit Stichtag 15. Dezember 2010 auf Albanien und Bosnien-Herzegowina erweitert. Um diesen Verlust an Grenzkontrollmöglichkeiten zu kompensieren, entwickeln EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland neue Instrumente auf nationalstaatlicher Ebene. Ob ein intensiver Daten- und Informationsaustausch allein, zum Beispiel durch das neue Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM), die Sicherheitslage verbessern wird, bleibt abzuwarten.

Die sozioökonomische Dimension der illegalen Migration

Auch die jüngste Osterweiterung wurde von Migrationsprozessen begleitet, die lange vor dem eigentlichen Beitritt eingesetzt haben. Sie fanden allerdings nicht nur im Rahmen von Assoziierungsabkommen und bilateralen Verträgen und somit auf einer gesicherten rechtlichen Grundlage statt, sondern sie verstärkten gleichzeitig auch das bekannte Phänomen der illegalen Migration. Dabei lassen sich aus heutiger Sicht große Unterschiede zu früheren Erweiterungsphasen feststellen: Zum einen traten in kürzester Zeit zwölf neue Staaten der Gemeinschaft bei, von denen allein zehn die schwierige Phase einer Systemtransformation durchgemacht haben. Die Umstrukturierungen im Wirtschaftsbereich haben »soziale Kosten«

¹⁰² Ole Schröder, »Auftakt des deutsch-österreichischen EU-Projektes in Wien zur polizeilichen Zusammenarbeit im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und Terrorfinanzierung auf dem Westbalkan und der Türkei«, in: Bundesministerium des Innern, *Aktuelles & Presse*, 14.4.2010, <www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2010/04/psts_wien.html>; vgl. FRONTEX, *Western Balkans. Annual Risk Analysis 2010*, Warschau, Mai/Juni 2010, <www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art19.html>.

verursacht, zum Beispiel hohe Arbeitslosenraten und unterfinanzierte Sozialsysteme, die auch nach der Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten in die EU zu Buche schlagen: Denn sie wirken bis heute als entscheidende Pushfaktoren und leisten der Emigration von hoch- bis niedrigqualifizierten Arbeitskräften Vorschub. Während sich die Reformstaaten wie Polen um die Abwanderung ihrer Fachkräfte sorgen, beklagen sich die alten EU-Mitglieder wie Frankreich über den Zuzug ungebetener Arbeitssuchender aus Osteuropa.

An den sozioökonomischen Disparitäten innerhalb der EU, die mit der Osterweiterung wesentlich größer geworden ist, wird sich bis zum Ende der vereinbarten Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahre 2011 nichts Wesentliches geändert haben. Noch immer sind die Unterschiede in den Lohn- und Sozialsystemen enorm. Sie reichen von einem relativ hohen Standard in den alten EU-Mitgliedstaaten bis hin zu Sozialsystemen der Beitrittsländer, die nur ein Minimum an Schutz gegen soziale Risiken tragen und im Falle von Bulgarien und Rumänien sogar auf dem Niveau von Entwicklungsländern Afrikas oder Lateinamerikas liegen. Wenn die Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-Beitrittsländer des Jahres 2004 am 1. Mai 2011 endet und spätestens Ende 2013 auch für Bulgarien und Rumänien diese Übergangsregelungen entfallen, wird sich neben der Mobilität der Arbeitnehmer auch das Phänomen der Armutsmigration verstärken. Wie der jüngste Diskurs um die Rückführung der Roma aus Frankreich zeigt, ist die Gemeinschaft hierfür kaum gerüstet. Die neuen Mitgliedstaaten werden wie schon in den zurückliegenden Jahren nicht genügend in die Pflicht genommen, soziale Verantwortung für die eigene Bevölkerung zu übernehmen. Vielmehr gelingt es ihnen mehr und mehr, diese Aufgabe anderen Mitgliedstaaten mit wesentlich höheren Sozialstandards aufzubürden.

