ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Velling, Johannes

Working Paper — Digitized Version

Schengen, Dublin und Maastricht: Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik

ZEW Discussion Papers, No. 93-11

Provided in Cooperation with:
ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Velling, Johannes (1993) : Schengen, Dublin und Maastricht: Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik, ZEW Discussion Papers, No. 93-11, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/29411

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Discussion Paper

Discussion Paper No 93-11

Schengen, Dublin und Maastricht - Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik

Johannes Velling

Kiel
0636(93.11)

ZEW
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Labour Economics and Human Resources Series

Schengen, Dublin und Maastricht - Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Immigrationspolitik

von

Johannes Velling

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

März 1993

Abstract

With the fall of the borders between (most of) the countries of the Common Market, the member countries of the EC have lost one of their most important instrument to control immigration: the control of their external borders. This fact combined with the increasing immigration pressure from outside forced most EC members to think of a common European migration policy. Thus, as the idea of the 'market without borders' materialized, some EC countries started to make first contractual arrangements to mitigate the negative effects of lifting the borders between them. The paper discusses the international treaties relevant for a European immigration policy which have been decided upon so far and tries to evaluate the consequences and the reasoning of the recent developments. The discussion takes place based on a framework for a migration policy which is developed in the first part.

Danksagung:

Für hilfreiche Kommentare und Anregungen danke ich an dieser Stelle Jörn-Steffen Pischke und Viktor Steiner, für wertvolle Unterstützung bei der laufenden Forschungsarbeit möchte ich Malte Woydt meinen Dank aussprechen.

1. Einleitung

Der Einwanderungsdruck, der von dem gewaltigen Potential Migrationswilliger aus den Nachbarstaaten Westeuropas ausgeht, stellt eine der bedeutendsten Herausforderungen für die westeuropäischen Staaten zum Ende dieses Jahrhunderts dar. Für viele Staaten ist diese Situation jedoch neu und ungewohnt, hinsichtlich der richtigen Handhabung der zunehmenden Immigration herrscht oftmals Unsicherheit und Ratlosigkeit. Dies trifft insbesondere auf die südlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu, die sich innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte von Emigrations- zu Immigrationsländern entwickelt haben. Aber auch die mitteleuropäischen Staaten wurden von der starken Zuwanderung insbesondere aus Osteuropa überrascht. Zwischen allen westeuropäischen Staaten herrscht jedoch insoweit Einigkeit, daß die Problematik der zunehmenden Immigration nur gemeinschaftlich angegangen werden kann.

Dieses Harmonisierungsbestreben stellt eine Veränderung in der bisher auf nationale Souveranität ausgerichteten Haltung in der Immigrationspolitik der westeuropäischen Staaten dar (vgl. Sieveking 1991). Aber mit der Realisierung des Binnenmarktes ab 1993 und der damit verknüpften Reduzierung bzw. Abschaffung der Grenzkontrollen hat man allseits erkannt, daß eine einzelstaatliche Politik zur Bewältigung des Zustroms von Immigranten nach Westeuropa nicht mehr erfolgversprechend sein kann. Denn wenn ein Land nach außen seine Grenzen öffnet, so können die Immigranten bei mangelnder Grenzkontrolle im Binnenbereich insbesondere der EG ungehindert weiterwandern. Deshalb wird allseits ein koordiniertes Vorgehen in der Immigrationspolitik angestrebt.

Weder in der Politik noch in der Wissenschaft wird ernsthaft bestritten, daß es im Rahmen der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen der EG einen Koordinierungsbedarf gibt. Doch herrscht keineswegs Einigkeit darüber, auf welcher Ebene diese Koordinierung stattfinden sollte. Sollte etwa die EG eine Kompetenz erhalten oder sollte man wie bisher eine Koordinierung auf intergouvernementaler Ebene anstreben? Außerdem gibt es unterschiedliche Meinungen dazu, wieweit diese Koordinierung gehen sollte. Relativ unstrittig ist ein gemeinsames Vorgehen bei der Überwachung der Außengrenzen. Aber sollte z.B. auch die Visumspolitik in eine Koordinierung miteinbezogen werden? Ist der Zugang zur Beschäftigung eine nationale oder eine gemeinschaftliche Angelegenheit? Welche Koordination sollte bei der Asylpolitik, die untrennbar mit der allgemeinen Immigrationspolitik verknüpft ist, angestrebt werden?

Im Rahmen dieser Arbeit sollen die bisherigen Koordinierungs- und Harmonisierungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor diesem Hintergrund kritisch dargestellt werden. Dabei wird nach einleitenden Ausführungen zur Brisanz der Einwanderungsproblematik in Europa (Abschnitt 2) zunächst in einem kurzen historischen Abriß die allmähliche Herausbildung einer gemeinschaftlichen Immigrationspolitik dargestellt (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 wird dann ein Rahmen zur Systematisierung der Komponenten einer europäischen Immigrationspolitik entwickelt, der der besseren Einordnung bisher getroffener bzw. angestrebter Maßnahmen auf europäischer Ebene dienen soll. Diese Vorgehensweise scheint angesichts der Komplexität des Migrationsphänomens sowie der Vielfalt möglicher Steuerungsmechanismen angemessen. Auf das so entwickelte Schema

wird bei der Darstellung der wesentlichen vertraglichen Vereinbarungen auf europäischer Ebene in Abschnitt 5 immer wieder verwiesen. Abschnitt 6 schließlich enthält einige Schlußfolgerungen.

2. Die Brisanz der Zuwanderungsproblematik in Westeuropa

Seit mehreren Jahren schon verzeichnet Westeuropa einen stark steigenden Zuwanderungsdruck. Die Gründe hierfür sind vielfältiger Art, denen je nach Region bzw. Land unterschiedliches Gewicht zugemessen werden kann.

So ist für die mitteleuropäischen Staaten sicherlich der Wegfall des "Eisernen Vorhangs" die wichtigste Ursache für den starken Anstieg der Zuwanderungszahlen. Durch den Wegfall dieser Barriere ohne eine entsprechende Verschärfung der Grenzkontrollen auf der anderen Seite wurde für ein gewaltiges Potential an Zuwanderungswilligen der Grenzübertritt überhaupt erst möglich, der bis dahin durch die vollständige Abriegelung der osteuropäischen Staaten künstlich zurückgehalten wurde. Besonders betroffen sind die Bundesrepublik und Österreich, aber auch die darangrenzenden Benelux-Staaten sowie die Schweiz.

Die südeuropäischen Länder sind dagegen schon seit längerer Zeit mit der Einwanderung aus den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten vertraut, die jedoch in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat und nicht mehr nur ausschließlich aus Einwanderung aus den Maghreb-Staaten besteht. Für alle westeuropäischen Länder spielt die Einwanderung aus den asiatischen Ländern eine vergleichbare Rolle, die allerdings wesentlich durch Unterschiede bei der Großzügigkeit in der Flüchtlingspolitik bestimmt ist. Als wesentlicher Grund für den Anstieg der Zuwanderungszahlen auch aus weiter entfernteren Ländern wird die verbesserte Informationslage in den Herkunftsländern über die Situation in den potentiellen Aufnahmeländern angesehen, die zwar oftmals auf unvollständigen bzw. verzerrten Darstellungen beruht, aber dennoch einer Migrationsentscheidung zugrundegelegt wird. Hinzu kommt der Ausbau der Transportmöglichkeiten, der vielfach von einer gleichzeitigen Abnahme der Transportkosten begleitet wird.

Eine sehr wichtige Rolle nimmt nach wie vor die Differenz zwischen den Realeinkommen im Herkunfts- und Zielland ein. Hierunter fallen nicht allein aktuelle Lohnunterschiede, sondern auch das Ausmaß von Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern besonders unter dem eher wanderungswilligen jüngeren Teil der Bevölkerung, sowie die Zukunftsaussichten über eine Änderung der wirtschaftlichen Situation.

Aus europäischer Sicht stellt insbesondere der geplante Wegfall der Binnengrenzen zwischen den Signatarstaaten des Schengener Abkommens eine Herausforderung für eine europäisch orientierte Migrationspolitik dar. Dem Schengener Abkommen sind bisher alle Kontinentalstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme Dänemarks beigetreten, so daß zwischen diesen Staaten eine unkontrollierte Weiterwanderung von Zuwanderern erfolgen kann, die über eine beliebige Außengrenze der EG in das Gebiet der EG gelangt sind.

3. Schritte auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik in Europa

Die Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Migrationspolitik ist von Anfang an von zwei ganz unterschiedlichen Entwicklungen geprägt gewesen. So wurde die Migration von EG-Bürgern innerhalb der Binnengrenzen seit Gründung der EG im Zeitablauf immer weiter erleichtert. Dagegen fand eine Kooperation auf dem Gebiet der Immigration von Drittstaatsangehörigen in die EG erst sehr spät statt und befindet sich noch immer in den Anfängen.

Der Aspekt der innergemeinschaftliche Migration findet seinen Niederschlag bereits bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft. In den Römischen Verträgen wurde mit der Festschreibung der Personenverkehrsfreiheit des Art. 48ff. bereits der Grundstein für eine liberale Immigrationspolitik für EG-Bürger innerhalb der Binnengrenzen gelegt. Die dort definierte Freizügigkeit wurde stufenweise ausgebaut und löste sich im Zeitverlauf von der rein ökonomischen Ausrichtung einer Freizügigkeit des "Produktionsfaktors" Arbeit hin zur Freizügigkeit für alle Bürger, die auf einen gesicherten Lebensunterhalt verweisen können. Diese Entwicklung für die Europäische Gemeinschaft gipfelt in der in den Verträgen von Maastricht vorgesehenen Unionsbürgerschaft, die endgültig die Verknüpfung der Freizügigkeit an die Ausübung einer ökonomisch relevanten Tätigkeit aufgibt.

Im Gegensatz hierzu ist die Formulierung einer gemeinsamen Politik gegenüber Einwanderern aus Drittstaaten in die Europäische Gemeinschaft noch eher in den Kinderschuhen. Der Hauptgrund für diese zögerliche Entwicklung wird überwiegend darin gesehen, daß die meisten Mitgliedstaaten der EG die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen in ihr Hoheitsgebiet als Angelegenheit ihrer nationalen Souveranität ansehen. Während die Freizügigkeit von EG-Bürgern eher als Bestandteil einer wachsenden wirtschaftlichen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten der EG aufgefaßt wurde, schien die Einwanderung aus Drittstaaten eher die Innen- und Rechtspolitik der Mitgliedstaaten zu betreffen, bei der bis heute noch keine bedeutsame Kompetenzabtretung an EG-Institutionen stattfand.

So fand die bisherige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EG auf diesem Gebeit praktisch ausschließlich außerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaft, nämlich auf intergouvernementaler Ebene statt. Die wenigen Abkommen, die die EG selbst schloß (insbesondere mit der Türkei, den Maghreb-Staaten, Jugoslawien sowie den AKP-Staaten), ließen das gemeinsame Grundprinzip der nationalen Zuständigkeiten unangetastet. Selbst das Assoziierungsabkommen der EG mit der Türkei, dem vielleicht in diesem Zusammenhang die größte Bedeutung zugemessen werden kann, bringt nur Erleichterungen für bereits ansässige Türken, ohne aber die Zuwanderung weiterer türkischer Staatsbürger zu berühren.

Die ersten Annäherungen der nationalen Migrationspolitiken fanden innerhalb der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik im Jahre 1975 mit der Schaffung der sog. TREVI-Gruppe statt, der die zuständigen Innen- und Justizminister angehören. Die Aufgabe dieser Gruppe bestand in der Koordinierung der Innen- und Rechtspolitik auf den Gebieten der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung. Dieser Institution ist mit dem Gedanken an einen "Binnenraum ohne Grenzen" nach 1992 eine immer größere Bedeutung zugekommen. Denn nach der bloßen Absichtserklärung im Weißbuch der EG 1985

wurde die Idee des grenzenlosen gemeinsamen Marktes mit der Aufnahme in die Einheitliche Europäische Akte 1987 auch politisch verbindlich. Die Bedeutung, die dem Thema Migration innerhalb der TREVI-Gruppe beigemessen wurde, fand schließlich darin Ausdruck, daß im Jahre 1986 im Rahmen der TREVI-Gruppe mit der sog. "Ad hoc Arbeitsgruppe" zu Einwanderungsfragen eine weitere Institution geschaffen wurde, die sich insbesondere mit der Abstimmung des Asyl- und Ausländerrechts in den EG-Staaten beschäftigt. Dieses Gremium kann heute als die wichtigste und einflußreichste Institution hinsichtlich der Koordination nationaler Migrationspolitiken angesehen werden (vgl. auch Imbusch 1991).

Wenn auch der EG-Kommission bisher keine eigenen Kompetenzen zugebilligt wurden, besitzt sie doch zumindest indirekten Einfluß. Denn neben den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern der zwölf Mitgliedstaaten der EG nimmt auch ein Kommissionsmitglied an den halbjährlichen Sitzungen der Ad-hoc-Einwanderungsgruppe teil. Weiterhin kann die Kommission Einfluß nehmen über von ihr verfaßte "Mitteilungen", die der Ad-hoc-Einwanderungsgruppe als Diskussionsgrundlage dienen.

