

Schöfberger, Irene

Research Report

Wie die EU-Migrationspolitik transnationale Entwicklung fördern kann

Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2019

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Schöfberger, Irene (2019) : Wie die EU-Migrationspolitik transnationale Entwicklung fördern kann, Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2019, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <https://doi.org/10.23661/as1.2019>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200055>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Wie die EU-Migrationspolitik transnationale Entwicklung fördern kann

Zusammenfassung

Innerhalb der Europäischen Union (EU) sowie zwischen der EU und afrikanischen Staaten finden intensive politische Debatten über Migrationspolitik statt. Obwohl diese beiden Prozesse oft getrennt analysiert werden, stehen sie miteinander in Verbindung. Dieses Papier basiert auf Interviews mit Vertretern europäischer und afrikanischer Staaten sowie Regionalorganisationen und auf der Analyse politischer Dokumente. Es kommt zu dem Schluss, dass inneneuropäische Verhandlungen die Zusammenarbeit zwischen der EU und Afrika in zweierlei Hinsicht behindern. Erstens wird die verstärkte Fokussierung auf Grenzkontrollen von der internen auf die externe Dimension der EU-Migrationspolitik übertragen. Zweitens wird Migrationspolitik eng gefasst, was transnationaler Entwicklung im Wege steht.

Inneneuropäische Debatten und Aushandlungsprozesse beeinflussen EU-Afrika-Kooperation. Die zunehmende Fokussierung auf Grenzkontrollen steht der Einführung einer Politik im Wege, welche das Potenzial der Migration für transnationale Resilienz und Entwicklung fördern könnte. Deshalb ist eine Überwindung inneneuropäischer Differenzen eine Voraussetzung für nachhaltige EU-Afrika-Kooperation und für eine Unterstützung afrikanischer Migrant/innen als Akteure, die zu transnationaler Entwicklung beitragen können.

Es gibt zwei wichtige Erkenntnisse, die die Kommission und die Mitgliedstaaten aus ihren Schwierigkeiten ziehen können, eine gemeinsame Migrationspolitik zu definieren. Erstens sollten sie die Herausforderung angehen, nationale und transnationale Kompetenzen neu auszurichten. Zweitens sollten sie die Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern sowohl in Europa als auch in Afrika besser berücksichtigen.

Insbesondere sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- Sich auf die interne Dimension der EU-Migrationspolitik konzentrieren und die derzeitige Aufteilung von nationalen und EU-transnationalen Kompetenzen neu ausrichten. Dies ist notwendig, um die Zuständigkeitskonflikte zu beseitigen, welche momentan den Verhandlungen über eine gemeinsame Politik im Wege stehen. Insbesondere sollten sie die Möglichkeit untersuchen, einige derzeit nationale Kompetenzen auf die EU zu übertragen, zum Beispiel durch die Schaffung einer EU-Agentur für Arbeitsmigration im Rahmen eines Pilotprojekts.
- Effektive Mechanismen für die Teilung der Verantwortung innerhalb der EU einführen, zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums. Als Teil einer Reform der Dublin-Verordnung sollten sie insbesondere für ein System zur Umsiedlung der Flüchtlinge und Migranten sorgen, das auf Anreizen und Sanktionen beruht.
- Die Bedürfnisse von jungen und gering qualifizierten europäischen Arbeitern sowie von europäischen Arbeiter/innen mit Migrationshintergrund besser berücksichtigen, indem sie mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds Beschäftigung, Arbeitsplatzsicherung und Arbeitnehmerrechte fördern.
- Politische Maßnahmen einführen, die das Potenzial von Migration für transnationale Entwicklung unterstützen. Für die Umsetzung dieser Politik sollte der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 angemessene Mittel vorsehen. Insbesondere sollten derartige Maßnahmen selbstbestimmte Strategien von afrikanischen Migrant/innen unterstützen, wie zum Beispiel zirkuläre Mobilität und den Transfer von Rücküberweisungen.

Das EU-Asyl- und Migrationsmanagementsystem: interne und externe Dimension

Das EU-Asyl- und Migrationsmanagementsystem besteht aus einer internen und einer externen Dimension. Die interne Dimension entstand 1995, als die EU-Mitgliedstaaten den Schengen-Raum einführten und entschieden, dass ein supranationales System zur europäischen Teilung der Verantwortung in den Bereichen Migration und Asyl etabliert werden sollte. Die externe Dimension wurde 1999 geschaffen, als der Europäische Rat erklärte, dass ein solches System auch auf einer Teilung der Verantwortung mit Herkunftsländern basieren sollte. Die beiden Dimensionen sollten sich gegenseitig ergänzen. Allerdings hat die interne Dimension im Laufe der Zeit einen unverhältnismäßig hohen Einfluss auf die externe Dimension erlangt.