Diese zu erwartende innereuropäische Armutswanderung widerspricht jedoch den Prognosen einer neuen EU-Richtlinie, die Europäischer Rat und Parlament gemeinsam Mitte 2010 in einem ersten Entwurf vorgelegt haben. Darin heißt es: »In den Volkswirtschaften der EU besteht ein struktureller Bedarf im Bereich Saisonarbeit, für den Arbeitskräfte aus der EU voraussichtlich immer weniger zur Verfügung stehen

werden.«¹⁰³ Deshalb plädieren die beiden Organe für die Einführung flexibler Zulassungsverfahren für Saisonarbeiter aus Drittstaaten, die ein Eckpfeiler des neuen »strategischen Plans zur legalen Zuwanderung« sein sollen. Derartige vereinfachte Verfahren könnten »Hindernisse für die legale Migration gering oder nicht qualifizierter Arbeitnehmer« aus Drittstaaten beseitigen und sich deshalb »bei der Bewältigung der illegalen Einwanderung als nützlich erweisen«.¹⁰⁴

Dagegen stehen jedoch die Erfahrungen der Mittelmeeranrainer, wonach die Anwerbung neuer saisonaler Arbeitskräfte mit dem Risiko eines Anstiegs der illegalen Migration untrennbar verknüpft ist, da ein großer Teil von ihnen nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis im europäischen Gastland bleibt. Dieser unmittelbare Zusammenhang zwischen der legalen und illegalen Beschäftigung von Saisonarbeitern aus Drittstaaten ist der Europäischen Kommission durchaus bekannt, denn Mitte 2009 ist die bereits erwähnte Richtlinie des EU-Parlaments und des Europäischen Rats zum Verbot der illegalen Beschäftigung in Kraft getreten. Sobald die Richtlinie von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt worden ist, können Arbeitgeber mit umfangreichen Sanktionen belegt werden. Sie reichen von Bußgeldern und der Kostenübernahme für die Rückführung illegal beschäftigter Arbeitnehmer in ihre Heimatländer bis hin zur Nachzahlung der vorenthaltenen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.¹⁰⁵

Wie die Fälle der Mittelmeeranrainerstaaten zeigen, sind die zugewanderten Arbeitnehmer aus den neuen EU-Beitrittsländern ebenso Opfer illegaler Beschäftigungsverhältnisse. Ihr Status als EU-Bürger schützt sie offenbar nicht ausreichend vor der Gefahr, unter gesetzwidrigen Bedingungen arbeiten zu müssen. Schließlich sei daran erinnert, dass der überwiegende Teil der Schwarzarbeit von heimischen Arbeitskräften geleistet wird. Deshalb bleibt es unverständlich, warum sich die neue Richtlinie gegen Schwarzarbeit auf Drittstaatsangehörige beschränkt und das Problem vor

allem mit Blick auf die EU-Binnenmigration nicht grundsätzlicher angeht.¹⁰⁶

Angesichts dieser Defizite und der Tatsache, dass die illegale Beschäftigung bis heute ein wichtiger Faktor für den Anstieg der illegalen Migration ist, erstaunt auch die veränderte Schwerpunktsetzung im neuen Stockholmer Programm, das 2011 das Haager Dokument abgelöst hat. Während der Schwarzarbeit im »Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht« der »Kampf« angesagt wurde,¹⁰⁷ findet sie in der nachfolgenden Richtlinie keine Erwähnung mehr. Das Stockholmer Programm behandelt das Thema »Beschäftigung« lediglich im Zusammenhang mit integrationspolitischen Maßnahmen, zu denen sich die EU-Mitgliedstaaten demnächst gegenüber Zuwanderern verpflichten.¹⁰⁸ Damit zeichnet sich eine weitere Inkonsistenz in der angestrebten gemeinsamen EU-Migrationspolitik ab: Auf der einen Seite möchte man die Zu- und Abwanderung besser steuern und fördert unter dem Stichwort »zirkuläre Migration« befristete Aufenthaltserlaubnisse für Drittstaatsangehörige, sei es für Saisonarbeiter oder für Hochqualifizierte. Andererseits verlangt man von allen Beteiligten, das heißt von den Einwanderern ebenso wie vom Gastland, eine größere Bereitschaft zur Integration. Dabei wären entsprechende Maßnahmen weniger für neue Migranten als vielmehr für diejenigen sinnvoll, die bereits eingewandert sind und schon längere Zeit mit oder ohne Papiere in einem EU-Mitgliedstaat leben.