Die bisher getroffenen gemeinschaftlichen Vereinbarungen wurden somit fast ausschließlich von der Ad-hoc-Einwanderungsgruppe initiiert. Hierbei sind insbesondere das "Dubliner Abkommen" vom 15. Juni 1990 über die Zuständigkeit für Asylanträge sowie das kurz vor der Unterzeichnung stehende "Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EG" zu nennen. Schließlich finden migrationspolitisch relevanten Aspekte auch im "Vertrag zur Europäischen Union" von Maastricht Berücksichtigung. So wird in Artikel 100c die gemeinsame Visumspolitik der Gemeinschaft behandelt. Darüber hinaus wird in Artikel K Möglichkeiten eines gemeinsamen Vorgehens bei Asyl- und allgemeiner Einwanderungspolitik festgelegt. Die Bestimmungen im Vertrag von Maastricht basieren im wesentlichen auf einem Bericht der Ad-hoc-Einwanderungsgruppe, den diese im Dezember 1991 auf Anforderung des Europäischen Rates vorgelegt hatte. In dem Arbeitsprogramm geht das Gremium recht ausführlich auf die wichtigsten Aspekte einer europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik ein. Es besitzt nach wie vor Gültigkeit, seine Bedeutung wurde jüngst beim Treffen des Europäischen Rates in Edinburgh (im Dezember 1992) wiederum hervorgehoben.

Parallel zu der Entwicklung gemeinschaftlicher Aktivitäten aller EG-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Migrationspolitik fanden auch Verhandlungen eines Teils der Mitgliedstaaten statt, denen die gemeinschaftlichen Maßnahmen nicht weitreichend genug waren. Die ersten vertraglichen Bindungen dieser Staaten, die für die nationalen Einwanderungspolitiken von Relevanz waren, fanden mit der Unterzeichnung des sog. Schengener Übereinkommens (Schengen I) bereits im Juni 1985 statt. Wesentlicher Inhalt dieses Vertrages ist der Abbau der Personenkontrollen und der Kontrolle des mit dem Personenverkehr verbundenen Warenverkehrs mit dem Ziel einer vollständigen Beseitigung der Kontrollen bis zum Jahresbeginn 1993. Um mit der Abschaffung der Binnengrenzen einhergehenden Sicherheitseinbußen entgegenzusteuern, hatten sich die Vertragstaaten verpflichtet, ergänzende Maßnahmen zum Schutze der inneren Sicherheit sowie zur Verhinderung der unerlaubten Einreise von Nicht-EG-Bürgern zu ergreifen.

Diese Maßnahmen wurden im Schengener Zusatzübereinkommen (Schengen II) vom 19. Juni 1990 konkretisiert, dem neben den Signatarstaaten von Schengen I

(Deutschland, Benelux, Frankreich) nacheinander auch die südlichen Mitgliedstaaten der EG beigetreten sind[1]. Somit gehören inzwischen alle Kontinentalstaaten außer Dänemark dem Abkommen an[2] (Abbildung 1 verdeutlicht, welche Staaten welchem Abkommen beigetreten sind, bzw. für welche Staaten ein Beitritt angestrebt ist).

Die Vorschriften der vorgenannten Abkommen haben bisher noch keine Rechtsgültigkeit erlangt, da der Ratifizierungsprozeß in noch keinem Fall abgeschlossen ist (einschließlich dem Vertrag von Maastricht). Bezüglich des Schengener und Dubliner Abkommens ist jedoch davon auszugehen, daß die Ratifikation nicht mehr lange auf sich warten lassen wird. Ohnehin sind wichtige Bestimmungen der Abkommen schon in die Tat umgesetzt worden. So ist bis Juni 1993 damit zu rechnen, daß die Abschaffung der Personenkontrollen gemäß dem Schengener Abkommen vollkommen realisiert sein wird.

Während für die EG-Mitgliedstaaten durch die Schaffung der entsprechenden Institutionen sowie regelmäßiger Treffen und Konsultationen eine Eigendynamik in Gang gesetzt wurde, findet eine Koordination mit den übrigen westeuropäischen Staaten, die ebenso dem Einwanderungdruck ausgesetzt sind, fast ausschließlich auf bilateraler Ebene statt. Die einzige Ausnahme stellen die Bestimmungen des Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zur Freizügigkeit dar, die die Personenfreizügigkeit des bisherigen EG-Vertrages auf die EFTA-Staaten ausdehnt. Jedoch sind davon nur Staatsangehörige der Unterzeichnerstaaten betroffen, Drittstaatsangehörige bleiben draußen. Zudem ist die Zukunft dieses Vertrages nach seiner Ablehnung durch die Schweiz ungewiß. Jedoch ist zu bedenken, daß die gemeinsamen Bestimmungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zur Migrationspolitik bei Beitritt dieser Staaten bedingungslos auch von den neuen Mitgliedstaaten übernommen werden muß - und die Beitrittsgesuche einiger Länder liegt bereits auf dem Tisch[3].

4. Instrumente zur Steuerung der Migration

Um die Abkommen zur europäischen Migrationspolitik sinnvoll darstellen und bewerten zu können, bedarf es eines Rahmens, der die verschiedenen Elemente der Immigrationspolitik in struktureller Form enthält. Zu diesem Zweck wurde ein Schema entwickelt, das der Einordnung der bisherigen Abkommen im europäischen Kontext Rechnung trägt[4] (Abbildung2). Es enthält die wichtigsten konstitutionellen

---

1 Italien im November 1990, Spanien und Portugal im Juni 1991, Griechenland im November 1992.

2 Im folgenden ist mit "Schengener Abkommen" ausschließlich Schengen II gemeint.

3 Welche Staaten derzeit in die Abkommen eingebunden sind bzw. welche Erweiterungen geplant sind zeigt Abbildung 1.

4 Leider war es nicht möglich, auf bereits vorhandene Schemata zurückzugreifen. Vorhandene, schematisierende Darstellungen besitzen andere Schwerpunkte, als es der hier im Vordergrund stehenden Thematik angemessen erscheint. Straubhaar und Zimmermann (1991) sowie Straubhaar (1991) beziehen ihre Überlegungen ausschließlich auf die ökonomische Ausrichtung einer Visumspolitik, Hailbronner (1992) sowie Schoenemann (1992a, 1992b) allein auf asylrechtliche Aspekte. Andere Abhandlungen argumentieren rein verbal und beleuchten dabei nur ausgewählte Teilaspekte aus der Sicht des jeweils betrachteten Land (Simon 1989, Kap. 16, Borjas 1991). Schließlich sind vergleichende Darstellungen der nationalen Immigrationspolitiken in Europa zu erwähnen, die jedoch meist auf eine systematisierende Einordnung der

Merkmale einer nationalen Migrationspolitik, wie sie für ein westeuropäisches Land relevant sind. Dabei hat desöfteren die Immigrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland Pate gestanden, wenn auch der Rahmen weiter gefaßt wurde, um auch der abweichenden Politik in anderen Ländern gerecht zu werden. Das Schema zeichnet den zeitlichen Ablauf der Migration von dem Entstehen der Migrationsbereitschaft des einzelnen Migranten bis hin zur realisierten Immigration nach.

Die herausgearbeitenden Instrumente einer Migrationspolitik lassen sich grob in vier Gruppen zusammenfassen, die sich an der Abfolge des Migrationsprozesses bis hin zur realisierten Migration orientieren.

1) Maßnahmen, die auf die Migrationsentscheidung im Herkunftsland einwirken

a) Direkte Maßnahmen:

Hierunter sind insbesondere Anwerbemaßnahmen zu verstehen, wie sie vorrangig in den sechziger Jahren von den mitteleuropäischen Staaten praktiziert wurden. Die Anwerbung erfolgt entweder über einheimische Firmen direkt oder über einen Auftrag an vor Ort befindlichen staatliche Repräsentanzen (z.B. der Arbeitsämter).

Ein etwas subtilere Art der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften ist auch beim Einsatz von Saisonarbeitnehmern festzustellen, die im Herkunftsland entweder direkt oder über Vermittlungsstellen für eine beschränkte Zeit acquiriert werden.

Eine dritte Form der direkten Maßnahmen, die heutzutage sich gerade in der Bundesrepublik Deutschland großer Beliebtheit erfreut, ist die Vereinbarung von der Werkvertragsarbeitnehmerverhältnissen. Im Rahmen dieser Maßnahme ist es deutschen Unternehmen gestattet, ausländische Unternehmen unter Einsatz ausländischer Arbeitskräfte mit der Erledigung eines Teilgeschäftes zu beauftragen (vgl. Pischke und Velling 1993). Für die Laufzeit des zugrundeliegenden Werkvertrages sind die ausländischen Arbeitskräfte in Deutschland aufenthaltsberechtigt. Das Steuerinstrument im Rahmen der Migrationspolitik besteht hier zum einen in der grundsätzlichen Zulassung dieser Art der Beschäftigung, zum anderen aber auch in der Festlegung von Höchstgrenzen (Kontingenten), die sich zeitlich variabel handhaben lassen. Drittens kann auch die maximale Aufenthaltsdauer gesetzlich begrenzt sein.

Schließlich wäre eine gezielte Informationspolitik zu nennen, die die Migranten über die Bedingungen in den potentiellen Aufnahmeländern informiert. Gerade durch die technischen Fortschritte bei der Telekommunikation ist es in der heutigen Zeit möglich, selbst in den entferntesten Winkeln der Welt Information zu senden. Durch den Umfang der Informationsbereitstellung sowie die Darstellungsweise läßt sich

---

migrationspolitischen Instrumente verzichten bzw. wiederum nur Teilaspekte erfassen (Hammar 1985, OECD Sopemi (verschiedene Jahrgänge), Just und Groth 1985). Das im folgenden dargestellte Schema versucht, die den genannten Studien zugrundeliegenden Überlegungen in einem Gesamtrahmen umzusetzen. Dabei stützt es sich im wesentlichen auf die in Velling und Woydt (1993) verwandte Systematisierung.

auf die Migrationsentscheidung des einzelnen Einfluß nehmen. Dies kann auch gerade als Kompensation oder Ergänzung von Information dienen, die von privater Seite bereitgestellt wurde.

b) Indirekte Maßnahmen:

Es lassen sich im wesentlichen drei Politikfelder herausarbeiten, die einen indirekten Einfluß auf die Migrationsentscheidung ausüben können:

- Entwicklungspolitik: Mit Hilfe der Entwicklungspolitik ist es möglich, auf die wirtschaftlichen Bedingungen im Herkunftsland Einfluß zu nehmen. Sowohl durch eine direkte Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländer als auch über die Aussicht auf eine Verbesserung in der Zukunft kann den potentiellen Migranten ein verstärkter Anreiz gegeben werden, im Heimatland zu bleiben.

- Handelspolitik: Eine liberale Handelspolitik gibt den weniger entwickelten Staaten und potentiellen Emigrationsländern eine bessere Chance, für die Produkte, bei denen sie komparative Vorteile in der Produktion besitzen, einen höheren Preis am Weltmarkt zu erzielen. Die höheren Exporterlöse haben wiederum einen direkten Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern.

- Außenpolitik: Über die Außenpolitik ist es möglich, insbesondere auf die politischen Verhältnisse in den Herkunftsländern Einfluß zu nehmen. Der Abbruch der Beziehungen zu Ländern, in denen politische Verfolgung herrscht, kann möglicherweise zu einer Änderung der politischen Verhältnisse und dem Wegfall der Fluchtgründe führen.

Die eher lose Beziehung zur Migrationsentscheidung führt dazu, daß der Einfluß dieser Politiken auf die Migration im allgemeinen eher vernachlässigt wird, und bei der Gestaltung der Politiken kaum berücksichtigt wird.

2) Maßnahmen der Kontrolle des Grenzübertritts

Durch mehr oder weniger starke Kontrollmaßnahmen ist es möglich, Einfluß auf das Ausmaß des illegalen Grenzübertritts zu nehmen. Das klassische Beispiel für die Praktizierung einer extrem starken Grenzkontrolle - wenn auch ausgeübt duch das Herkunftsland - war die Situation an der innerdeutschen Grenze vor 1989. Bezüglich der Grenzkontrollen gilt das ökonomische Kalkül, daß eine strengere Überwachung der Grenzen mit höheren Kosten verbunden sind, denen der Ertrag dieser Maßnahme entgegenzusetzen ist. Auch in der entgegengesetzten Richtung - also der Abschaffung der zwischenstaatlichen Grenzen wie es mit der Vollendung des Binnenmarktes geplant ist - muß sich dieses ökonomische Kalkül rechnen lassen.

