

Entwicklungspolitische Elemente in der EU-Migrationspolitik? Nachbarschaftspolitik, Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migration

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,
Berlin, Paul-Löbe-Haus, 16.1.2008

Von Steffen Angenendt, Stiftung Wissenschaft und Politik

1. **Unterschiedliche, aber konvergierende migrationspolitische Interessen:** Die EU-Staaten unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs und der Struktur der Zuwanderung immer noch beträchtlich. So beträgt der Ausländeranteil in Polen weniger als 1%, in Luxemburg 38%. Dementsprechend unterschiedlich sind die migrationspolitischen Interessenlagen in den Mitgliedstaaten. Gleichwohl gibt es gemeinsame Entwicklungstrends: Die Zuwanderung wird in den meisten EU-Staaten zunehmen, ebenso wie die ethnische und kulturelle Vielfalt der Bevölkerung.
2. **Steigender Abwanderungsdruck:** In den weniger entwickelten Weltregionen nimmt der Abwanderungsdruck zu. Im Nordafrika beispielsweise spielen vor allem ökonomische und demographische Wanderungsfaktoren eine Rolle, ergänzt durch politische und kulturelle Triebkräfte. Weitere Faktoren, die dort Auswanderungen forcieren können, sind ökologische Probleme, insbesondere nachlassende Bodenerträge und eine Verschlechterung der Wasserversorgung. Hinzu kommen noch Belastungen durch Zuwanderer aus anderen Regionen Afrikas und aus anderen Weltgebieten.
3. **Unbekannte Auswanderungspotenziale:** Die Auswanderungspotenziale in den EU-Nachbarregionen sind nicht systematisch erforscht. Offensichtlich ist aber, dass die Regierungen der meisten Herkunftsstaaten ein Interesse an einer Ausweitung der Migration haben. Sie erhoffen einen Entwicklungsbeitrag durch die Auswanderung, vor allem eine Entlastung der Arbeitsmärkte und eine Reduzierung des innenpolitischen Konfliktpotenzials, zudem höhere Rücküberweisungen, die in vielen Staaten bereits erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung erlangt haben.
4. **Wachsender demographischer Zuwanderungsbedarf:** Die EU-Staaten hingegen haben zum einen ein demographisches Interesse an geregelter Zuwanderung. In vielen Ländern liegt die Geburtenrate seit langem weit unterhalb der für die Bestanderhaltung notwendigen Höhe, und die durchschnittliche Lebenserwartung steigt weiterhin an. Dies wird die Altersstruktur der Bevölkerung in der EU verändern, was Probleme für die sozialen Sicherungssysteme und die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft aufwerfen kann. Dieser demographische Wandel ist so wirkmächtig, dass er weder durch kurzfristige Verhaltensänderungen noch durch Zuwanderung verhindert werden kann. Eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für die Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, kann aber die Folgen des demographischen Wandels mildern.
5. **Zunehmender wirtschaftlicher Zuwanderungsbedarf:** Zum anderen nimmt in den EU-Staaten auch der wirtschaftliche Zuwanderungsbedarf zu. Mit den zur Verfügung stehenden Daten und Methoden lassen sich zwar keine nach Branchen oder Berufen differenzierten mittel- oder langfristigen Prognosen zur Arbeitsmarktentwicklung erstellen, es ist aber abzusehen, dass viele Staaten bereits kurzfristig einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften aufweisen werden. Diesem Mangel kann durch eine bessere Ausschöpfung der einheimischen Potenziale entgegengewirkt werden, gleichzeitig müssen aber Instrumente entwickelt werden, mit denen diejenigen Arbeitskräfte angeworben werden können, die im inländischen Arbeitskräftepotenzial nicht vorhanden sind.