Die außenpolitische Dimension der Migrationspolitik der EU

Die aufgezeigten Defizite der Migrationspolitik der Europäischen Union lassen sich darauf zurückführen, dass dieses Politikfeld erst mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags in den Kompetenzbereich der

103 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, KOM(2010) 379 endg., Brüssel, 13.7.2010, S. 3, <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2010_379_de.pdf>.

104 Ebd., S. 7.

105 »Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 168/24, 30.6.2009, S. 28f.

106 Vgl. *Elfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung*, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache, 16/13768, 3.7.2009; <www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_3382/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Der__Zoll__in__Deutschland/005__Schwarzarbeit__Anlage,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>.

107 Europäischer Rat, »Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union« [wie Fn. 2], S. 4.

108 Europäischer Rat, »Stockholmer Programm – ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger« [wie Fn. 2], S. 30.

supranationalen EU-Institutionen gefallen ist, die seither das Recht auf Gesetzesinitiativen ausüben.¹⁰⁹ Die Mitgliedstaaten zögern allerdings, ihre nationalen Entscheidungsbefugnisse an Brüssel abzugeben und wollen zum Beispiel die Arbeitsmigration in bilateralen Verträgen mit Drittstaaten möglichst noch selbst steuern. Deshalb liegen wichtige migrationspolitische Entscheidungen im Schnittpunkt des europäischen Mehrebenensystems, das sich derzeit eher als ein Spannungsfeld darstellt. So hat sich die EU-Kommission in der Rolle als »Hüterin der Verträge« in den öffentlichen Diskurs um die Rückführung von Roma aus Frankreich nach Rumänien eingeschaltet und die Interessen der benachteiligten Migranten gegen die unpopulären nationalstaatlichen Entscheidungen verteidigt. Ein Blick hinter die Kulissen zeigt jedoch, dass es noch keine EU-einheitlichen Standards für die Binnenmigration in der Union gibt, mit denen man die Nationalstaaten entsprechend in die Pflicht nehmen könnte.¹¹⁰

Derzeit sind aber noch weitere Friktionen im europäischen Mehrebenensystem erkennbar, die die Entwicklung einer kohärenten EU-Migrationspolitik erschweren und beeinträchtigen. So wurde am 16. Oktober 2008 auf dem EU-Gipfeltreffen in Paris ein gemeinsamer »Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl« geschlossen. Doch stellt er lediglich ein Positionspapier ohne bindende Wirkung dar, weil sich die Mitgliedstaaten auf keine allseits verpflichtenden Standards einigen konnten. Ein Zankapfel ist unter anderem die Legalisierung von Einwanderern ohne Aufenthaltspapiere, die dem neuen Pakt zufolge nur noch in Einzelfällen »aus humanitären oder ökonomischen Gründen« gestattet werden soll.¹¹¹ Dabei haben Länder wie Spanien und Italien eher positive Erfahrungen mit diesem Steuerungsinstrument gemacht. Denn es kann unter den entsprechenden Rahmenbedingungen nicht nur wirksam gegen

Schwarzarbeit eingesetzt werden, sondern darüber hinaus wurden auf diesem Weg Arbeitskräfte gewonnen, die den Arbeitgebern größtenteils schon bekannt waren und die bereits eigene Integrationsleistungen erbracht haben. Mit einem EU-weiten Verbot von Regularisierungen dieser Art würden die EU-Mitgliedstaaten ein wichtiges Instrument aus der Hand geben und letztlich ihre Regelungskapazitäten vermindern.

Offenbar haben die politischen Akteure auf supranationaler Ebene ein ganz anderes Motiv als den Zweifel an der Wirkung solcher Legalisierungsmaßnahmen. Wie es scheint, wollen sie ihre neuen Kompetenzen im Politikfeld Migration und Asyl dazu nutzen, um längerfristig mehr Einfluss auf die Ausgestaltung einer europäischen Außenpolitik auszuüben. Bereits mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) erhielt die EU-Kommission erste Befugnisse, in Absprache mit dem Europäischen Rat Rücknahmeübereinkommen mit Transit- oder Herkunftsstaaten abzuschließen.¹¹² Auf dieser Grundlage kamen entsprechende Verträge mit Russland (2007) und dem Westbalkan, zum Beispiel mit Albanien (2005), Bosnien-Herzegowina und der Republik Makedonien (2007) zustande, die im Gegenzug Visa-Erleichterungen erhielten. Seit 2008 hat die EU-Kommission das Instrument der sogenannten »Mobilitätspartnerschaft« entwickelt und auf dessen Basis erste Vereinbarungen mit der Republik Moldau und der Republik Kap Verde geschlossen.¹¹³ Das erklärte Ziel dieser Partnerschaften ist es, Migrationsprozesse gemeinsam zu steuern. Dabei verpflichtet sich die EU zur Aufnahme eines bestimmten Kontingents an Arbeitsmigranten, während die Partnerländer sich dazu bereiterklären, illegale Migranten zurückzunehmen.¹¹⁴