Inneneuropäische Spannungen haben Fortschritte im EU-internen Asyl- und Migrationsmanagement behindert. Aufgrund ihrer demographischen Situation und unterschiedlicher Arbeitsmärkte haben die Mitgliedstaaten divergierende Interessen bzgl. der Einrichtung von legalen Migrationswegen. Diese Differenzen sind aufgrund der EU-Erweiterung in 2004 und des Wirtschaftsabschwungs nach 2008 gewachsen. Eine weitere Herausforderung ergibt sich durch den Widerstand der Mitgliedstaaten, Verantwortung für Flüchtlinge zu übernehmen, wie die festgefahrenen Verhandlungen über die Reform der Dublin-Verordnung zeigen. Nach dem Anstieg der Zahl der Asylsuchenden nach 2015 haben sich die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten verschärft, was mit einer schrittweisen Stärkung von nationalen Ansätzen einhergeht. Dies hat auch mehrfach zu einer vorübergehenden Aussetzung des Schengen-Abkommens geführt.

Die EU hat versucht, interne Differenzen durch verstärkte Anstrengungen in der externen Migrationspolitik zu überbrücken. Im Jahr 2005 hat sie den Gesamtansatz zur Migrationsfrage eingeführt, ein umfassender politischer Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern. Der Gedanke hinter diesem Konzept war, dass die Verantwortung für Asyl- und Migrationsmanagement zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Migrationsherkunfts- und Transitländern geteilt werden müsse. Um die Einführung von transnationalen Mechanismen zur Verantwortungsteilung zu erleichtern, wurden innerhalb der EU-Afrika-Beziehungen Dialoge über Migration ins Leben gerufen, wie z. B. der Rabat-, der Khartum- oder der Valetta-Prozess. Jedoch haben Differenzen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten Fortschritte bei der externen Dimension behindert. Denn auch die afrikanischen Staaten sind zurückhaltend, wenn es darum geht, ihre nationalen Kompetenzen in den Bereichen Asylpolitik und Grenzkontrolle abzutreten. Außerdem wurde schnell offensichtlich, dass europäische und afrikanische Staaten divergierende Interessen haben, wenn es um Angelegenheiten wie z. B. irreguläre Migration geht. Für Afrika ist sie eine Quelle von Einnahmen durch Rücküberweisungen, während die EU sie als Herausforderung für ihre Grenzkontrollen ansieht.

Interne Dimension: Versicherheitlichung der Migrationspolitik

Seit dem Schengen-Abkommen (1995) haben in der EU zwei Herangehensweisen bzgl. Migration und Asyl nebeneinander existiert. Der „Versicherheitlichungsansatz“ sieht in der Migration eine Bedrohung der Grenzkontrollen und der nationalen Sicherheitslage. Dieser Ansatz wird hauptsächlich von Akteuren vertreten, die sich dafür einsetzen, dass die Kompetenzen für Migration und Asyl bei den Nationalstaaten verbleiben, wie Innenministerien und der Europäische Rat. Der „Chancenansatz“ hingegen wertet Migration als eine gute Gelegenheit für wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung in Europa und Afrika. Akteure, die diesen Ansatz unterstützen, gehören zu denjenigen, die supranationale Lösungen bevorzugen, wie bspw. Entwicklungsministerien. Vom Ende der 1990er Jahre bis 2004 haben beide Ansätze die EU-Migrations- und Asylpolitik gleichermaßen geprägt.

Seit 2005 hat jedoch der Versicherheitlichungsansatz schrittweise mehr Bedeutung erlangt. Gleichzeitig hat der Chancenansatz aufgrund der wachsenden nationalen Spannungen in europäischen Gesellschaften an Popularität eingebüßt. Diese Spannungen sind hauptsächlich auf drei Faktoren zurückzuführen. Erstens wurden sie von Unterschieden der Arbeitsmärkte beeinflusst. Aufgrund des wirtschaftlichen Abschwungs nach 2008 ist der Bedarf an zugewanderten Arbeitskräften in einigen europäischen Staaten (zum Beispiel Italien) zurückgegangen, während die Lage in anderen Staaten (zum Beispiel Deutschland) stabiler blieb. Zweitens hat im Zeitraum 2014 bis 2015 die zunehmende Anzahl der Asylsuchenden Diskussionen über deren Verteilung innerhalb der EU verschärft. Drittens spielen auch historische Differenzen eine wichtige Rolle, zum Beispiel hinsichtlich der Einwanderungsgeschichte und der sich daraus ergebenden ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung, der Art, wie der Staat sich entwickelt hat, oder die Kolonialgeschichte. Diese Spannungen entstanden insbesondere zwischen westlichen und östlichen Mitgliedstaaten.