3) Kriterien zur Erteilung eines Visums bzw. der Freistellung von der Visumspflicht

Die wesentlichen Kriterien, die bei der Visumspolitik eine Rolle spielen, sind bereits in der Abbildung 2 aufgeführt. Eine Freistellung von der Visumspflicht wird in allen europäischen Staaten wie folgt motiviert:

- Staatsangehörige des Landes haben jederzeit freien Zutritt zum Staatsgebiet. Denn eine Einschränkung der Wiedereinreisemöglichkeit von Landsleuten würde einen Widerspruch zu demokratischen und freiheitlichen Gedankengut bilden, welches in allen westeuropäischen Staaten hochgehalten wird. Die nationalen Regelungen enthalten aber von daher Unterschiede, auf welche Art und Weise es möglich ist, die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Landes zu erlangen. Während manche Staaten den Erwerb der Staatsangehörigkeit mehr von der ethnischen Abstammung abhängig machen (jus sanguinis), ist für andere Staaten der Ort der Geburt entscheidender (jus soli). Gerade im zuerst genannten Fall kann also die Staatsangehörigkeit auch dann verliehen werden, wenn sich die betreffenden Personen noch nie im Staatsgebiet aufgehalten haben. Dies spielt gerade für Großbritannien im Falle von Südafrika und Hongkong eine große Rolle. Aber auch für die Bundesrepublik finden sich ähnliche Ansatzpunkte im Zusammenhang mit den Aussiedlern wieder.

- Freizügigkeitsberechtigter: Das Recht der Freizügigkeit, also des Grenzübertritts ohne Einschränkungen ist begrenzbar auf Länder sowie auf Personengruppen. In Europa besitzen das Recht auf Freizügigkeit die Bürger der Mitgliedländer der EG untereinander, sowie die Bürger aller skandinavischen Länder untereinander. In der EG wurde das Recht auf Freizügigkeit nach und nach von seiner rein ökonomischen Ausrichtung auch auf Gruppen ohne wirtschaftliche Aktivität ausgedehnt, sodaß heute praktisch alle EG-Bürger von dieser Regelung Gebrauch machen können[5]. Die jetzt geltende Regelung soll im Rahmen des EWR-Vertrages auch auf die EFTA-Staaten ausgedehnt werden (s.o.).

  Andererseits müssen selbst freizügigkeitsberechtigte Bürger bei einem längeren Aufenthalt in einem anderen Land (in der Regel bei mehr als drei Monaten) eine Aufenthaltsgenehmigung beantragen, die bei Vorliegen der Freizügigkeitsbedingungen allerdings rein deklatorischen Charakter hat.

- Sicherheit oder Vermutung, daß der Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestritten wird: Diese Bedingung ist eigentlich die zentrale Bedingung, von deren Erfüllung es praktisch alle Mitgliedstaaten abhängig machen, ob der Immigrant die Erlaubnis zur Einreise erhält oder nicht. In den meisten Fällen wird diese Bedingung dahingehend erweitert, daß auch ausreichende Mittel für die Rückreise vorhanden sein müssen. Allerdings läßt sich auch hier das ökonomische Kalkül anwenden, ob dem wie auch immer gearteten ökonomischen Ertrag einer Überprüfung bei der Visumserteilung nicht zu hohe Kosten eben dieser Überprüfung entgegenstehen. Im Falle von Einreisewilligen aus anderen

---

5 Die letzte Richtlinie 90/364/EWG des europäischen Rates schränkt das Aufenthaltsrecht nur noch für die Personengruppen ein, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können und auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.

Industrieländern[6], die sich nur kurzfristig aufhalten wollen (insbesondere Touristen, Geschäftsreisende), verzichten daher die meisten Staaten auf die explizite Überprüfung der Immigranten. Stattdessen begnügen sich mit einem Sichtvermerk meist in Form eines einfachen Stempels, der das Datum der Einreise anzeigt (damit die Dauer des Aufenthaltes später nachvollziehbar ist). Dieser Vorgehensweise liegt die Vermutung zugrunde, daß Einreisewillige aus anderen Industrieländern in der Regel über ausreichende Mittel für einen kurzfristigen Aufenthalt verfügen.

Dagegen wird im allgemeinen ein Visum immer dann verlangt, wenn man befürchtet, daß der Immigrant während seines Aufenthaltes auf staatliche Unterstützung angewiesen sein wird. Somit muß die Erteilung des Visums davon abhängig gemacht werden, ob ausreichend sichergestellt ist, daß eine staatliche Unterstützung des Antragstellers während seines Aufenthaltes nicht in Betracht kommen wird. Dies ist insbesondere in folgenden Fällen gegeben:

- Aufnahme einer Erwerbstätigkeit: In diesem Fall kann der Immigrant seinen Lebensunterhalt aus Arbeitseinkommen bestreiten. Bei Antragstellung des Visums muß der Einreisewillige bereits nachweisen, daß er im Aufnahmeland durch ein heimisches oder ausländisches Unternehmen einen ausreichendes Gehalt beziehen wird. Hierfür ist es nicht nur notwendig, nachzuweisen, daß ein solches Unternehmen gewillt ist, ihn zu beschäftigen, sondern er muß auch über eine Arbeitserlaubnis verfügen[7], deren Erteilung durch die zuständigen Behörden in der Regel von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig gemacht wird.

- Familiennachzug: Beim Familiennachzug wird im Falle von Ehepartner und minderjährigen Nachkommen das Visum im allgemeinen ohne weitere Prüfung erteilt. Bei weiter entfernten Verwandten muß in der Regel gewährleistet sein, daß die Person intrafamiliäre Unterstützung erhält (z.B. in Form einer Bürgschaft)[8]. Der Nachzug von volljährigen Nachkommen wird oftmals davon abhängig gemacht, ob sie finanziell abhängig vom aufenthaltsberechtigten Ausländer sind (um Verdrängung von inländischen Arbeitnehmern auszuschließen).

  Jedoch stehen beim Familiennachzug im Gegensatz zu den anderen unter dieser Rubrik fallenden Gruppen auch humanitäre Aspekte im Vordergrund, die sich ebenfalls in den nationalen Migrationspolitiken niederschlagen.

- andere Gruppen von Immigranten (Studenten, Rentner, Unternehmer) müssen in der Regel direkt nachweisen, daß sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes verfügen, sowie ihren Aufenthaltszweck dokumentieren.

---

6 Damit sind solche Staaten gemeint, bei denen das Realeinkommen hoch genug ist, um eine Realeinkommensverbesserung als Migrationsmotiv weitestgehend auszuschließen.

7 Die Arbeitserlaubnis wird in einigen Ländern im Unterschied zu der deutschen Regelung nicht getrennt von Visum oder Aufenthaltsgenehmigung erteilt, sondern Visum und/oder Aufenthaltsgenehmigung an die Erwerbstätigkeit geknüpft.

8 Gemäß dieser Regelung sind z.B. viele Immigranten aus dem ehemaligen Jugoslawien in Deutschland aufgenommen worden. Die bereits in Deutschland ansässigen Landsleute, die größtenteils als Gastarbeiter nach Deutschland kamen, mußten sich für ihre Verwandten verbürgen.

4) Maßnahmen im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik wird in allen europäischen Staaten durch rein humanitäre Beweggründe geprägt, ökonomische Aspekte spielen nur am Rande eine Rolle. Die wichtigsten Aspekte der nationalen Politiken können in folgende Kategorien aufgeteilt werden:

- Grundsatz der Asylgewährung (materielle Asylpolitik i.e.S.): Bestimmung der Kriterien, die der Asylantragsteller erfüllt haben muß, damit ihm Asyl gewährt werden kann. Darunter fällt insbesondere:

- der Tatbestand der politischen Verfolgung

- die Bestimmung des Zeitpunktes und des Ortes, an dem die Flucht als beendet betrachtet wird. Hier geht es insbesondere um die Definition des "ersten Aufnahmelandes" sowie des "sicheren Drittlandes".

- Beurteilung der politischen Verhältnisse im Herkunftsland als Grundlage der Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Aussagen des Antragstellers ("verfolgungssichere" Länder).

- Ausgestaltung des Asylverfahrens (formelle Asylpolitik): Bestimmung der zuständigen Behörden für erstmalige Entscheidung sowie Überprüfung dieser Entscheidung (Justizbehörden versus staatliche Institutionen). Gründlichkeit der Prüfung (insbesondere bei offensichtlich unbegründeten Fällen)

- materielle Leistungen an die Asylbewerber sowie Bewegungsfreiheit (materielle Asylpolitik i.w.S.): Hinsichtlich der materiellen Leistungen an die Asylbewerber ist sowohl die absolute Höhe der Leistungen als auch die Dauer des Leistungsbezuges wichtig. Die Dauer des Leistungsbezuges ist dabei in vielen Fällen direkt an die Dauer des Asylverfahrens geknüpft ist, teilweise ist sie aber auch kürzer oder sogar länger[9]. Neben der staatlichen Unterstützung spielt auch die Möglichkeit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit eine Rolle - ob legal oder illegal[10].

---

9 Kürzer ist sie in dem Fall, wenn es eine zeitliche Obergrenze für den Bezug von sozialer Unterstützung gibt (z.B. in Frankreich) oder die Überprüfung des Asylbescheides vom Heimatland her erfolgen muß; ein längerer Leistungsbezug ist dann gegeben, wenn nach Erhalt des Ablehnungsbescheides die Abschiebung ausgesetzt wird, und der ehemalige Asylbewerber den Aufenthaltstatus der Duldung erhält (1989 immerhin 23,8% aller abgelehnten Asylbewerber in Deutschland).

10 Die hier aufgeführten Tatbestände weisen auf ein ökonomisches Kalkül hin, dem der Asylbewerber letztendlich unterliegt: Solange der erwartete Nutzen des Aufenthalts im potentiellen Aufnahmeland den im gleichen Zeitraum erzielten erwarteten Nutzen im Herkunftsland abzüglich des Nutzenentgangs durch die Reise übersteigt, müßte der potentielle Asylbewerber - ob der Tatbestand der Verfolgung erfüllt ist oder nicht - sich dafür entscheiden, einen Asylantrag im Ausland zu stellen, und zwar in dem jeweils günstigste Aufnahmeland. Die ökonomischen Faktoren, die hier eine Rolle spielen, sind das Einkommen und die Lebenshaltungskosten in Herkunfts- und Aufnahmeland sowie die Reisekosten (wobei bei illegaler illegaler Einreise möglicherweise noch die Kosten einbezogen werden müssen, die Schlepperunternehmen dafür verlangen, die Asylbewerber unbehelligt durch die Grenzübergänge zu schleusen).

Die vorangegangene Aufzählung enthält zwar die wichtigsten der Migrationspolitik zuordbaren Instrumente, jedoch lange nicht alle migrationspolitisch relevanten Handlungsparameter. Insbesondere die vom Aufnahmeland ausgehende Sogwirkung (pull-Faktoren) stellen im vorgenannten Schema eine nicht zu verachtende Größe dar. Denn je attraktiver die Bedingungen, die der Migrant im Aufnahmeland vorfindet, sind, desto wahrscheinlicher kommt es zur Migration überhaupt, und desto wahrscheinlicher wird der Migrant gerade dieses Land als Zielland auswählen. Die Vernachlässigung der staatlichen Einflußnahme auf die pull-Faktoren hat folgende Gründe: Soweit die allgemeine wirtschaftliche Lage im betrachteten Land betroffen ist, so ist kaum anzunehmen, daß sich der Staat durch migrationspolitische Überlegungen leiten läßt. Eine Einflußnahme auf die wirtschaftlichen Bedingungen wird vielmehr im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik erfolgen, die mit der Wohlfahrtsmaximierung der Inländer motiviert ist. Insofern ist es nicht sinnvoll, solche Überlegungen in einem migrationspolitischen Konzept anzusiedeln.

Interessanter dagegen sind die Maßnahmen, die speziell die wirtschaftliche Lage von Immigranten betreffen. Dabei ist insbesondere an staatliche Unterstützungsmaßnahmen (Sozialhilfe) sowie an die Beeinflussung der Arbeitsmarktchancen von Immigranten zu denken (Inländerprimat). In Bezug auf diese Maßnahmen wurde jedoch auf eine explizite Behandlung in einem eigenen Unterpunkt verzichtet, stattdessen wird an entsprechender Stelle (z.B. bei Maßnahmen der Asylpolitik bzw. der Visumspolitik) darauf eingegangen.

5. Das Ausmaß an Harmonisierung in europäischen Abkommen

In Abschnitt 2 wurden die verschiedenen unterzeichneten Abkommen in einem historischen Abriß fragmentarisch dargestellt. In diesem Abschnitt soll eine ausführliche Erörterung dieser Abkommen sowie der in Diskussion befindlichen Harmonisierungsmaßnahmen unter Anwendung des zuvor dargestellten strukturellen Rahmens vorgenommen werden. Dabei wird die chronologische Abfolge auch die Reihenfolge der Darstellung bestimmen.