Wie die Beispiele der Mittelmeeranrainer belegen, liegen Wunsch und Wirklichkeit allerdings weit auseinander. Denn zum einen ist das Konzept der »zirkulären Migration« keinesfalls neu, sondern wurde im Gegenteil über Jahrzehnte hinweg praktiziert, zum Beispiel als »Anwerbeabkommen« in den sechziger

109 Steffen Angenendt/Roderick Parkes, *EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Aktuell 71/09).

110 Vgl. »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zur Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (2008/2184(INI))«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 137 E/6–13, 27.5.2010, S. 9.

111 Vgl. Ministerium für Einwanderung, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung (Frankreich), *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*, Paris, 16.10.2008, <www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DE.pdf>.

112 Sandra Lavenex, *Europäische Union*, Hamburg: HWWI, März 2009 (focus Migration, Länderprofil Nr. 17), S. 7, <www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/LP_17_EU.pdf>.

113 Vgl. *Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau*, Press Releases Rapid, Luxemburg/Brüssel, 5.6.2008.

114 Europäische Kommission, *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*, KOM(2007) 248 endg., Brüssel, 16.5.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0248de01.pdf>.

Jahren, als »Werkvertragsabkommen« in den achtziger Jahren oder als »Abkommen für Saisonarbeit« in den neunziger Jahren. Zum anderen haben die Erfahrungen mit diesen Abkommen gezeigt, dass ein Großteil der Migranten nicht in ihre Heimatländer zurückgeht, vor allem nicht in solche wirtschaftlich schwachen Staaten, in denen die Betroffenen keine Lebensperspektive für sich und ihre Familien sehen. So konnte das Rückführungsabkommen zwischen der EU und Albanien (2005) den steten Anstieg illegaler albanischer Einwanderer in Griechenland nicht verhindern. In Anbetracht dieser Erkenntnis stellt sich die Frage, ob es nicht im Interesse der Betroffenen liegt, wenn zuerst die Probleme der bestehenden Illegalität gelöst werden, bevor man in einem zweiten Schritt neue Arbeitsmigranten anwirbt. Die Alternative wäre demzufolge die Rückkehr zu einer restriktiven Visapolitik gegenüber Drittstaaten in Kombination mit einer Legalisierung der Migranten ohne Aufenthaltspapiere.

Den Preis für das neue Instrument der Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten zahlen aber nicht nur die als unerwünscht geltenden Arbeitssuchenden innerhalb der EU, insbesondere Rumänen und Bulgaren, sowie die in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltserlaubnis. Einen unverändert schlechten Status haben auch die Asylsuchenden in Europa. Während man für neue Arbeitsmigranten zum Beispiel aus der Republik Moldau oder aus dem Westbalkan die EU-Außengrenzen weit öffnet, werden sie für Flüchtlinge immer unpassierbarer. Dabei machen Asylsuchende, die von Schlepperorganisationen illegal in die EU-Mitgliedstaaten eingeschleust werden, nur einen Bruchteil der irregulären Migranten aus. Die weitaus meisten bleiben nach einer legalen Einreise und dem Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung ohne Papiere in der EU. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund zum Beispiel Griechenland und Italien diesem Personenkreis ihre Rechte gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention vorenthalten und damit dem Ansehen der EU im Ausland großen Schaden zufügen. Denn ein wichtiges außenpolitisches Anliegen der EU ist die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Verbindung mit dem Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen, insbesondere im europäischen Nachbarschaftsraum. Wenn aber EU-Mitgliedstaaten selbst gegen geltende Menschenrechtskonventionen verstoßen oder bei der Rückführung illegaler Migranten die Menschenrechtsstandards in den Herkunfts- oder Transitländern ignorieren, setzen sie sich nicht nur der Kritik internatio-

