

Anhörung im Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

am 16.1.2008:

Europäische Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

I. Vorbemerkung

Das Potenzial von Migration, über den Weg von Rücküberweisungen und Wissenstransfer zur Entwicklung in den Staaten des Südens beizutragen, ist mittlerweile weithin anerkannt. Der Einlösung dieses großen Potenzials stehen unter anderem die prekäre Situation vieler Migrantinnen und Migranten in den Aufnahmeländern, fehlende Möglichkeiten eines legalen Zugangs zu den europäischen Arbeitsmärkten, die fehlende Anerkennung von Qualifikationen und Hürden im Transfer von Einkommen und Wissen entgegen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Neuausrichtung und Koordinierung der Europäischen Migrations-, Flüchtlings- und Entwicklungspolitik.

Am 28.3.2007 debattierte der Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) des Deutschen Bundestags den fraktionsübergreifenden Antrag „Diaspora-Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen“ (16/4164). Die Intention dieses Antrags wurde breit unterstützt. Die anwesende Prof. Dr. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a. D., wies ergänzend darauf hin, dass zur entwicklungspolitischen Nutzbarmachung von Diaspora-Potenzialen auch gehöre, Zugang für Migrantinnen und Migranten zu den europäischen Arbeitsmärkten und Ausbildungsstätten zu ermöglichen.

Allgemeine Fragestellung:

- Welche Wechselwirkung besteht zwischen der deutschen und europäischen Migrationspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit?
- Welchen Beitrag muss eine abgestimmte europäische Migrationspolitik leisten, um Armut zu reduzieren? Auf welchem Stand ist die diesbezügliche Debatte in der EU?
- Ist das Konzept der Zirkulären Migration als potenziell entwicklungsförderlich einzustufen?

Die Sachverständigen werden gebeten, in die Beantwortung der Fragen den Gender-Aspekt mit einzubeziehen und darauf einzugehen, welche Auswirkungen jeweils für Frauen und für Männer auftreten bzw. zu erwarten sind.

II. Problemstellung

1. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU (RAA) vom 10.12.2007 bestätigte die Absicht der Europäischen Union, eine koordinierte Migrationspolitik zu einem Kernelement ihrer Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern zu machen und dabei sowohl legale Migrationsmöglichkeiten zu eröffnen und zugleich illegale Migration zu bekämpfen. Die sogenannten **Mobilitäts-partnerschaften** mit den betreffenden Drittstaaten sollen individuell angepasst sein, aber im Grundsatz die Verpflichtung der Drittstaaten beinhalten, bei Rücknahme und Identifikation eigener Staatsangehöriger und von Drittstaatsangehörigen voll zu kooperieren und eigene Grenzkontrollen zu verbessern; die EU stellt dafür in Aussicht, erleichterte legale Migrationsmöglichkeiten anzubieten (z.B. allg. Arbeitsmarktquoten, erleichterte Zugangsbedingungen für bestimmte Berufe oder Hochqualifizierte).

In diesem Zusammenhang steht ein weiterer wesentlicher Topos der migrationspolitischen Debatte auf EU-Ebene, das **Konzept der Zirkulären Migration**. Der RAA versteht darunter die Bewegung von Drittstaatenangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und ihren Herkunftsstaaten in Abstimmung mit den Arbeitsmarkterfordernissen. Die zugrundeliegende Idee bezieht sich einerseits auf die weithin anerkannten Potenziale der Diasporagemeinden in Deutschland und Europa, zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Heimatländer beizutragen. Aus dem Brain Drain soll eine Brain Circulation werden. Damit wendet sich das Konzept der Zirkulären Migration aber auch grundsätzlich gegen die dauerhafte Einwanderung aus Drittstaaten. Das Verhältnis zwischen beiden Elementen (Anwerbung und Abschottung) sowie die Verteilung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten sind zwischen EU und MS noch strittig, ebenso Formen sozialer Absicherung.

In der **Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern** stellt sich außerdem vielfach die Frage nach der Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), wie die alarmierenden Berichte von willkürlichen Übergriffen und Abweisungen, beispielsweise in Marokko, oder von den Zuständen in den Auffanglagern in Libyen verdeutlichen. Die Einhaltung des Nichtzurückweisungsgebots beispielsweise kann kaum nachvollzogen werden.

Fragen:

- Wie sollte künftig ein gefahrenfreier und legaler Zugang auf das Territorium der EU EU-einheitlich geregelt werden und wie kann gewährleistet werden, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention volle Anwendung finden?
- Sind Beispiele für vorbereitete oder abgeschlossene Migrationspartnerschaften bekannt? Welche Vereinbarungen sind darin enthalten? Welche Rolle spielt die zirkuläre Migration darin? Wie ist sie ausgestaltet?
- Welche Kenntnisse und Bewertungen haben die Sachverständigen bezüglich der Finanzierung repressiver Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitländern – wie die Aufrüstung des Grenzschutzes und die Gefangennahme von Flüchtlingen in den Drittstaaten – durch die EU im Rahmen des gemeinsamen Migrationsmanagements?

- Welche menschenrechtspolitischen Maßstäbe werden angelegt bzw. sollten angelegt werden bei der migrationspolitischen Kooperation mit Drittstaaten (Herkunfts-/Transitstaaten)?
- Welche Entwicklungswirkung ist von den Mobilitätspartnerschaften zu erwarten, insbesondere von der selektiven Anwerbung von Arbeitskräften, und wie sind in diesem Kontext die Pläne zur Einführung einer Blue Card einzuschätzen?
- Wie werden bisherige Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit der Steuerung von Migration ausgewertet, insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Steuerung auf die Herkunftsländer?
- Wie kann das Potenzial der Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten über die Unterstützung von Familien und Bekannten hinaus für positive wirtschaftliche Entwicklungen in den Empfängerländern genutzt werden?
- Welche Lösungsmöglichkeiten können Migrations- und Entwicklungspolitik anbieten, um den „Brain drain“ zu reduzieren und zur „Brain circulation“ beizutragen? Welche konkreten Maßnahmen wären zur vollen Entfaltung dieses Potenzials zu realisieren (z. B. Anerkennung von Qualifikationen, Maßnahmen zur sozialen Absicherung)? Wie ist der diesbezügliche Stand der Debatte innerhalb der EU?

2. Nur die wenigsten Menschen migrieren aus freien Stücken, die Mehrheit der Migrierenden verlässt ihre Heimat mangels wirtschaftlicher, politischer oder sozialer Sicherheit, wegen Bürgerkriegen, Umwelt- oder Naturkatastrophen oder politischer Verfolgung. Die konkrete Veranlassung kann ganz unterschiedlicher Natur sein, oft kommen mehrere Motivbereiche zusammen. Auch von dieser Seite wird der Zusammenhang von Entwicklung und Migration deutlich und stellen sich **Herausforderungen für die europäische Entwicklungspolitik**, aber auch an die Handelspolitik (Stichwort Fischereiabkommen, Agrarsubventionen, EPAs). Entsprechende inhaltliche Verschränkungen (und Konditionalitäten) sind in einigen Instrumenten der europäischen Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen (Development Cooperation Instrument, Good Governance Fund).

Fragen:

- Welche aktuellen Tendenzen in den Grundmustern von Migration gibt es?
- Unter welchen Bedingungen können entwicklungspolitische Interventionen zur Migrationsvermeidung konstruktive und wohlfahrtssteigernde Lösungen darstellen?
- Welche Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind speziell geeignet, um Migrationsströme zu beeinflussen?
- Gibt es eine Konditionierung von Entwicklungshilfe oder anderen finanziellen Zuwendungen an die Kooperation des Empfängerlandes mit der europäischen Migrationspolitik? Wie sieht diese Konditionierung konkret aus?
- Welchen Zusammenhang gibt es zwischen der EU-Handelspolitik und den zunehmenden Migrationsbewegungen aus Afrika? Welche neuen Weichenstellungen in der EU-Politik gegenüber Afrika wären notwendig, damit mehr Afrikanerinnen und Afrikaner eine Perspektive in ihren Heimatländern sehen?
- Was kann die europäische Entwicklungspolitik zu einer solchen Weichenstellung beitragen?

3. Die Innen- und Justizminister der EU-Mitgliedstaaten verständigten sich im Januar 2006 in Wien darüber, dass die EU möglichst bald damit beginnen solle, in Zusammenarbeit mit der UN so genannte **Regionale Schutzprogramme** in den Heimatregionen von Flüchtlingen einzurichten (auf Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 1.9.2005; KOM(2005)388). Bereits für Juni 2006 wurde der Start erster Pilotprojekte u. a. in Tansania angekündigt. Die „Regionalen Schutzprogramme“ sollten die „Schutzkapazität von Drittländern“ stärken und zugleich „dem Gastland Nutzen bringen“. Die RPP werden damit zu einem europäischen Beitrag zur Entwicklung der betroffenen Staaten erklärt. Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen lehnen die „Schutzzentren“ als weitere Abschottung des EU-Raums und als weitere Auslagerung der Verantwortung für Flüchtlinge ab. Die Bundesregierung wies in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion (16/657) diese Vorwürfe zurück.

Fragen:

- Was ist aus dem Projekt der Regionalen Schutzprogramme geworden? Wie lief die Pilotphase? Wie wird weiter verfahren? Wo ist die Finanzierung angesiedelt? In welchem Verhältnis sollen Rückkehr, lokale Integration und Neuansiedlung (in der EU) stehen?
- Wie viele Flüchtlinge sind während der Pilotphase im Rahmen von regionalen Schutzprogrammen in den Herkunftsregionen in den Herkunftsregionen aufgenommen worden und welche konkreten Projekte wurden durchgeführt?
- Wie viele Flüchtlinge sind währenddessen in Mitgliedstaaten der EU im Rahmen des Neuansiedlungsprogramms aufgenommen worden bzw. welche Planungen liegen dafür vor?
- Welchen konkreten entwicklungspolitischen Nutzen haben die Regionalen Schutzprogramme für die so genannten Gastländer wie Tansania?
- In welchen Staaten gibt es Auffanglager? Welche Berichte gibt es von den Zuständen in diesen Lagern? Wie ist organisiert, dass die Flüchtlinge dort zu ihren in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Rechten kommen?

III. Sachverständige (Vorschläge):

1. Dr. Ruth Weinzierl, Deutsches Institut für Menschenrechte

2. Jeff Dayton-Johnson, OECD

3. Madeline Garlick, UNHCR

4. Prof. Mohamed Khachani, Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations, Rabat/Marokko