Schengener Abkommen

Der zentrale Inhalt des Schengener Abkommen ist die Abschaffung der Kontrollen an den gemeinschaftlichen Grenzen der Vertragstaaten. Es ist die konsequente Fortsetzung des Kurses, der mit der Idee des gemeinsamen Binnenmarktes ab 1993 im Weißbuch der EG 1985 eingeschlagen wurde. Vom Verzicht auf Grenzkontrollen versprach man sich zum einen ökonomische Vorteile im Sinne eines effizienteren Waren- und Personenverkehrs zwischen den EG-Staaten, zum anderen wurden ein Europa ohne Binnengrenzen auch als Zeichen der fortschreitenden europäischen Integration verstanden. Wenn auch nur neun von zwölf Mitgliedstaaten dem Schengener Abkommen beigetreten sind, so ist damit keine Abgrenzung gegenüber den außenvorgebliebenen Mitgliedstaaten angestrebt. Stattdessen wird das

Abkommen als Maßstab für weitere Maßnahmen zur europäischen Integration verstanden, an der sich dann alle zwölf Mitgliedstaaten beteiligen[11].

Aus migrationstheoretischer Sicht ist die Abschaffung der Grenzkontrollen deshalb so bedeutend, weil sie an einem der wichtigsten Merkmale zur Unterscheidung zwischen Binnenmigration und internationaler Migration ansetzt: Während bei der Binnenmigration eine staatliche Kontrolle der Wanderungsbewegungen in der Regel nicht möglich ist, besteht diese Möglichkeit durch die Existenz von Grenzen bei der internationalen Migration schon. Die Abschaffung dieser Grenzen zwischen Nachbarstaaten zwingt dann die betroffenen Staaten, ihre Kontrollmaßnahmen ins Inland zu verlegen (z.B. über Ausländerbehörden), oder den Zutritt zum gemeinsamen Hoheitsgebiet zu regeln.

Im Sinne dieser Überlegungen sind auch die weiteren Bestimmungen des migrationspolitischen Teils des Schengener Abkommens zu verstehen. Die Vermeidung negativer Konsequenzen aus dem Verzicht auf Grenzkontrollen zieht sich wie ein roter Faden durch die entsprechenden Artikel. Auch der asylpolitische Teil kann durchaus aus diesen Überlegungen heraus interpretiert werden[12].

Gleich im ersten Teil des Schengener Abkommen wird auf Maßnahmen der Kontrolle des Grenzübertritts eingegangen (zweite Ebene im Diagramm). Wesentliches Element ist die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, also den Grenzen zwischen den Vertragstaaten. Diese Regelung bezieht sich sowohl auf die Bürger der Vertragstaaten als auch auf Drittstaatsangehörige. Nur in Ausnahmefällen sind Personenkontrollen möglich.

Zur Kompensation des Wegfalls der Kontrollen an den Binnengrenzen ist dann eine Verschärfung der Kontrollen an den Außengrenzen vorgesehen. Denn wenn die Vertragstaaten nicht mehr über die Möglichkeit verfügen, die Einreise von Drittausländern an den Binnengrenzen zu kontrollieren, müssen sie sich letztendlich auf den Nachbarstaat verlassen können, daß dieser die eigene Migrationspolitik nicht durch die Möglichkeit der Durchreise von Drittstaatsangehörigen konterkariert - sei es bewußt oder durch seine eigene mangelnde Grenzkontrolle. Ein theoretischer Fall mag dies illustrieren: Angenommen, die Einreise von Bürgern aus dem ehemaligen Jugoslawien in Deutschland sei unerwünscht, so kann eine mangelnde Grenzkontrolle der italienischen Behörden eine Einreise über Italien und Frankreich nach Deutschland doch ermöglichen. Somit ist Deutschland daran interessiert, daß die Grenzkontrollen in Italien streng genug sind, um eine solche Durchreisemöglichkeit zu verhindern.

Zu diesem Zweck sieht das Schengener Abkommen einen gleichmäßigen Überwachungsstandard an allen Außengrenzen vor. Die Vertragsparteien sollen "geeignete Kräfte in ausreichender Zahl für die Durchführung der Kontrollen und die

---

11 Im diesem Sinne ist das Dubliner Abkommen zu werten, das mehr oder weniger den asylrechtlichen Teil des Schengener Abkommens auf alle zwölf Mitgliedstaaten anwendet. Auch das "Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen der EG", das zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch nicht unterschriftsreif ist, klammert letztendlich einzelne Teile des Schengener Abkommens aus, um sie in einem eigenen Abkommen für alle zwölf EG-Mitgliedstaaten zusammenzufügen.

12 Der nachfolgenden Besprechung werden die Überlegungen des vorhergehenden Abschnitts gemäß Abbildung 2 zugrundegelegt. Die sicherheitspolitischen Bestandteile des Schengener Abkommens werden im Rahmen der Diskussion keine Berücksichtigung finden.

Überwachung der Außengrenzen zur Verfügung" stellen. Auf welchem Niveau der Überwachungsstandard angesiedelt ist, wird allerdings relativ offen gelassen. In dieser Beziehung wird dem im Schengener Abkommen vorgesehenen Exekutivausschuß die Kompetenz eingeräumt, Überwachungsmodalitäten festzulegen. Dieser Exekutivausschuß, der mit je einem Vertreter der Mitgliedstaaten besetzt ist, kann Entscheidungen jedoch nur einstimmig treffen. Wenn sich ein Mitgliedstaat also wehrt, strengere Grenzkontrollen einzuführen, besteht aufgrund der Einstimmigkeit für die anderen Mitgliedstaaten keine Handhabe, ihre diesbezüglichen Interessen gegen den Willen dieses Mitgliedstaates durchzusetzen - der Status-Quo wird beibehalten, die nationale Souveranität bleibt letztendlich doch unberührt. Somit ist damit zu rechnen, daß der gemeinsame Überwachungstandard vom kleinsten gemeinsamen Nenner bestimmt sein wird.

In die gleiche Richtung wie die Verschärfung der Grenzkontrollen geht die Absicht, Beförderungsunternehmen, die Drittausländer ohne Visum auf dem Luft- oder Seeweg einreisen lassen, einheitlich stärker zu sanktionieren. Ebenso sollen Schlepperorganisationen härter bestraft werden. Die Aufnahme dieser Maßnahmen in das Abkommen stellt eine konsequente Ergänzung der einheitlich schärferen Grenzkontrollen dar. Denn bei Einreise über den Luft- oder Seeweg wird die Grenzkontrolle teilweise durch die Beförderungsunternehmen am See- bzw. Flughafen des Ausreiselandes selbst vollzogen. Auch das Tätigwerden von Schlepperorganisationen führt zu einer Aufweichung der Maßnahmen schärferer Grenzkontrollen, muß daher konsequenterweise unterbunden werden.

Von ähnlichen Überlegungen wie bei der Kontrolle der Außengrenzen ist auch die gemeinsame Visumspolitik (vgl. Gruppe 3 im vorangegangenen Abschnitt) geprägt - solange es sich um einen kurzfristigen Aufenthalt handelt. Wiederum ist die Überlegung, daß, wenn ein Staat die Einreise erlaubt, der Immigrant aufgrund des Wegfalls der Binnengrenzen ohne Probleme in die anderen Staaten weiterwandern kann. Dies läßt eine gemeinsame Visumspolitik angebracht erscheinen. So wird im Schengener Abkommen zunächst ganz generell eine Harmonisierung der Visumspolitik in dem Sinne angestrebt, daß die visumspflichtigen Länder gemeinsam bestimmt werden sollen. In einem späteren Stadium ist dann die Einführung eines einheitlichen Sichtvermerks für den kurzfristigen Aufenthalt angestrebt. Bis dahin erkennen die Vertragsstaaten die nationalen Sichtvermerke gegenseitig an, wovon nur in Ausnahmefällen abgewichen werden kann. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Vorbehalt des Artikels 5, der die Überlegungen des vorangegangenen Abschnitts zur Visumspolitik widerspielt. Danach wird die Einreise von Drittstaatsangehörigen in das gemeinsame Hoheitsgebiet davon abhängig gemacht, ob er zum einen, wenn erforderlich, einen Sichtvermerk vorweisen kann, zum anderen aber auch nachweisen muß, ob er über ausreichende Mittel zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes während seines Aufenthaltes im Hoheitsgebiet sowie zur Ausreise verfügt (ausgenommen Flüchtlinge).

Auch der Reiseverkehr von Drittstaatsangehörigen zwischen Mitgliedstaaten wird im Schengener Abkommen liberalisiert. So können sich die Drittausländer, die im Besitz eines Aufenthalttitels oder eines Sichtvermerks eines Mitgliedstaates sind, bis zu drei Monaten auch in den anderen Vertragstaaten frei bewegen.

Bezeichnend ist, daß die Erteilung eines Sichtvermerks für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten nach wie vor nach den jeweiligen nationalen Bestimmungen

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

erfolgen soll. Wie weiter oben schon aufgeführt, ist bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten die Vermutung nicht mehr zu halten, daß der Immigrant über ausreichende Mittel für seinen gesamten Aufenthalt verfügt. Im Regelfall ist er somit gezwungen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Er tritt also als Arbeitsanbieter am Arbeitsmarkt auf, tritt somit in Konkurrenz zu den einheimischen Arbeitskräften, insbesondere zu einheimischen Arbeitssuchenden. Auf diese Art und Weise wird direkt die Arbeitsmarktpolitik berührt. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gehört aber wie z.B. auch die Sozialpolitik zu den Bereichen in der Europäischen Gemeinschaft, die noch am weitestgehendsten der nationalen Politik vorbehalten sind. Weder die Kompetenz bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen noch bei Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe) ist bislang in nennenswertem Umfang an die EG-Institutionen abgetreten worden[13]. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird immer noch als nationale Angelegenheit angesehen, die Arbeitslosenversicherungen der Mitgliedstaaten des Schengener Abkommens wie auch der EG insgesamt sind nach wie vor nach dem Territorialprinzip organisiert. Eine Übertragung von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung von einem EG-Land zum anderen ist nicht möglich (vgl. Sachverständigenrat 1990, Unterpunkt 467.). Diese Tatbestände lassen es plausibel erscheinen, daß Immigration zur Aufnahme der Beschäftigung als bedeutendster Teil langfristig angelegter Immigration nicht einheitlich geregelt wird, solange auch die Arbeitsmarktpolitik im Bereich der nationalen Souveranität angesiedelt ist.

Ein weiterer umfangreicher Teil des Schengener Abkommens befaßt sich mit Maßnahmen zur Asylpolitik. Die Bestimmungen in diesem Teil sind von zwei Überlegungen geprägt. So soll einerseits gewährleistet sein, daß wirklich politisch Verfolgten in einem der Mitgliedstaaten Asyl gewährt wird, also das humanitäre Anliegen zur Geltung kommt. Gemeint ist, daß Asylantragsteller nicht zwischen den Mitgliedstaaten hin- und hergeschickt werden, da sich keiner verantwortlich fühlt ("refugees in orbit"). Andererseits soll verhindert werden, daß trotz Ablehnung des Asylgesuches in einem der Mitgliedstaaten in einem anderen Staat erneut Asyl beantragt wird. Dagegen spielen Aspekte der Solidarität der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen und die Übernahme der Kosten der Asylprüfung sowie der sozialen Unterstützung während des Verfahrens keine Rolle in dem Abkommen.

Die zuerstgenannte Überlegung kommt in den Bestimmungen zur Regelung der Zuständigkeit der Vertragstaaten für die Asylgesuche zum Ausdruck. Demnach ist grundsätzlich der Staat zuständig, der dem Antragsteller ein Sichtvermerk oder eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt hat. Bestand bei der Einreise keine Visumspflicht oder ist der Antragsteller illegal eingereist, so ist derjenige Staat zuständig, über dessen Außengrenzen der Asylbewerber eingereist ist. Alle anderen im Abkommen behandelten Fälle sind quantitativ wenig bedeutsam. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, sie hier aufzuführen.

Zu fragen wäre nun, zu welcher Veränderung der Lastenverteilung der Asylverfahren zwischen den Mitgliedstaaten die genannten Regelungen gegenüber der gegenwärtigen Situation führen. Die wichtigste Konsequenz des Abkommens

---

13 Eine Ausnahme hierzu stellt der Strukturfonds der EG dar, dessen Ziele 3 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit) und 4 (Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit) die nationalen Arbeitsmarktpolitiken betreffen. Diese Ziele werden insbesondere im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) verfolgt, auf den 1988 immerhin 2,9 Mrd. ECU entfielen (König 1990).

liegt sicherlich in der Entlastung der Transitstaaten. Oftmals ist es in der Vergangenheit nämlich vorgekommen, daß Immigranten auf ihrem Weg zu dem Staat, der das Visum erteilt hat, bereits in dem Transitland einen Asylantrag stellen[14]. Nach den Bestimmungen des Schengener Abkommens könnte der Transitstaat diesen Antrag an den Staat der Visumserteilung weiterleiten, während er bisher selber den Antrag zu bearbeiten hätte. Eine weitere Konsequenz liegt in der Lastenverschiebung von den Binnenstaaten zu den Randstaaten des Hoheitsgebiets im Falle der illegalen Einreise von Asylbewerbern. Diese Asylbewerber fallen nach dem Schengener Abkommen nämlich in den Zuständigkeitsbereich der Staaten, über deren Außengrenzen sie in die Gemeinschaft eingereist sind. Vorher war es möglich, daß die illegal Einreisenden dieses Land als Transitland benutzten, um in einem Binnenland einen Asylantrag zu stellen. Nach der Regelung des Schengener Abkommens kann der Binnenstaat den Asylantrag an den Staat der Ersteinreise weiterreichen. Eine dritte Folge aus der Zuständigkeitsregelung besteht in der Entlastung der Staaten mit der günstigsten Asylregelung, also den attraktivsten Staaten aus Sicht der Asylbewerber. Denn nach der Schengener Regelung ist es nun für Asylbewerber nicht mehr möglich, innerhalb des Hoheitsgebietes zu dem Staat weiterzureisen, der die attraktivste Asylgesetzgebung hat, denn dieser könnte den Asylantrag an den Staat der Ersteinreise zurückreichen.