ner Organisationen und von NGOs aus; darüber hinaus wird das begonnene Projekt einer gemeinsamen EU-Außenpolitik an Überzeugungskraft einbüßen, noch bevor diese zu einem ernstzunehmenden Faktor in der internationalen Politik wird. So belegen die Konsultationen im Umfeld der aktuellen Militärintervention in Libyen nicht nur den fehlenden europäischen Konsens in außenpolitischen Fragen, sondern auch die genannte Glaubwürdigkeitslücke. Denn Frankreich und Italien machten erst nach den politischen Umbrüchen in Nordafrika eine Kehrtwende und entzogen den Machthabern in Tunesien und Libyen ihre bisherige Unterstützung. Wenn sie sich nun umso mehr militärisch engagieren, stellt sich die dringliche Frage, welche politischen Ziele und Konzepte zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung Nordafrikas sie eigentlich haben.

Schlussfolgerungen

Von den vier analysierten Mittelmeeranrainerstaaten verfolgt Spanien am ehesten einen ganzheitlichen und proaktiven Ansatz zur Steuerung der illegalen Migration. Ganz offensichtlich hat die spanische Regierung ihre unterschiedlichen Instrumente unter dem starken Migrationsdruck entwickelt, der innerhalb der letzten zehn Jahre zu einem Anstieg der ausländischen Bevölkerung von 2 auf 12 Prozent führte. Diese Entwicklung erklärt sich auch mit den verschiedenen Regularisierungsmaßnahmen, mit denen Spanien das Problem der illegalen Einwanderer in den Griff bekommen wollte. Denn ein Großteil der angeworbenen Saisonarbeiter aus Ecuador, Marokko und Rumänien sind nach Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnisse nicht wieder in ihre Heimatländer zurückgekehrt, sondern suchten sich eine illegale Beschäftigung. Darüber hinaus verstärkte Madrid seine Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, nicht nur um über Rückführungsabkommen Abschiebungen zu erleichtern, sondern auch um die Migrationsursachen anzugehen. So erhöhte Spanien im Rahmen eines »Afrika-Plans« seine Finanzhilfen und koppelte sie an Maßnahmen zur Demokratieförderung.

Im Gegensatz zu Spanien hat Frankreich unter Staatspräsident Nicolas Sarkozy seinen ehemals ganzheitlichen Ansatz in der Migrationspolitik auf die Sicherung der EU-Außengrenzen und die Rückführung illegaler Einwanderer verengt. Dabei gerieten anfangs vor allem Asylsuchende aus den Kriegsgebieten des Mittleren und Nahen Ostens ins Visier der Behörden. Im Jahr 2010 begannen die französischen Behörden schließlich mit der Räumung illegal errichteter Roma-Siedlungen und der Rückführung Tausender Roma in ihre osteuropäischen Herkunftsländer. Auch wenn dies kritikwürdig ist, so wurde das Problem im öffentlichen Diskurs nur oberflächlich behandelt. Zum einen gibt es gerade wegen der Strategie der differenzierten Integration in der EU nach wie vor Einschränkungen in der Reise- und Niederlassungsfreiheit. Der Status als EU-Bürger befreit niemanden von der Pflicht, in einem anderen Mitgliedstaat selbst für soziale Risiken wie Krankheit und Arbeitslosigkeit aufzukommen. Zum anderen wurde beim Beitritt der osteuropäischen Reformstaaten nicht in Betracht gezogen, dass die größer werdenden sozioökonomischen Unter-

schiede neue Armutswanderungen innerhalb der Gemeinschaft auslösen könnten. Mit ihrer Klage gegen Frankreich hat die EU-Kommission gezeigt, dass sie die Vorboten dieser neuen EU-Binnenmigration und die politische Relevanz dieses Themas nicht erkannt hat.

Italien und Griechenland sind Länderbeispiele für eine Migrationspolitik, die nur einem partiellen Ansatz folgt und deshalb als reaktiv einzustufen ist. Das heißt, diese beiden Mittelmeeranrainer haben keine eigenen Strategien zur Bekämpfung der Migrationsursachen entwickelt, sondern sie versuchen im Rahmen des Möglichen negative Folgen für ihre Länder abzuwenden oder wenigstens zu minimieren. Ihren relativen Erfolgen bei der maritimen Grenzsicherung mit Unterstützung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX stehen allerdings Menschenrechtsverletzungen gegenüber, die vielleicht nicht beabsichtigt sind, aber billigend in Kauf genommen werden. So hat Italien kein Asylgesetz, das internationalen Standards genügen würde, während in Griechenland die Anerkennungsrate auf niedrigem Niveau gehalten wird, um weitere Flüchtlinge abzuschrecken.