6. **EU-Nachbarschaftspolitik:** Die vielfältigen migrationspolitischen Herausforderungen können nur im Rahmen einer europäisch abgestimmten Politik bewältigt werden. Einen solchen Ansatz kann – bei entsprechender Gestaltung – die EU-Nachbarschaftspolitik darstellen. Sie soll den Nachbarstaaten eine Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt bieten. Die migrationspolitischen Maßnahmen beziehen sich zum einen auf allgemeine Ziele wie die Bekämpfung von Diskriminierung, die Intensivierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit und die Förderung der Genfer Flüchtlingskonvention. Zum anderen gibt es länderspezifische Ziele, bei denen die Reduzierung irregulärer Migration im Mittelpunkt steht. Weitere Ziele sind die wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilisierung der Nachbarstaaten. Dabei sollen Gebiete mit einem hohen Auswanderungspotenzial unterstützt werden.
7. **Umfassender Ansatz:** Im Dezember 2005 hat der Europäische Rat die Kommission mit der Entwicklung eines „umfassenden Ansatzes“ in der Migrationspolitik beauftragt. Dieser sieht in fünf Bereichen eine gemeinschaftliche Politik vor: Asyl, Migration und Integration, Externe Dimension/Entwicklung, Grenzkontrolle und illegale Einwanderung, Grundrechte und Bürgerschaft. Die Kommission hat inzwischen zahlreiche Vorschläge vorgelegt, die unterschiedlich weit umgesetzt sind. Insbesondere bei der Arbeitsmigration fällt den Mitgliedstaaten die Einigung auf gemeinsame Regelungen schwer, hier sind die Mitgliedstaaten bislang kaum bereit, nationale Entscheidungskompetenzen aufzugeben.
8. **Mobilitätspartnerschaften:** Gleichwohl sind Vorschläge der Kommission für die Förderung geregelter Migration von großer Bedeutung. Dies betrifft vor allem den Vorschlag von Mobilitätspartnerschaften. In solchen Abkommen sollen sich die Herkunftsländer verpflichten, irreguläre Wanderungsbewegungen zu unterbinden. Als Gegenleistung können sich einzelne EU-Staaten verpflichten, ein bestimmtes Kontingent von Arbeitskräften aus diesen Ländern aufzunehmen. Mit diesem Verfahren soll die „zirkuläre Migration“ gefördert und eine begrenzte Arbeitsmigration in die EU zugelassen werden. Strittig zwischen EU und Mitgliedstaaten ist, ob es sich dabei um einmalige oder um wiederholte Wanderungen handeln soll, und ob es primär um die Reduzierung illegaler Migration oder um entwicklungspolitische Ziele gehen soll. Zum anderen hat die Kommission kürzlich eine europäische Blue Card zur Anwerbung hoch qualifizierter Arbeitskräfte vorgeschlagen. Im Rahmen eines nachfrageorientierten Ansatzes sollen qualifizierte Arbeitskräfte ein begrenztes, verlängerbares Aufenthalts- und Arbeitsrecht in einem EU-Staat erhalten. Nach zwei Jahren legalen Aufenthalts soll der Zuwanderer in einem anderen EU-Land arbeiten dürfen, falls er die dortigen Zulassungskriterien erfüllt. Um Braindrain zu verhindern, sollen die Staaten auf die Anwerbung von im Herkunftsland dringend benötigten Fachkräften (insbesondere im Gesundheitswesen) verzichten. Diese Vorschläge der Kommission sind allerdings bislang von den Mitgliedstaaten nur zurückhaltend aufgenommen wurden.
9. **Perspektiven:** Es bleibt abzuwarten, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, im Rahmen von Pilotprojekten die notwendigen Instrumente und Verfahren zu testen. Zur Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik („ENP plus“) hat die EU-Kommission jüngst in Form von sieben Aktionslinien neue Schwerpunkte vorgeschlagen, die ausdrücklich eine Erleichterung des Personenverkehrs und eine Verbesserung der Migrationssteuerung vorsehen. Grundsätzlich können all diese neuen migrationspolitischen Instrumente positive Entwicklungswirkungen haben. Dies setzt aber eine sorgfältige Planung und Durchführung sowie eine ständige Evaluierung voraus, mithin eine intensive Kooperation zwischen Mitgliedstaaten, Drittstaaten und der EU. Ob die Mitgliedstaaten derzeit dazu bereit sind, ist allerdings angesichts der derzeit noch bestehenden Interessenunterschiede der Mitgliedstaaten fraglich.