Eine wichtige Voraussetzung, die in der Praxis zu Problemen bei der Anwendung des Schengener Abkommens führten könnte, ist allerdings, daß sich im nachhinein feststellen läßt, über welche Grenze der Asylantragsteller in das Hoheitsgebiet gelangt ist. Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Frage, ob es in einzelnen Fällen - etwa bei den offensichtlich unbegründeten Fällen - nicht günstiger ist, das Asylverfahren selber zu betreiben, als aufwendig festzustellen, welches der zuständige Staat ist, und auf Staatskosten den Asylbewerber dorthin zu bringen. Dieses Kalkül ist nicht zuletzt von Verfahrensdauer und Unterbringungskosten der Asylbewerber abhängig; die Möglichkeit, das Verfahren selber durchzuführen ist aber aufgrund der Einführung eines nationalen Vorbehaltes im Schengener Abkommen gegeben. Erreichen solche Überlegungen ein größeres quantitatives Ausmaß, wäre die Intention der Zuständigkeitsregelung im asylrechtlichen Teil des Schengener Abkommens ad absurdum geführt[15].

Der zweite, oben genannte wichtige Aspekt ist die Vermeidung der Mehrfachantragstellung in verschiedenen Mitgliedstaaten[16]. Hierfür reicht es nicht allein, einen einzigen Mitgliedstaat als zuständig zu bestimmen. Weiterhin muß gewährleistet sein, daß die juristisch eindeutige Zuständigkeitsregelung in der Praxis nicht mißbräuchlich umgangen werden kann. Folgende konstruierte Fälle mögen diesen Gedanken erläutern: Wenn ein Rumäne mit belgischem Visum über Deutschland in das Hoheitsgebiet der Vertragstaaten einreist, kann er in Deutschland zunächst Asyl beantragen, ohne bekanntzugeben, daß er über ein belgisches Visum

---

14 So verlangt Frankreich seit Juli 1991 für Reisende aus bestimmten Herkunftsländer Transitvisa, da viele Transitreisende aus diesen Ländern den Zwischenaufenthalt dazu benutzt hat, in Frankreich Asyl zu beantragen (vgl. OECD 1992, S. 31).

15 Diese Überlegungen finden sich auch im "Bericht der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister ..."(Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" 1991) wieder.

16 Gemäß Hailbronner (1992) haben bis zu 30% aller Asylbewerber in mehreren europäischen Ländern Asyl beantragt. Die Bundesregierung schätzt, daß etwa 5 bis 7% der Asylbewerber über einen Schengen-Staat in die Bundesrepublik Deutschland einreisen (BT-Drucksache 12/3589).

verfügt[17]. Bei Ablehnung seines Asylgesuches könnte er nach Belgien weiterreisen, um dort erneut Asyl zu beantragen. Besitzt der Asylbewerber nun überhaupt kein Visum, so könnte er zunächst über Deutschland illegal in das Hoheitsgebiet einreisen, dort Asyl beantragen, um nach Ablehnung nach Frankreich zur erneuten Asylantragstellung weiterzureisen. In Frankreich würde er vorgeben, erstmalig in das Hoheitsgebiet eingereist zu sein. Um diesen Mißbrauch zu unterbinden, ist in dem Schengener Abkommen ein Informationsaustausch vorgesehen, das sogenannte "Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen" (ZIRA) (Bulletin-EG 6/1992 S. 142). Der Austausch soll Informationen über asylrechtliche Regelungen und Praktiken sowie statistische Angaben enthalten, desweiteren Einzelangaben zu den Antragstellern wie Identität, Reiseweg, Art der Aufenthaltsgenehmigung bzw. des Visums sowie zum Stand des Asylverfahrens (Art. 37 und 38 des Abkommens).

Das Schengener Abkommen enthält keine direkten Regelungen zur materiellen und formellen Asylpolitik. Es sind weder die Grundsätze festgelegt, nach denen Asyl gewährt werden soll, noch sind einheitliche Verfahrensregelungen enthalten. Dazu heißt es in Artikel 32, daß "die Behandlung des Asylbegehrens nach Maßgabe des nationalen Rechts der zuständigen Vertragspartei erfolgt". Dieser Sachverhalt kann dahingehend interpretiert werden, daß damit ein gewisses Vertrauen der Vertragsparteien in Bezug auf die Beachtung gleicher humanitärer Grundsätze ausgedrückt wird. Denn wenn ein Mitgliedstaat eine deutlich restriktivere Asylpolitik praktizieren würde, die zu einer Ablehnung größeren Ausmaßes von in anderen Staaten als asylberechtigt angesehenen Bewerbern führen würde, könnten diese anderen Staaten ihr humanitären Anliegen gefährdet sehen. Da alle westeuropäischen Staaten die Genfer Flüchtlingskonvention sowie die europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet haben, erscheint das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung grundsätzlich unproblematisch[18]. Damit ist allerdings nicht ausgeschlossen, daß es in Einzelfällen zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Prüfung eines Asylgesuches kommt. Der Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen Interpretation von bestimmten zentralen Begriffen wie "sicherer Herkunftsstaat", "verfolgungsfreie Länder" sowie unterschiedlich großzügigen nationalen ergänzenden Bestimmungen.

Während die einheitliche Gestaltung der formellen Asylpolitik wenig dringend erscheint (vgl. Hailbronner 1992), ist die Sachlage bei der materiellen Asylpolitik anders. denn hier ist grundsätzlich damit zu rechnen, daß Asylbewerber - ob der Tatbestand der Verfolgung vorliegt oder nicht - möglichst in dem Land Asyl beantragen werden, welches das günstigste materielle Asylrecht hat. Die wichtigsten und hier maßgebenden Bestandteile sind hier (vgl. Gruppe 4 im letzten Abschnitt)

---

17 Nach derzeitiger verfassungsrechtlicher Lage muß Deutschland jedes Asylgesuch prüfen, unabhängig davon, ob das Asylgesuch in einem Schengener Vertragstaat bereits abgelehnt wurde. Somit kann Deutschland nur eingeschränkt am Schengener Abkommen teilnehmen. Nach der im Januar 1993 beschlossenen und in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Änderung des Grundgesetzes, mit dessen Verabschiedung im Mai 1993 gerechnet wird (FAZ vom 29.1.1993), wäre aber eine uneingeschränkte Teilnahme am Schengener Abkommen möglich. Da die Ratifizierung des Schengener Abkommens aber von der Grundgesetzänderung abhängig gemacht wird, kann das Schengener Abkommen also nur ohne "deutschen Sonderfall" in Kraft treten.

18 In Artikel 28 bekennen sich die Signatarstaaten des Schengener Abkommens zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention. Artikel K.2 des Vertrags von Maastricht unterstreicht für alle EG-Mitgliedstaaten zusätzlich noch die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention.

die Länge des Verfahrens, die soziale Unterstützung sowie die Möglichkeit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit. In dieser Beziehung liegt bereits heute eine asymmetrische Situation in der EG insbesondere zuungunsten Deutschlands vor, die sich in einer stark differierenden Anzahl von Asylbewerbern zeigt (siehe Tabelle 1).

Tab. 1: Asylbewerber nach Ländern

	1989	1990	1991
Österreich	21.882	22.789	27.306
Belgien	8.181	12.871	15.318
Dänemark	4.588	5.292	4.609
Finnland	179	2.727	2.137
Frankreich	61.422	56.053	46.545
Deutschland	121.318	193.063	256.112
Griechenland	2.100	4.381	3.272
Ungarn	17.488	18.283	5.192
Irland	k.A.	50	50
Island	10	7	10
Italien	2.240	3.376	23.317
Luxemburg	k.A.	114	130
Niederlande	13.898	21.208	21.615
Norwegen	4.433	3.962	4.569
Portugal	k.A.	75	233
Spanien	4.067	6.845	8.174
Schweden	30.335	29.352	26.489
Schweiz	24.425	35.836	41.629
U.K.	12.000	25.000	45.000
SUMME	328.566	441.284	531.707

Quelle: UNHCR

Hier ist eine Parallele zur europäischen Sozialpolitik zu sehen, die ebenfalls durch starke Asymmetrien zwischen den Ländern geprägt ist. So liegt der soziale Standard in den ärmeren Mitgliedstaaten der EG wesentlich unter dem der reicheren Staaten. Andererseits ist es noch nicht gelungen, eine Angleichung der sozialen Standards zu erreichen, was wesentlich daran liegt, daß die geringeren sozialen Standards in den südlichen Mitgliedstaaten richtigerweise als Standortvorteil von diesen Staaten interpretiert werden, den sie nicht bereit sind, aufzugeben. So besteht die europäische Sozialpolitik in einer Politik der sozialen Mindeststandards, die sich auf

den kleinsten gemeinsamen Nenner stützt. Ein wichtiges Stichwort ist in dieser Beziehung der Begriff des 'Sozialdumpings'. Damit ist gemeint, daß geringere soziale Standards die Kosten des Faktors Arbeit verringern, und somit zu komparativen Vorteilen bei den Produktionskosten führen. Die auf diese Weise verbesserten Exportmöglichkeiten haben wiederum positive Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum (vgl. zu den Aspekten der europäischen Sozialpolitik z.B. Lehner 1990 und Schmähl 1989).

Ähnliche Überlegungen lassen sich auf die europäische Asylpolitik übertragen. Denn die Asylbewerber werden sich mit ihren Asylgesuchen potentiell an die Staaten wenden, welche die attraktivsten Bedingungen aufweisen (vgl. hierzu die Abhandlung von Schmid 1992). Da sich alle Staaten im wesentlichen zu den gleichen humanitären Grundsätzen bekannt haben, kann es dem einzelnen Staat relativ gleich sein, wo dem Flüchtling Schutz gewährt wird, solange ihm nach diesen Grundsätzen überhaupt Schutz gewährt wird. Dagegen bringt die Durchführung der Asylverfahren im eigenen Land Kosten mit sich, die bei der Durchführung in einem anderen Land nicht entstehen. Somit haben eigentlich alle Staaten einen Anreiz, möglichst unattraktiv zu erscheinen, was zur Folge haben könnte, daß sich die Staaten in der Gewährung von Leistungen an die Asylbewerber gegenseitig zu unterbieten beginnen[19].

Da die Asylbewerber selbst nicht am politischen Prozeß teilnehmen, wird es ihnen selber nicht gelingen, diesen Prozeß des gegenseitigen Unterbietens zu unterbinden. Dies kann nur dann geschehen, wenn genügend einheimische Bürger aus altruistischen Motiven (z.B. Pro-Asyl-Organisationen, Kirchen, humanitäre Organisationen) bzw. sie vertretende politische Parteien sich gegen eine weitere Absenkung des Leistungsniveau wenden, was umso wahrscheinlicher wiederum ist, je geringer die absolute Zahl an Asylbewerbern ist. Beide vorgenannten Überlegungen spiegeln sich heutzutage sehr gut in der europäischen Asylpolitik wider.

Das vier Tage vor dem Schengener Abkommen beschlossene Dubliner Abkommen thematisiert die Asylpolitik der zwölf EG-Mitgliedstaaten. Sein Inhalt ist nahezu identisch mit dem asylrechtlichen Teil des Schengener Abkommens, sodaß die dort angestellten Überlegungen sich ohne weiteres auf das Dubliner Abkommen übertragen lassen. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Abkommen liegt somit darin begründet, daß im Dubliner Abkommen auch die drei aus dem Schengener Abkommen ausgeklammerten Staaten (Großbritannien, Irland und Dänemark) beteiligt sind. Überhaupt ist es angestrebt, noch weitere Staaten in das Abkommen miteinzubeziehen. So ist geplant, mit anderen interessierten Staaten Kontakt aufzunehmen, wobei insbesondere an die EFTA-Staaten gedacht ist (Bulletin-EG 6/92, S. 142). Eine Einbeziehung gerade der EFTA-Staaten erscheint schon aus dem Grunde sinnvoll, da mit der Realisierung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) die Freizügigkeit innerhalb der EG mit der Konsequenz der Lockerung der Grenzkontrollen auch auf diese Staaten ausgedehnt wird (vgl. auch Abbildung 1).

---

19 In diesem Sinne wäre die Gewährung von Schutz vor Verfolgung an Flüchtlinge als öffentliches Gut zu bezeichnen. Die hier geäußerten Gedanken deuten ein Trittbrettfahrerproblem an. Denn unter den Umständen, daß andere Staaten die Schutzgewährung sicherstellen, besteht für den einzelnen Staat a priori kein Anreiz, einen größeren Teil der Flüchtlinge aufzunehmen.

Neuerdings gibt es auch Überlegungen von deutscher Seite, die Visegrád-Staaten in das Dubliner Abkommen miteinzubeziehen (FAZ v. 20.1.93). Die polnische Seite zeigte daraufhin jedoch eine eher reservierte Haltung. Dies ist in Anbetracht der Tatsache, daß gemäß deutschen Schätzungen ca. 100.000 Asylbewerber in 1992 über die polnische Grenze nach Deutschland gekommen sind und somit nach den Bestimmungen des Dubliner Abkommens unter die polnische Zuständigkeit gefallen sein würden, nur allzu verständlich. Von daher ist nicht unbedingt davon auszugehen, daß sich die Visegrád-Staaten in Zukunft am Dubliner Abkommen beteiligen werden.

Auf intergouvernementaler Ebene steht schließlich noch das Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen der EG im Raum, was im Grunde genommen bereits in unterschriftsreifer Form vorliegt. Die endgültige Unterzeichnung konnte jedoch bisher wegen Differenzen der britischen und spanischen Seite in Zusammenhang mit der Gibraltar-Frage noch nicht vollzogen werden. Grundsätzlich finden sich in dem Abkommen die Bestimmungen des Schengener Abkommens wieder, die sich mit dem Überschreiten der Außengrenzen beschäftigen. Dazu gehört die Festlegung gemeinsamer Standards der Kontrollen an den Außengrenzen, eine Harmonisierung der Visumvorschriften, die Anstrebung eines gemeinsamen europäischen Visums sowie Sanktionen gegen rechtswidrig handelnde Transportunternehmen. Einzige wichtige Ausnahme ist die abweichende Regelung der Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet. Während das Schengener Abkommen für einen Zeitraum von drei Monaten grundsätzliche Reisefreiheit vorsieht, erlauben die Bestimmungen des Übereinkommens der EG-Staaten über das Überschreiten der Außengrenzen einen Aufenthalt in einem anderen als dem visumserteilenden Staat nur zum Zwecke des Transits (vgl. Ketelsen 1991). Die Binnenkontrollen werden von dem geplanten Abkommen überhaupt nicht berührt. Großbritannien hat auch schon signalisiert, daß es auf einen Verzicht der Grenzkontrollen nicht verzichten werde (FAZ v. 1.12.1992).

Im Vergleich zu den entsprechenden Passagen im Schengener Abkommen sind daher die Bestimmungen im Übereinkommen der EG-Staaten über das Überschreiten der Außengrenzen weit weniger weitreichend. Da weiterhin Binnenkontrollen zugelassen sind, spielen die negativen Effekte einer weniger strengen Kontrolle der Außengrenzen durch einzelne Mitgliedstaaten auf andere Mitgliedstaaten eine weit weniger wichtige Rolle als im Schengener Abkommen. Da auch große Teile der Bestimmungen über die gemeinschaftliche Visumspolitik durch die Bestimmungen des Vertrags von Maastricht (s.u.) überflüssig gemacht wurden, wird die Bedeutung des Abkommens weiter relativiert.

Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht)

Dem Vertrag von Maastricht liegt die Intension zugrunde, die ursprünglich als reine Wirtschaftsgemeinschaft ausgelegte Europäische Gemeinschaft auch auf andere Bereiche der Politik auszuweiten und die wirtschaftliche Integration stufenweise in eine Wirtschafts- und Währungsunion auszubauen. Jedoch bleiben im wesentlichen die Bereiche von der Kompetenzübertragung an die Institutionen der EG ausgeschlossen, in denen die EG auch schon bisher nur über geringe Kompetenzen verfügte. So sind die europäische Außen- und Sicherheitspolitik (indirekte

Maßnahmen gemäß Gruppe 1 im vorangegangenen Abschnitt), aber auch die Innen- und Rechtspolitik weiterhin maßgeblich auf der intergouvernementalen Ebene angesiedelt.

Die europäische Immigrationspolitik betrifft in erster Linie die gemeinschaftliche Innen- und Rechtspolitik, berührt aber auch die europäische Sozialpolitik. Im Vertrag von Maastricht finden Aspekte der europäischen Immigrationspolitik demgemäß außer in dem für das gesamte Vertragswerk zentralen Artikel G über die Änderung des EWG-Vertrages im Artikel K über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ihren Niederschlag. Außerdem enthält das Protokoll über die Sozialpolitik migrationspolitisch relevante Aspekte.

In dem neuen Artikel 100c des EG-Vertrages (bislang EWG-Vertrag) werden wichtige Aspekte einer europäischen Visumspolitik geregelt. So bestimmt der europäische Rat auf Vorschlag der EG-Kommission zunächst einstimmig, ab 1996 mit qualifizierter Mehrheit die visumspflichtigen Länder. Nur bei Notlagen in dem betreffenden Land, die zu einem plötzlichen Zustrom von Flüchtlingen führen, kann schon vor 1996 die Visumspflicht mit qualifizierter Mehrheit eingeführt werden. Bereits vor 1996 sind auch Maßnahmen zur einheitlichen Visagestaltung festzulegen. Allerdings wird jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt, einen Sonderweg einzuschlagen, wenn "die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit" berührt ist. Im Verhältnis zu den bisherigen, die Visumspolitik betreffenden multilateralen Abkommen - insbesondere zum Schengener Abkommen - wird schließlich gesagt, daß diese weiterhin Gültigkeit haben, solange nicht Maßnahmen oder Richtlinien aufgrund des Artikel 100c die Bestimmungen in den Abkommen ersetzen.

Wesentliches Merkmal des Artikels 100c ist vielleicht, daß erstmals der EG-Kommission eine Kompetenz in der europäischen Immigrationspolitik zugestanden wird, wenn diese auch sehr eingegrenzt ist. Im Vergleich zum Schengener Abkommen ist der Artikel 100c lange nicht so weitreichend. Während im Schengener Abkommen das Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander zentral ist, steht im Artikel 100c das Verhältnis der EG-Mitgliedstaaten zu Drittstaaten im Vordergrund. Die Konsequenzen für die Visumspolitik der Mitgliedstaaten ist vergleichsweise gering. Einzige Restriktion des Artikel 100c ist die Einschränkung, für bestimmte Länder ein Einreisevisum zu verlangen. Dabei ist weder gefordert, daß bestimmte Bedingungen wie z.B. die Sicherung des Lebensunterhaltes während der Aufenthaltsdauer bei der Visumserteilung erfüllt sein müssen, noch wird Bezug genommen auf die Länge des erlaubten Aufenthalts, noch besteht eine gegenseitige Anerkennungspflicht der Visa der Mitgliedsländer untereinander wie es das Schengener Abkommen postuliert.

Vom Artikel K und hier wiederum gerade vom Artikel K.1 gehen dagegen weitreichendere Konsequenzen aus. In Artikel K.1 werden zunächst Bereiche definiert, die als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse zur Verwirklichung der Freizügigkeit in der EG betrachtet werden. Hier ist wiederum die Parallele zum Schengener Abkommen zu sehen, das bestimmte Maßnahmen zur Abfederung negativer Konsequenzen unkontrollierter Wanderung zwischen den Mitgliedstaaten (wie bei der Freizügigkeit) festlegt. Drei der insgesamt neun aufgeführten Bereiche betreffen direkt die gemeinschaftliche Immigrationspolitik, nämlich die Asylpolitik, Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen und deren Kontrolle sowie die

Einwanderungspolitik im engeren Sinne. Die recht unpräzise Formulierung der Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse lassen jedoch einen weiten Interpretationsspielraum, so daß allein aus den Bestimmungen des Artikels K.1 keineswegs klar ist, welche Konsequenzen für die europäische Immigrationspolitik in Zukunft zu erwarten sind.

Auf der Tagung des europäischen Rates in Maastricht wurde im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Artikels K ein Bericht der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister (Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung") diskutiert, der auf der im Juni 1991 abgehaltenen Tagung des europäischen Rates in Luxemburg in Auftrag gegeben worden war. Dieser Bericht enthält ein Arbeitsprogramm zur Zuwanderungspolitik und ein weiteres zur Asylpolitik. Diese beiden Arbeitsprogramme, die schließlich in Maastricht verabschiedet wurden, können zur inhaltlichen Deutung der allgemein gehaltenen Bestimmungen des Artikels K.1 herangezogen werden[20]. Allerdings wird sich auch zeigen, daß die Arbeitsprogramme in mancher Beziehung weitreichender sind, als es mit den Bestimmungen des Artikels K.1 vereinbar ist.

Das Arbeitsprogramm auf dem Gebiet der Zuwanderungspolitik unterscheidet insgesamt fünf Teilbereiche:

A) Harmonisierung der Aufnahmepolitik

B) Gemeinsames Vorgehen bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung

C) Zuwanderung von Arbeitskräften

D) Rechtsstellung von Drittland-Angehörigen

E) Zuwanderungspolitik im weiteren Sinne.

Sie genießen unterschiedliche Priorität, die sich nach der Reihenfolge der Nennung orientiert. Bezeichnend ist, daß Fragen der kurzfristigen Visumspolitik, der Beseitigung von Grenzkontrollen im Binnenbereich und die Verschärfung von Kontrollen an den Außengrenzen vollkommen außenvorgelassen wurden, während sie in Artikel K.1 im migrationspolitischen Teil unter Themenbereich Nr. 2. bzw. 3.a noch explizit enthalten sind. Wahrscheinlich möchte man die Aspekte, die mit dem Überschreiten der Außengrenzen zusammenhängen (Nr. 2), dem geplanten "Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen der EG" überlassen, das kurz vor der Unterzeichnung steht. Damit würde sich aber immer noch die Frage stellen, wie man sich die zukünftige Politik im Zusammenhang mit den "Voraussetzungen für die Einreise und den Verkehr von Staatsangehörigen dritter

20 Der Bericht der Einwanderungsminister enthält deutliche Übereinstimmung mit den zeitlich vorgelagerten "Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Asylpolitik" vom 11.10.91 und den "Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Einwanderungspolitik" vom 23.10.91. Es ist davon auszugehen, daß die beiden Mitteilungen einen wesentlichen Einfluß auf den Bericht der Einwanderungsminister ausgeübt haben, zumal auch ein Kommissionsmitglied an den Sitzungen der zuständigen Ad-hoc-Einwanderungsgruppe teilnimmt. Da jedoch von den Mitteilungen weder eine rechtliche noch - über den bereits im Bericht der Einwanderungsminister eingehenden Überlegungen hinaus - ein tatsächliche Relevanz für die europäische Immigrationspolitik zu erwarten ist, wird darauf verzichtet, den Wesensinhalt der Mitteilungen hier darzustellen.

Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten" (Nr. 3.a) vorstellt. Möglicherweise ist an eine Ausweitung der Bestimmungen des Schengener Abkommens, das zu diesen Aspekten Stellung nimmt, gedacht. Andererseits ist kaum vorstellbar, daß Großbritannien, Irland und Dänemark im Rahmen des Vertrages von Maastricht einer gemeinsamen Politik zustimmt, die sie im Rahmen des Schengener Abkommens ablehnen. Schließlich besteht die Möglichkeit, daß für den Fall einer Änderung der Haltung der drei nördlichen Mitgliedstaaten - gerade in Bezug auf den Verzicht auf Kontrollen an den Binnengrenzen - die Umsetzung einer gemeinschaftlichen Politik erleichtert wird, da in den Folgeartikeln des Artikels K.1 der institutionelle Rahmen der gemeinschaftlichen Immigrationspolitik definiert ist.

Auf die anderen in Artikel K.1 enthaltenen Bestimmungen zur Immigrationspolitik wird dagegen ausführlich im Arbeitsprogramm eingegangen. So werden die "Voraussetzungen für den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, einschließlich der Familienzusammenführung und des Zugangs zur Beschäftigung" (Nr. 3b) unter dem Aspekt der Harmonisierung der Aufnahmepolitik bzw. zum Teil in Zusammenhang mit der Rechtsstellung von Drittland-Angehörigen, "die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten" (Nr. 3c) im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Vorgehen bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung behandelt.

Mit der Einbeziehung des Zugangs von EG-Ausländern zur Beschäftigung sowie der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung werden damit im Vertrag von Maastricht erstmals auch arbeitsmarktpolitisch relevante Aspekte im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Immigrationspolitik einbezogen. Dies stellt eine Abkehr von der bisher praktizierten Politik der Beibehaltung der nationalen Selbstbestimmung in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar. Wie im Zusammenhang mit der Besprechung des Schengener Abkommens bereits gesagt wurden, gehört die Arbeitsmarktpolitik zu den Politikbereichen, bei denen das Prinzip der nationalen Souveranität besonders betont wurde. Hat hier mit Maastricht ein Umdenken stattgefunden? Im eigentlichen EG-Vertrag läßt sich hierzu zunächst kein Anhaltspunkt finden (Art. 117-122). Tatsächlich lassen sich aber im Anhang des Vertragwerks von Maastricht, nämlich im (von Großbritannien nicht unterzeichneten) "Abkommen zur Sozialpolitik" Aspekte der Arbeitsmarktpolitik wiederfinden. Dort werden nämlich unter den Zielen in Artikel 1 u.a. die Förderung der Beschäftigung, ein angemessener sozialer Schutz sowie die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau genannt. Auch die in Artikel 2 definierte Kompetenz der EG-Institutionen sind gegenüber dem Rahmen, der durch die EG-Sozialcharta und dem darauf basierenden Aktionsprogramm der Kommission wesentlich weitreichender. Dies bezieht sich insbesondere auf die in Absatz 3 aufgeführten Maßnahmen, die Einstimmigkeit bei der Beschlußfassung verlangen. So wurden im Hinblick auf die aus Sicht der Migrationspolitik besonders interessanten Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen, die sich legal im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten, auf Aspekte der sozialen Sicherung sowie auf arbeitsmarktpolitisch relevante Aspekte (finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen) den EG-Institutionen zusätzliche Kompetenz eingeräumt. Inwieweit diese Erweiterung der Politikfelder der EG-Institutionen auch tatsächlich zu einer Abkehr von der bisher von der Gemeinschaft der Elf praktizierten Sozialpolitik führen wird, ist unklar. Denn durch den Abstimmungsmodus der Einstimmigkeit

kann es durchaus dazu kommen, daß eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners zementiert wird. Diese Politik wäre aber nichts anderes als die Fortführung der in der EG-Sozialcharta propagierten Politik des sozialen Mindeststandards.

Der Bereich der Asylpolitik wird in Artikel K.1 recht allgemein angesprochen. So können die Ausführungen des Arbeitsprogramm zur Asylpolitik recht hilfreich sein, um die hinter dem Artikel K.1 Nr. 1. stehende Intension erkennen zu können. Im Arbeitsprogramm werden grundsätzlich sechs Bereiche der Asylpolitik unterschieden:

A) Anwendung und Durchführung des Dubliner Übereinkommens

B) Harmonisierung des materiellen Asylrechts

C) Harmonisierung der Entfernungs- (bzw. Abschiebungs-)politik

D) Einrichtung einer Stelle für Informations- und Gedankenaustausch ("clearing-house")

E) Gerichtliche Prüfung (bzgl. der einheitlichen Anwendung der Asylpolitik)

F) Aufnahmebedingungen für Asylbewerber (materielle Asylpolitik im weiteren Sinne)

Die unter A) und B) aufgeführten Bereiche drücken das Bestreben der Mitgliedstaaten aus, die Grundsätze der Asylgewährung einander anzugleichen. Auf diese Art und Weise soll gewährleistet sein, daß es nicht zu einer Ausnutzung auch nur geringfügiger Unterschiede in den nationalen Grundsätzen der Asylpolitik durch die Asylbewerber kommt. Inwieweit bislang bestehende, diesbezügliche Unterschiede zu quantitativ bedeutsamen Mehrantragstellungen in "großzügigeren Staaten" geführt haben, bleibt allerdings dahingestellt.

Aus Sicht des im vorangegangenen Abschnitt (s. Gruppe 4) dargestellten ökonomischen Kalkül des Asylbewerbers scheint die Harmonisierung von Maßnahmen, die auf die erwartete Aufenthaltsdauer sowie auf die materiellen Aufenthaltsbedingungen einwirken, quantitativ wesentlich bedeutsamer zu sein. Doch gerade in dieser Beziehung kann eine Harmonisierung der Grundsätze der Asylgewährung wenig bewirken. Gewiß mögen gewisse Impulse von einer Harmonisierung der Asylverfahrensdauer ausgehen, doch die Verfahrensdauer spielt bei den Harmonisierungsüberlegungen nur eine untergeordnete Rolle. Eine gewisse Berücksichtigung erhält sie über die geplante einheitliche Abgrenzung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen, die in einem verkürzten Verfahren behandelt werden. Doch gerade wo auch der formale Aspekt der Asylverfahren vernünftigerweise aus der geplanten Harmonisierung ausgeklammert wurde, ist weiter davon auszugehen, daß auch nach der Harmonisierung der Asylgrundsätze die Verfahrensdauern zwischen den Mitgliedstaaten weiter deutlich differieren werden.

Die materiellen Aufenthaltsbedingungen der Asylbewerber während der Asylverfahren - also insbesondere die finanzielle Unterstützung, die Bereitstellung einer Unterkunft sowie die Erlaubnis der Arbeitsaufnahme - werden im Bereich F)

angesprochen. Jedoch ist hierzu wie auch im Bereich der gemeinsamen Entfernungspolitik (C) festzustellen, daß diese Bereiche bisher noch nicht im größeren Umfang in Harmonisierungsüberlegungen einbezogen worden sind, obwohl sie aus ökonomischen Überlegungen für die Wahl des Aufnahmelandes weit wichtiger sind. Dagegen ist die Harmonisierung der Grundsätze der Asylgewährung schon relativ weit fortgeschritten, erste Maßnahmen schon beschlossen (siehe auch unten). Grundsätzlich ist die Problematik abweichender Aufnahmepolitiken zwar im Arbeitsprogramm erkannt worden, es wird jedoch gegenüber der Harmonisierung der Grundsätze der Asylgewährung als weniger akute Maßnahme verstanden (vgl. S. 34/35 im Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" 1991).

Die Absicht, ein "clearing-house" einzurichten (D), ist bereits im Schengener und Dubliner Abkommen enthalten. In dieser Beziehung enthält das Arbeitsprogramm keine wesentlich neuen Gedanken. Die gerichtliche Prüfung der einheitlichen Anwendung der Asylpolitik (E) ist im Arbeitsprogramm nur vage erläutert. Gedacht ist an eine gerichtliche Kontrolle in den Bereichen, in denen eine Harmonisierung des Asylrechts erreicht worden ist. Da für die formelle Asylpolitik auch im Arbeitsprogramm keine bedeutsamen Maßnahmen zur Harmonisierung geplant sind, bezieht sich die gerichtliche Prüfung wohl auf die einheitliche Anwendung der materiellen Asylpolitik in Form einheitlicher Grundsätze der Asylgewährung.

Wie schon im Schengener bzw. im Dubliner Abkommen spielen Solidaritätsgedanken zwischen asylgewährenden Staaten auch im Arbeitsprogramm zur Asylpolitik keine Rolle. Denn selbst wenn im Endstadium sämtliche Bereiche der Asylpolitiken schließlich harmonisiert worden sind, werden die Mitgliedstaaten immer noch unterschiedlich von der Flüchtlingsmigration betroffen sein. Denn die unterschiedliche geographische Lage, historische Beziehungen zu Emigrationsländer sowie unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen werden auch dann noch dafür sorgen, daß sich die Asylbewerber unterschiedlich auf die EG-Mitgliedstaaten aufteilen werden und sich nicht an Proportionen, die an der Bevölkerungszahl, der Fläche oder der wirtschaftlichen Leistungskraft der einzelnen Länder ausrichtet, orientieren.

Wenn die beiden Arbeitsprogramme auch ausführlich Stellung nehmen zu diversen Aspekten der europäischen Immigrationspolitik, so werden doch Fragen der Kompetenzabgrenzung aufgrund des rechtlich unverbindlichen Charakters des Berichts der Einwanderungsminister vollkommen außenvorgelassen. Fragen der Kompetenz sind stattdessen in Artikel K selbst geregelt.

Die Möglichkeiten des Rates, die in Artikel K.1 angedeutete neue Denkrichtung einer europäischen Immigrationspolitik in die Tat umzusetzen, sind in Artikel K.3 festgelegt. Zunächst wird in Absatz 1 eine allgemeine Unterrichtungs- und Konsultierungspflicht konstituiert, die der besseren Koordination dienen soll. Hierzu ist in Artikel K.4 die Einsetzung eines Koordinierungsausschuß geplant. In Artikel K.3 Absatz 2 ist ein fakultatives Tätigwerden des europäischen Rates erläutert, das auf drei Handlungsalternativen beruht. Die erste Möglichkeit ist die relativ folgenlose Festlegung gemeinsamer Standpunkte, die den Zielen der Union dienen. Weiterhin kann er gemeinsame Maßnahmen annehmen, die dem Prinzip der Subsidiarität genügen müssen. Durchführungsbestimmungen, die aufgrund dieser gemeinsamen Maßnahmen beschlossen werden, müssen mit qualifizierter Mehrheit

angenommen werden. Schließlich kann er Übereinkommen ausarbeiten, die außerhalb des Rahmens der EG angesiedelt sind. Dieser letzte Weg wäre als Fortsetzung des Kurses der bisherigen europäischen Immigrationspolitik entsprechend dem Schengener und dem Dubliner Abkommen zu werten.

Im Vergleich zu ihrer bisherigen Position in der europäischen Einwanderungspolitik hat die EG-Kommission eine Ausweitung ihrer Kompetenzen erreichen können. So ist in Artikel K.3 ein Initiativrecht der EG-Kommission vorgesehen, wenn auch der Rat auf Initiative der EG-Kommission nicht tätig werden muß, sondern kann. Auch wird der EG-Kommission kein alleiniges Vorschlagsrecht zugestanden, denn auch ein Mitgliedstaat kann die Initiative ergreifen. Die insgesamt doch stärkere Einbeziehung der EG-Kommission wird schließlich in Artikel K.4 deutlich, nach dem die Kommission an den Koordinierungsaktivitäten in vollem Umfang beteiligt werden soll.

In Artikel K.9 wird schließlich die Verbindung des Artikel K mit dem Bestimmungen des Artikels 100c des EG-Vertrages geknüpft. Während wie weiter oben dargestellt Artikel 100c in der gemeinschaftlichen Visumspolitik relativ unbestimmt bleibt, läßt der Artikel K.9 eine Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Visumspolitik zu. Allerdings wird auch hier dem europäischen Rat relativ viel, der Kommission relativ wenig Spielraum eingeräumt, denn der Rat kann auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates aktiv werden, ein Automatismus ist aber nicht vorgesehen.

Die europäische Immigrationspolitik nach Maastricht

In den Arbeitsprogrammen des Berichts der Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" wurde davon ausgegangen, daß die Behandlung der dort aufgeführten Themenbereiche in den zuständigen Gremien im wesentlichen bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht abgeschlossen sein soll. Da sich das Inkrafttreten des Vertrages nach dem ablehnenden Votum in Dänemark und der reservierten Haltung Großbritanniens verzögert hat, so daß nicht vor Sommer 1993 mit der endgültigen Ratifikation gerechnet werden kann, hat sich auch der Zeitraum für die Umsetzung der Arbeitsprogramme verlängert. Andererseits ist der Vertrag von Maastricht in Artikel K den Vorstellungen des Arbeitsprogrammes in Bezug auf die Zuwanderungspolitik im engeren Sinne nicht vollständig gefolgt, gerade was die Harmonisierung der einzelstaatlichen Politiken der Aufnahme von Arbeitskräften angeht, obwohl er die Arbeitsprogramme in Grundzügen gebilligt hat (vgl. Bull. EG 6/92). Somit ist einerseits von einem größeren zeitlichen Rahmen der Umsetzung der Arbeitsprogramme auszugehen, andererseits unterliegt die Umsetzung durch den Vertrag von Maastricht inhaltlichen Einschränkungen.

Seit dem Treffen in Maastricht haben sich die Einwanderungsminister der Mitgliedstaaten nach dem üblichen halbjährigen Turnus im Juni 1992 in Lissabon sowie Ende November 1992 in London getroffen. Die bedeutendsten Fortschritte bei der Umsetzung der Arbeitsprogramme wurden in der Asylpolitik gemacht. Bereits in Lissabon wurde eine Annäherung bei der Definition der Begriffes des "Erstaufnahmelandes" erzielt. Gleichzeitig wurde beschlossen im Sinne des Dubliner Abkommens ein Informations-, Forschungs- und Austauschsystem im Bereich der

Asylpolitik einzurichten. In London wurden weitere Fortschritte bei der Harmonisierung der Grundsätze der Asylgewährung erzielt. So wurden Kriterien entwickelt, wann ein Staat als "Aufnahmedrittland" anzusehen ist, sowie wann ein Asylantrag als offensichtlich unbegründet eingestuft werden kann. Weiterhin wurde Einigkeit über Kriterien erzielt, nach denen ein Herkunftsstaat als "verfolgungssicher" anzusehen ist, (vgl. EG-Nachrichten 1992). Schließlich wurde man sich einig über ein neues Verfahren der Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern (vgl. Süddt. Zeitung vom 2.12.92). Bezüglich der anderen im Arbeitsprogramm aufgeführten Aspekte wurden keine Beschlüsse gefaßt, die Harmonisierung der materiellen Aufnahmebedingungen blieb entsprechend der schon im Arbeitsprogramm angedeuteten Präferenz außenvor.

Die Harmonisierung allgemeinerer Aspekte der europäischen Immigrationspolitik wurde im Vergleich zur Asylpolitik wenig vorangetrieben. In Lissabon wurde angeregt, über die Einrichtung eines Informations-, Forschungs- und Austauschzentrum für Fragen des Grenzübertritts und der Einwanderung nachzudenken. Weiterhin wurden Maßnahmen zur Harmonisierung der Familienzusammenführung angeregt, sowie die gemeinsame Liste der visumspflichtigen Länder überarbeitet. Das Übereinkommen über das Überschreiten der Außengrenzen wurde weder in Lissabon noch in London verabschiedet, obwohl zahlreiche Kompromißvorschläge diskutiert worden waren. In London wurde das Thema der Abschaffung der Binnengrenzen wiederum diskutiert, ohne allerdings Großbritannien zum Einlenken bewegen zu können. Auch nach der Herstellung des Binnenmarktes im Jahre 1993 nehmen drei Staaten nach wie vor - wenn auch im eingeschränkten Umfang - Personenkontrollen an den Grenzen zu anderen EG-Staaten vor.

6. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Zwei entscheidende Entwicklungen haben im vergangenen Jahrzehnt dazu geführt, daß sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft veranlaßt sahen, sich im Hinblick auf ihre Immigrationspolitiken an einen Tisch zu setzen. Zum einen wurde durch den im Zusammenhang mit der Herstellung eines gemeinsamen Binnenmarktes geplanten Wegfalls der Binnengrenzen eine Interdependenz der einzelstaatlichen Immigrationspolitik vermutet, die durch eine Koordinierung auf gemeinschaftlicher Ebene aufgefangen werden sollte. Zum anderen war der besonders im letzten Jahrzehnt sich verstärkende Immigrationsdruck von außen Anlaß, sich über eine gemeinsame Politik Gedanken zu machen. Da das Erfordernis einer gemeinschaftlichen Politik von den EG-Mitgliedstaaten zunächst unterschiedlich dringlich angesehen wurde, wurde das erste einschneidende Abkommen - das Schengener Abkommen - von zunächst nur fünf Staaten unterzeichnet, dem sich nachher alle anderen Kontinentalstaaten außer Dänemark angeschlossen. Jedoch wurden Teile des Schengener Abkommens in Form des Dubliner Abkommens (für die Asylpolitik) sowie des "Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EG" (gemeinsame Politik an den Außengrenzen) auf die gemeinschaftliche Ebene transferiert. Einen weiteren entscheidenden Einschnitt in der europäischen Immigrationspolitik stellen die migrationspolitischen Bestimmungen des Vertrages von Maastricht dar, der die

Weiterfassung der inhaltlichen Abgrenzung sowie eine Kompetenzausdehnung der europäischen Instutionen enthält.

Eine Abgrenzung der migrationspolitischen Instrumente, die auf dem Prüfstand der europäischen Harmonisierung stehen, läßt insgesamt vier Gruppen unterscheiden, die der Einordnung des Inhalts der europäischen Abkommen dienen können. Während *Maßnahmen, die auf die Migrationsentscheidung im Herkunftsland einwirken* keine explizite Berücksichtigung in den Abkommen finden[21], lassen sich die anderen migrationspolitischen Instrumente durchaus wiederfinden.

Das Schengener Abkommen ist von dem Gedanken geprägt, die negativen Auswirkungen der Abschaffung der Binnengrenzen entgegenzuwirken, ohne die Kompetenzen der Vertragstaaten wesentlich einzuschränken. Dies kommt in der Festlegung gemeinsamer Überwachungsstandards an den Außengrenzen, in der Formulierung einer gemeinsamen kurzfristigen Visumspolitik, aber auch in der Zuständigkeitsregelung des asylpolitischen Teils. Die zwei anderen intergouvernementalen Abkommen stellen gegenüber dem Schengener Abkommen keine inhaltliche Ausdehnung dar, sondern sind im wesentlichen dazu bestimmt, ein Teil der Bestimmungen des Schengener Abkommens auf alle EG-Mitgliedstaaten zu übertragen.

Der Vertrag von Maastricht ist dagegen als ein neuer Meilenstein auf dem Weg zu einer gemeinsamen Migrationspolitik zu werten. Während der Teil über die gemeinsame Visumspolitik kein Neuland gegenüber dem Schengener Abkommen darstellt, wird im Artikel K des Vertrages Teile der nationalen Migrationspolitiken auf gemeinschaftlicher Ebene neuformuliert. Insbesondere die Voraussetzungen für den Zugang zur Beschäftigung - also die Arbeitsmigration - war bisher ausschließlich nationale Angelegenheit. Es wird sich in Zukunft zeigen, inwieweit die nationalen Regierungen in dieser Beziehung tatsächlich bereit sind, Kompetenzen abzutreten. Maßgeblich wird dafür sein, inwieweit die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik insgesamt dem Harmonisierungsprozeß unterworfen sein wird.

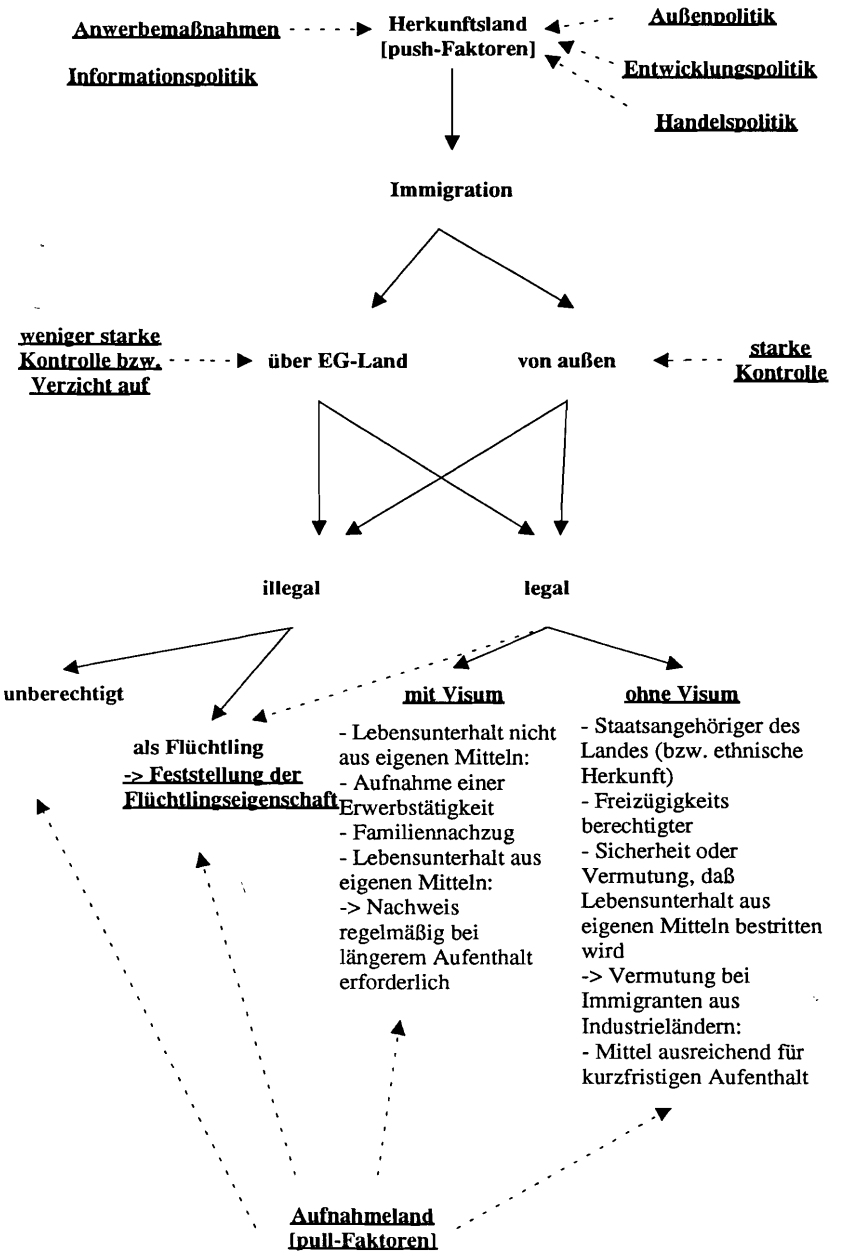
Der Vertrag von Maastricht eröffnet schließlich der Harmonisierung der gemeinschaftlichen Asylpolitik grundsätzlich neue Möglichkeiten. Der die allgemein gehaltenen Formulierung des Vertragswerk ergänzende *Bericht der Einwanderungsminister* wird hier sehr viel spezifischer. Die Hauptstoßrichtung einer Harmonisierung ist demnach eine gemeinschaftliche Regelung der Grundsätze, nach denen Asyl zu gewähren ist. Dagegen wird die gemeinschaftliche Formulierung der Aufnahmepolitik (soziale Unterstützung während der Verfahrens, Arbeitsmöglichkeiten, Unterkunft etc.) als weniger vorrangig angesehen.

Von der Harmonisierung der Grundsätze der Asylgewährung ist im allgemeinen anzunehmen, daß sie nur geringe Auswirkungen auf die Anreizstruktur der Asylbewerber haben wird. Von daher wird die Aufteilung der Asylbewerberzahlen auf die EG-Mitgliedsstaaten kaum verändert werden, wenn diese nicht selbst Änderungen in ihrer Asylpolitik vornehmen werden. Insbesondere ist nicht erkennbar, welcher Fortschritt gegenüber den Zuständigkeitsregelungen des Dubliner Abkommens gewonnen werden kann. Ein Solidaritätsgedanken findet auch

21 ausgenommen den gemeinschaftlichen Bestimmungen des Vertrages von Maastricht zu den indirekten Maßnahmen (Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik), die allerdings von anderen als migrationspolitischen Überlegungen bestimmt werden.

in den Bestimmungen des Vertrages von Maastricht keine Berücksichtigung. Eine Aufteilung der Asylbewerber zwischen den europäischen Staaten nach Quoten ist nach wie vor nicht angestrebt. So wird voraussichtlich weiterhin die geographische Lage sowie die Großzügigkeit der Aufnahmepolitik die Asylbewerberströme bestimmen.

Abb. 1: Instrumente zur Steuerung der Immigration aus der Sicht eines EG-Landes



Literaturverzeichnis

Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" (1991): Bericht der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister an den Europäischen Rat (Maastricht) über die Einwanderungs- und Asylpolitik, Brüssel.

Borjas, George (1990): Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy, Basic Books.

Hailbronner, Kay (1992): "Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der Maastrichter Gipfelkonferenz", Zeitschrift für Ausländerpolitik und -recht, 2, 51-59.

Hammar, Tomas (1985): European Immigration Policy, Cambridge University Press, Cambridge.

König, Ingeborg (1990): "Kooperations- und Austauschprogramme der EG-Kommission", in: Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, BeitrAB 129, 124-140.

Imbusch, Peter (1991): "1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten", FEG Arbeitspapier Nr. 3.

Just, Wolf-Dieter und Groth, Annette (1985): Wanderarbeiter in der EG, Grünewald/Kaiser, Mainz/München.

Ketelsen, Jörg Volker (1991): "Drittstaatsangehörige in der Europäischen Gemeinschaft - Perspektiven für eine koordinierte Migrationspolitik?", in: Klaus Barwig u.a. (Hrsg.): Das neue Ausländerrecht, Nomos, Baden-Baden, 293-310.

Lehner, Stefan: "Ordnungspolitische Aspekte der 'sozialen Dimension' des Binnenmarktes", in: Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, BeitrAB 129, 20-29.

OECD (1992): SOPEMI - Trends in International Migration, Paris.

Pischke und Velling (1993): "Ausländische Werkvertragsarbeitnehmer am Bau: Bauboom oder Verdrängungswettbewerb?", mimeo (erscheint demnächst als ZEW-Discussion-Paper)

Sachverständigenrat (1989): "Die soziale Dimension Europas im Wettbewerb gestalten", Auszug aus dem Jahresgutachten 1989/1990, in: BMAS (Hrsg.): Leben und Arbeiten in Europa, Bd. 2, 28-32.

Schmähl, Winfried (1989): "Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung - einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht", Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1/2, 25-50.

Schmid, Gerhard (1992): Asyl in Deutschland, Informationspapier der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament.

Schoenemann, Peter (1992): Vergleich des Asylrechts in den europäischen Staaten - Gemeinsames Asylrecht für EUROPA - Eckpunkte einer künftigen Harmonisierung, Innenministerium NRW.

Sieveking, Klaus (1991): "Bestimmungsfaktoren und Bezugspunkte der Europäischen Sozialpolitik", in Rudolf Wildenmann (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Nomos, 1991.

Simon, Julian L. (1989): The Economic Consequences of Immigration, Basil Blackwell, Oxford.

Straubhaar, Thomas (1991): "Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel", Studienreihe BFK.

Straubhaar, Thomas und Klaus F. Zimmermann (1991): "Towards a European Migration Policy", Discussion Paper Nr. 92-02, Universität München.

Velling und Woydt (1993): "Die Migrationspolitiken in ausgewählten Industrieländern - eine vergleichende Darstellung", mimeo.