Die Verlagerung hin zum Versicherheitlichungsansatz hat sich auf nationaler Ebene in dem Maße beschleunigt, wie das Misstrauen in nationale und europäische Institutionen in Teilen der Bevölkerung wuchs. Dies ist insbesondere in Staaten wie Italien, Spanien und Griechenland zu beobachten, die sowohl vom wirtschaftlichen Abschwung als auch von der Ankunft zahlreicher Migrant/innen betroffen sind. Die Bürger äußern ihren Unwillen über die von der EU unterstützten politischen Maßnahmen. Seit 2008 kritisieren Bürger in Südeuropa eine Politik, die aus ihrer Sicht geprägt ist von einer transnationalen und global orientierten Perspektive, die jedoch vor Ort keine Lösungen bietet für Arbeitslosigkeit und unsichere Beschäftigungsverhältnisse. Seit 2015 ist dieses Misstrauen noch weiter angewachsen, da ein Teil der Bürgerinnen und Bürger den Eindruck hat, dass die EU nicht in der Lage oder nicht gewillt sei, die wachsende Anzahl von ankommenden Migranten zu steuern. Ein ähnliches Misstrauen hat sich zum Beispiel in neuen Mitgliedstaaten breitgemacht. Infolgedessen konnten nationalistische, euroskeptische Parteien, die auf

dieser Welle des Misstrauens reiten, sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene an Bedeutung gewinnen. Diese Parteien beziehen Stellung gegen internationale politische Maßnahmen, die in der Migration eine Chance für Entwicklung sehen (wie der Globale Pakt für Migration), und sie treten für eine Verschärfung der Grenzkontrollen ein. Es spricht für sich, dass 2018 der Vorschlag der Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 Kosten für Grenzkontrollen vorsieht, die insgesamt die Ausgaben für internes Asyl- und Migrationsmanagement um mehr als das Zweifache übersteigen.

Die zunehmende Fokussierung auf nationalen Grenzkontrollen stellt eine Bedrohung für den Schengen-Besitzstand dar. Sie verschärft die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und verhindert europäische transnationale politische Lösungen. Die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten haben versucht, diesen Herausforderungen durch eine Verschiebung des Schwerpunktes auf die Außengrenzen zu begegnen.

Externe Dimension: ganzheitliche EU-Afrika-Zusammenarbeit durch EU-Versicherheitsansatz behindert

Durch die Tampere-Schlussfolgerungen des Rates (1999) wurde von Anfang an vorgesehen, dass die externe Dimension der EU-Migrationspolitik die interne Dimension unterstützen sollte. Dementsprechend hat sich die externe Dimension gemäß den inneneuropäischen Dynamiken entwickelt. So wurde die externe Politik in den Anfangsjahren durch eine Mischung aus dem Versicherungs- und dem Chancensatz geprägt. Allerdings hat der Versicherungsansatz seit 2008 – und insbesondere seit 2015 – auch in den Außenbeziehungen stark an Bedeutung gewonnen.

Das hat zur Entstehung von drei politischen Handlungsfeldern geführt. Erstens stellen europäische Politiker irreguläre Migration in den Vordergrund und propagieren deshalb verstärkte Grenzkontrollen und Rückführung in Herkunfts- oder Drittländer. Zweitens suchen sie nach Lösungen, um Verantwortung in Verbindung mit Asyl zu teilen oder zu vermeiden, indem sie Transitstaaten eine wichtigere Rolle zuweisen und Maßnahmen einleiten, die Asylsuchende daran hindern, das EU-Gebiet zu erreichen. Drittens werden die Bedingungen für reguläre Migration selektiver gestaltet.

Alle drei Handlungsfelder rücken europäische Interessen in den Fokus. Ehemals gemeinsame Interessen der EU und Afrika, wie zum Beispiel die Vorteile transnationaler Migration, treten in den Hintergrund. Darüber hinaus wenden sich diese drei Aktionsbereiche teils gegen afrikanische Staatssouveränität und Interessen. Um sicherzustellen, dass afrikanische Staaten kooperieren, hat die EU den Einsatz von „positiven und negativen Anreizen“ verstärkt (Europäische Kommission, 2016). Insbesondere hat sie ihre Entwicklungshilfe an Herkunfts- und Transitländer aufgestockt. Dies soll die Zusammenarbeit mit Afrika erleichtern und „Fluchtursachen“ adressieren.

Der Versicherungsansatz behindert die EU-Afrika-Zusammenarbeit im Bereich der Migration. Insbesondere werden eine enge Definition von Migration durchgesetzt und

wichtige Aspekte missachtet. So laufen politische Kooperationsansätze, die europäischen Interessen im Vergleich zu afrikanischen Interessen den Vorrang geben, Gefahr, ihre Ziele zu verfehlen. Sie könnten außerdem zur Verletzung von internationalen Menschenrechtsabkommen führen. Darüber hinaus könnte eine Zusammenarbeit, die abhängig ist von Kontrollen gegen irreguläre Migration, sich negativ auf andere Politikbereiche auswirken, wie zum Beispiel den Handel. Und schließlich führt eine eng gefasste Definition von Migration dazu, dass deren Potenzial für transnationale Entwicklung eingeschränkt wird.

Der EU-Versicherheitsansatz schränkt transnationale Entwicklung ein

Migration trägt zu Entwicklung sowohl in Afrika als auch in der EU bei, insbesondere durch die Zirkulation von Arbeitskräften, Fähigkeiten und Geld. In Afrika ist Mobilität schon lange eine Resilienzstrategie, durch die Migrantinnen und Migranten einen Mangel an Ressourcen in ihrer Heimat kompensieren. Mit Rücküberweisungen unterstützen sie die Resilienz der lokalen Bevölkerung gegen Risiken wie z.B. Umweltdegradation. In der EU ist Einwanderung aus Afrika wichtig für arbeitsintensive Wirtschaftssektoren. Der Beitrag von Migration zu transnationaler Entwicklung hängt aber davon ab, wie der Zugang zu legalen Migrationswegen, zu Beschäftigungsangeboten und zu Rücküberweisungen reguliert wird.

Der EU-Versicherheitsansatz verhindert die Einführung von Maßnahmen, die das Potenzial der Migration für transnationale Entwicklung fördern. Dass legale Migrationswege zunehmend selektiv werden, penalisiert verwundbare, gering qualifizierte Migrant/innen. Gleichzeitig wird die Einschränkung legaler Migrationswege für niedrig qualifizierte Menschen (z.B. Saisonarbeiterquoten) voraussichtlich zu einem Anstieg von irregulärer Migration und Schwarzarbeit in der EU führen. Da Schwarzarbeit billiger ist als reguläre Arbeit, kann dies zu negativen Auswirkungen auf europäische gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen, zum Beispiel durch Lohndumping. Darüber hinaus führt eine Verstärkung von Grenzkontrollen zu Einschränkungen von zirkulärer Migration als Anpassung an wechselnde wirtschaftliche Umstände. Das erhöht die Verwundbarkeit von Migrantinnen und Migranten gegenüber ökonomischen Risiken in Afrika und in Europa.

Entwicklungszusammenarbeit kann die negativen Auswirkungen von eng gefassten Migrationsmanagementansätzen nicht kompensieren. Basierend auf der Idee, dass Migration durch ein niedriges Entwicklungsniveau hervorgerufen wird, haben EU-Entscheidungsträger vorgeschlagen, sie mit Hilfe von Entwicklungspolitik zu reduzieren. Allerdings stellen zwei Forschungserkenntnisse dies in Frage. Erstens: Verbesserungen der sozioökonomischen Bedingungen in armen Ländern führen kurzfristig zu einem Anstieg der internationalen Migration (Martin-Shields, Schraven, & Angenendt, 2017). Zweitens: Entwicklungspolitik hat nur einen begrenzten Effekt auf wirtschaftliche Wachstumsraten und die Schaffung von Arbeitsplätzen (Clemens & Postel, 2018).

Empfehlungen für Entscheidungsträger

Die obige Analyse führt uns zu den folgenden Empfehlungen für europäische politische Entscheidungsträger:

1. Die Aufteilung von nationalen und transnationalen Kompetenzen innerhalb der EU neu ausrichten.

Die Spannung zwischen nationalen und transnationalen Kompetenzen ist sowohl eine Ursache als auch eine Konsequenz der Unfähigkeit der EU, Migration und Asyl effektiv zu steuern. Während die EU versucht, die Krise zu entschärfen, indem sie den Fokus auf die externe Dimension verlegt, birgt dieser Ansatz das Risiko, die Differenzen zu verfestigen, anstatt sie zu überbrücken. Darüber hinaus werden für die interne Dimension immer noch Lösungen gesucht, denn alle Migrant/innen und Asylsuchenden einfach vom Gebiet der EU fernzuhalten, ist weder im Einklang mit internationalem Recht, noch erscheint es machbar. Um Konflikte innerhalb der EU zu lösen, muss über eine Neubewertung der gegenwärtigen Verteilung von nationalen und transnationalen Kompetenzen nachgedacht werden. Durch die Schaffung einer EU-Agentur für Arbeitsmigration könnte die Übertragung einiger Kompetenzen auf die EU geprüft werden. Diese Agentur könnte Lösungsvorschläge erarbeiten, wie Migrant/innen nach einer Überprüfung ihrer Fähigkeiten und je nach dem Bedarf an Arbeitskräften in den Mitgliedstaaten umzuverteilen sind.

2. Ein EU-Umverteilungssystem auf der Grundlage von Anreizen und Sanktionen als Teil einer Reform der Dublin-Verordnung erarbeiten.

Ein Migrationsmanagementsystem, das darauf beruht, Verantwortung grenzübergreifend zu teilen, ist eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Schengen-Raums. Die östlichen Mitgliedstaaten verhindern momentan Verhandlungen über eine Umverteilung, weil sie weniger Immigranten

haben als die westlichen Mitgliedstaaten. Diese Staaten würden durch eine Umverteilung der Migrant/innen sicherlich am meisten benachteiligt. Gleichzeitig profitieren sie vom Schengen-Abkommen und vom EU-Haushalt in erheblichem Maße. In diesem Kontext könnte die EU die Aufteilung der Verantwortung für Migrant/innen mit Anreizen und Sanktionen im Hinblick auf andere Aspekte der EU-Zusammenarbeit verbinden.

3. Den Bedürfnissen europäischer Bürger/innen in der EU-Wirtschafts- und Sozialpolitik mehr Gewicht geben.

Um Nationalismus zu bekämpfen, muss die EU den Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger mehr Beachtung schenken. Dazu gehören u.a. junge Arbeitskräfte und diejenigen mit geringen Qualifikationen, ebenso wie Arbeitnehmer/innen mit Migrationshintergrund. Insbesondere sollte die EU Maßnahmen unterstützen, die nicht nur Beschäftigung fördern, sondern auch Arbeitsplatzsicherung und Arbeitnehmerrechte. Eine angemessene Finanzierung im neuen EU-Haushalt sollte über den Europäischen Sozialfonds sichergestellt werden. Außerdem sollten Arbeitsplatzsicherung und Arbeitnehmerrechte im MFR in der Rubrik „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ eingebunden werden.

4. Politische Maßnahmen zur Förderung des Potenzials der afrikanischen Migration zur transnationalen Entwicklung einführen.

EU-Entscheidungsträger müssen sich von eng gefassten Migrationsmanagementansätzen verabschieden. Stattdessen sollten sie Konzepte stärken, die afrikanische Migrantinnen und Migranten als transnationale Akteure unterstützen. Insbesondere sollten sie Maßnahmen fördern, die zirkuläre Migration erleichtern und den Zugang zu Migration gerechter gestalten (z.B. Bildungsprojekte). Der MFR 2021-2027 sollte für einen solchen Ansatz angemessene Mittel bereitstellen.

Literatur

- Clemens, M. A., & Postel, H. M. (2018). *Deterring emigration with foreign aid: An overview of evidence from low-income countries* (CGD Policy Paper No. 119). Abgerufen von <https://www.cgdev.org/sites/default/files/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries.pdf>
- European Commission. (2016). *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. Abgerufen von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1508753858318&uri=CELEX%3A52016DC0385>
- Martin-Shields, C., Schraven, B., & Angenendt, S. (2017). *More development – more migration? The “migration hump” and its significance for development policy co-operation with sub-Saharan Africa* (Briefing Paper 20/2017). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Dieses Papier ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Europas Rolle in der Welt: Von Entwicklungszusammenarbeit zu Politik für globale Entwicklung?“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) entstanden, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird.



Dr. Irene Schöfberger
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit mit dem globalen Süden“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as1.2019