Ihre Fokussierung auf die Sicherung der Außengrenzen wird allerdings dem eigentlichen Problem der illegalen Migration nicht gerecht. Denn beide Länder profitierten seit dem Ende des Kalten Kriegs vom Zuzug billiger Arbeitskräfte aus Osteuropa, insbesondere aus den Balkanländern Albanien, Bulgaren und Rumänien. Doch viele saisonale Arbeitskräfte sind wegen der permanenten Wirtschaftskrisen ihrer Herkunftsländer in Italien oder Griechenland geblieben und haben sich zum Teil auf dem Arbeitsmarkt illegale Beschäftigungen gesucht. Dies erklärt den hohen Anteil an Albanern unter den Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis: In Griechenland liegt er bei schätzungsweise 64 Prozent (etwa 180 000); in Italien stellen Albaner, Rumänen, Ukrainer und Polen zusammen 50 Prozent der illegalen Migranten (d. h. etwa 325 000).

Trotz dieser ungelösten Probleme einer anwachsenden europäischen Binnenmigration, die sich derzeit eher als Armutswanderung darstellt, setzt die EU-Kommission auf das neue Instrument der Mobilitätspartnerschaften mit Drittländern. Der Bereich der

Migrationspolitik dient ihr dazu, immer mehr außenpolitische Kompetenzen an sich zu ziehen, ohne jedoch auf die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zurückzugreifen: Und die aus diesen Erfahrungen gewonnene Erkenntnis lautet, dass die Anwerbung von saisonalen Arbeitskräften aus krisengeplagten Wirtschaftsregionen stets das Phänomen der illegalen Migration nach sich zieht. Wie die Beispiele der Mittelmeeranrainer zeigen, steht die EU derzeit vor der großen Herausforderung, erst einmal die »unerwünschten« Resultate der Arbeitsmigration der letzten beiden Jahrzehnte zu bewältigen. Deshalb sollten die Akteure auf der supranationalen Ebene zum Beispiel zur Kenntnis nehmen, dass das Instrument der Regularisierung in Kombination mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit bisher positiv zu Buche geschlagen hat. Weitere Legalisierungsmaßnahmen von Beschäftigungsverhältnissen in der Schattenwirtschaft kämen überdies dem Anliegen der EU entgegen, die Menschenrechte und Grundrechte ihrer Bürger besser zu schützen.

Abkürzungen

BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CIE	Centro di identificazione ed espulsione
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
efms	Europäisches Forum für Migrationsstudien
EMN	European Migration Network
GASiM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
HWWI	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
INE	Instituto Nacional de Estadística (Madrid)
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISMU	Iniziative e Studi sulla Multietnicità
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MIREM	Migration de retour au Maghreb
NGO	Non-Governmental Organization
SEPE	Soma Epiteorēton Ergasias (griech, Arbeitsaufsichtsbehörde)
SIS	Schengener Informationssystem
SIVE	Sistema Integrado de Vigilancia Exterior
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

Literaturhinweise

Sabine Riedel

Frankreich als Einwanderungsland. Debatten um Immigration, Integration und nationale Identität

SWP-Studie 25/07, September 2007

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S25_rds_ks.pdf>

Sabine Riedel

Der vielstimmige Islam in Europa. Muslimische Beiträge zu Integrationsdebatten

SWP-Studie 17/10, Juni 2010

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S17_rds_ks.pdf>

Steffen Angenendt/ Roderick Parkes

Neuer Impuls für die EU-Asylpolitik? Möglichkeiten und Grenzen des neuen Unterstützungsbüros für Asylfragen

SWP-Aktuell 60/10, August 2010

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A60_adt_pks_ks.pdf>

Steffen Angenendt/ Roderick Parkes

EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm.

Neue Kompetenzen, bessere Politik?

SWP-Aktuell 71/09, Dezember 2009

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf>