

TAGUNG

Migration in und nach Europa

Miriam Keppner*

Migration, vor allem in und nach Europa, wurde im Rahmen der Konferenz aus verschiedenen Perspektiven betrachtet: Sowohl die Europäische Union als Ziel von Migration und die damit verbundene Frage nach einer zukunftsfähigen europäischen Zuwanderungspolitik als auch die Binnenmigration innerhalb der Europäischen Union wurden thematisiert. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Auswirkungen der EU-Osterweiterung und der Finanz- und Wirtschaftskrise gelegt.

Vor diesem Hintergrund wurden Auswirkungen von Migrationsbewegungen auf die nationalen Parteiensysteme und den gesellschaftlichen Zusammenhalt beleuchtet. Dabei wurden insbesondere Herausforderungen, die das Aufkommen rechtsextremer Bewegungen und Parteien in ganz Europa mit sich bringen, angesprochen.

Die Grundlagen für die nachfolgenden Beiträge und Diskussionen legten *Rudolf Hrbek* und *Ursula Münch*. Sie verschafften den Teilnehmern einen Überblick über die jahrtausendealte Geschichte von globaler Migration und Völkerbewegungen. Dabei betonten sie immer wieder die Wichtigkeit des Begriffs Migration in seiner Gesamtheit, da dieser in der aktuellen „Flüchtlingsdebatte“ oft auf „Flucht“ reduziert wird. Hrbek und Münch unterstrichen jedoch, dass das Gesamthema Migration alle Arten von Migrationsbewegungen umschließt und dass sich die Tagung den verschiedenen Aspekten widmen soll. Sie zeigten, dass die Ursachen von Migration schon immer sehr ähnlich gewesen waren und von politischen wie Kriegen über ökonomischen

Hoffnung Europa – Die EU als Raum und Ziel von Migration

Eine Konferenz des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), der Akademie für Politische Bildung Tutzing und des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission

28.-30. April 2016, Tutzing

Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Ursula MÜNCH, Direktorin der Akademie für Politische Bildung Tutzing

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Sprecher des Vorstandes des EZFF, Universität Tübingen

Die Europäische Union als Ziel von Migration

Ursachen, Folgen und Typologien globaler Migration – Historischer Überblick

Prof. Dr. Ursula MÜNCH, Direktorin der Akademie für Politische Bildung Tutzing

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Sprecher des Vorstandes des EZFF, Universität Tübingen

Zuwanderungspolitik in Kanada als Vorbild

Dr. Holger KOLB, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin

Forderungen an die Zuwanderungspolitik in EU-Staaten aus Sicht der OECD

Matthias RUMPF, Pressesprecher, OECD Berlin Centre, Berlin

Die Rolle des Unionsrechts im Migrationsgeschehen

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

* Miriam Keppner, Wissenschaftliche Koordinatorin des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen.

misch-ökologische wie Klimabedingungen und die damit verbundenen Auswirkungen auf Ernteerträge bis hin zu demografischen wie der Suche nach neuen Siedlungsgebieten reichen. Doch auch von Aufnahmeländern aktiv induzierte Migrationsbewegungen wie erzwungene Umsiedlungen oder ökonomisch motivierte „Gastarbeit“ fanden in dem historischen Abriss Beachtung.

Hrbek und Münch hoben die Notwendigkeit hervor, zwischen den unterschiedlichen Kategorien von Migranten zu differenzieren. Migrant sei ein Oberbegriff für alle Personen, die an einen anderen Ort ziehen, während als Flüchtlinge nur Personen bezeichnet werden, die vom jeweiligen Aufnahmeland als im Heimatland von Gefahr bedroht anerkannt sind. Asylbewerber sind nur jene Personen, die im Aufnahmeland die Zuerkennung des Schutzstatus Asyl beantragt haben, daneben gibt es noch weitere Schutzkategorien.

Die beiden Referenten betonten, dass in Bezug auf die verschiedenen Migrantengruppen und die Diskussionen rund um das Thema Migration immer Art. 1 des Grundgesetzes „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ beachtet werden müsse, da dieses Menschenrecht in aufgeheizten Diskussionen über die Gewährung von Asyl oft vernachlässigt wird.

Zuwanderungspolitik im internationalen Vergleich

Holger Kolb erläuterte in seinem Vortrag, warum Kanada im Bereich der Migrationspolitik oft als Vorbild gesehen wird und warum dies eine eher „romantisierte“ als zutreffende Sicht ist. Er beschrieb dazu das ursprüngliche sowie das aktuelle, reformierte Punktesystem, mit dem die kanadischen Provinzen auf regionaler Ebene Migration steuern („Provincial Nominee Program“). Kolb verglich die EU-Hochqualifiziertenrichtlinie (sogenannte

Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen Zuwanderungspolitik der EU

Katrin HUBER, Sekretariat des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments, Brüssel
Matthias OEL, Direktor, Direktion E Migration und Sicherheitsfonds, Generaldirektion Migration und Inneres, Europäische Kommission, Brüssel

Binnenwanderung in der Europäischen Union

Opt-out von der Freizügigkeit innerhalb der EU? Der „Fall Großbritannien“

Prof. Dr. Roland STURM, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Stopp der Migration: Der „Fall Schweiz“ und die rechtlichen und politischen Herausforderungen für das „Schengen-Europa“

Prof. Dr. Burkard STEPPACHER, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin

Europa in Bewegung I: Binnenwanderung im Gefolge der EU-Osterweiterung: eine Zwischenbilanz

Prof. Dr. Timo BAAS, Universität Duisburg-Essen

Europa in Bewegung II: Binnenwanderung im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise: Trends und Perspektiven

Dr. Carola BURKERT, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Hessen

Die EU und ihre Mitgliedstaaten vor der Herausforderung von Migrationsbewegungen: Ergänzende Dimensionen und Perspektiven

Rechtsradikalismus, Europaskeptizismus und Migration: aktuelle Entwicklungen und vergleichende Perspektiven

Dr. Bartek PYTLAS, Ludwig-Maximilians-Universität München

Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten der Migration

Prof. Dr. Hans VORLÄNDER, Technische Universität Dresden

Zusammenfassung und Abschlussdiskussion

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Sprecher des Vorstandes des EZFF, Universität Tübingen

Martin GROSSE HÜTTMANN, EZFF, Tübingen

Prof. Dr. Ursula MÜNCH, Direktorin der Akademie für Politische Bildung Tutzing

Blaue Karte¹) sowie die deutsche Zuwanderungspolitik mit dem kanadischen Steuerungssystem. Dabei betonte er, dass es in Kanada fast ausschließlich um dauerhafte Migration mit Arbeitserlaubnis geht, während Asylzuwanderung wie in Deutschland und der Europäischen Union kaum eine Rolle spielt. Als Fazit schloss er, dass die deutsche und die kanadische Zuwanderungspolitik ähnlicher werden und gegenseitig Elemente des jeweils anderen Systems übernehmen. Die Vorbildfunktion Kanadas in der Migrationspolitik sieht Kolb nicht etwa im Punktesystem selbst, sondern vor allem in der Art der Vermittlung der Verfahrensabläufe gegenüber den Migranten. Einfachere Begriffe wie zum Beispiel „express entry“ statt „§ 18c Aufenthaltsgesetz“ würden die Verständlichkeit des Immigrationsablaufes erheblich erleichtern und das Land als Ziel von Migration attraktiver machen.

Matthias Rumpf berichtete aus Sicht der OECD² über Einwanderung in die EU-Staaten. Gleich zu Beginn stellte er klar: „Die EU braucht Zuwanderung“, denn es gehe fast in der gesamten Europäischen Union die Erwerbsbevölkerung zurück. Rumpf präsentierte aus einer OECD-Studie von 2015 die Ergebnisse für Deutschland, die zeigen, dass sich die Integrationsbedingungen für Migranten der ersten und der zweiten Generation deutlich verändert haben. So ist der Anteil der Migranten der zweiten Zuwanderergeneration, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, höher als unter jenen der ersten. Allerdings betonte er auch, dass sich viele Zuwanderer und auch deren im Inland geborene Kinder noch immer diskriminiert fühlen und es nach wie vor keine Chancengleichheit für Schüler aus sozial schwachen Migrationshaushalten gibt. Mit Blick auf die derzeitige Diskussion um die Integration Geflüchteter

machte Rumpf deutlich, dass es einen großen Unterschied zwischen der Arbeitsmarktintegration von Arbeitsmigranten und der von international Schutzsuchenden gibt. Aus OECD-Sicht sind die EU-Mitgliedstaaten daher aufgefordert, nicht nach Universallösungen zu suchen, sondern zielgerichtete Schritte umzusetzen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern. Zu diesen gehörten etwa eine möglichst schnelle Bestandsaufnahme der Qualifikationen, die Förderung des berufsbezogenen Erlernens der Sprache und die Verteilung der Geflüchteten entsprechend dem Arbeitsangebot. Abschließend präsentierte Rumpf Rahmenbedingungen, die die EU-Mitgliedstaaten aus OECD-Sicht schaffen sollten, um als Ziel von Arbeitsmigration interessanter zu werden. Dies seien vor allem die Erstellung einer EU-weiten Übersicht über den bestehenden Arbeitsbedarf („Arbeitsbedarfspool“), eine erleichterte Anerkennung von Qualifikationen sowie einheitliche Minimalstandards im Arbeitsrecht.

Entwicklungen in der EU

Einen Überblick über die Rolle des Unionsrechts in Migrationsfragen gab *Peter-Christian Müller-Graff*. Er hob hervor, dass der im Schengen-Abkommen gewährte Raum ohne Binnengrenzkontrollen³ eine wichtige Grundvoraussetzung für Migrationspolitik innerhalb der Europäischen Union ist. Dabei betonte er, dass es für den Erhalt dieses Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einer gemeinsamen Politik der EU-Mitgliedstaaten bedarf, wie dies Art. 3 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) fest schreibt. Deren Fehlen rechtfertigt eine kurzzeitige Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum. Ein wichtiges Element des EU-Migrationsrechtes ist Müller-Graff zufolge der Außengrenzschutz. Er be-

1 Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 155 vom 18. Juni 2009, S. 17-29.

2 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD).

3 Art. 3 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

tonte jedoch, dass beim Ergreifen von Maßnahmen zum Außengrenzschutz immer der Grundsatz der Nichtzurückweisung („non-refoulement“) gewährleistet sein muss. Dieser Grundsatz stehe für einen weiteren wichtigen Bestandteil des EU-Migrationsrechts: den Flüchtlingsschutz im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention, die jedem begründet Schutzsuchenden aus einem Drittstaat Asyl- beziehungsweise Subsidiärschutz zentral für die Migrationspolitik in der Europäischen Union, da sich mit ihrer Hilfe Migrationsströme steuern ließen.

Die konkrete Umsetzung dieser rechtlichen Voraussetzungen und die damit einhergehenden Schwierigkeiten waren das Thema der Vorträge von *Matthias Oel* und *Katrin Huber*. Beide berichteten zunächst von aktuellen Diskussionen und Entwicklungen in der Europäischen Kommission und im Europäischen Parlament. Das derzeitige Problem in der europäischen Flüchtlingspolitik sei, dass so viele akute existenzielle Fragen zur Debatte stünden, dass kaum über tragfähige, in die Zukunft weisende Maßnahmen gesprochen werden könne. Problematisch sei insbesondere die Tatsache, dass das Asylsystem der Europäischen Union nur ein politischer Kompromiss und damit für akute Notsituationen nicht gerüstet sei. Zudem werde in beiden Institutionen die Ansicht vertreten, dass es zur Beseitigung von Fluchtursachen einer kohärenten und umfassenden Politik bedarf. In der Diskussion wurde deutlich, dass es dennoch große Unterschiede zwischen den im Parlament und von der Kommission, aber auch von den Mitgliedstaaten vertretenen Vorstellungen gibt. Strittig sei vor allem die Finanzierung, aber auch die Regelung des Eintritts von Migrant*innen in die Europäische Union.

Europäische Sonderfälle

Den „Sonderfall Großbritannien“ präsentierte *Roland Sturm*. Er zeigte auf, dass der frühere

britische Premierminister David Cameron seit Beginn seiner Amtszeit das Thema „Migration(-sbeschränkung)“ auf die politische Agenda Großbritanniens gesetzt hat. Dabei sei die Verknüpfung von Migration und Innen- und Sicherheitspolitik sehr auffällig. Dadurch habe sich die Diskussion aufgeheizt und werde nicht mehr sachlich geführt, was Sturm mit einigen Zeitungsschlagzeilen illustrierte. Als Gründe für die Politisierung der Debatte führte er die Bedeutung nationaler Souveränität für das Vereinigte Königreich, innerparteiliche Konflikte in der konservativen Partei, den durch UKIP⁴ erzeugten Druck, die öffentliche Meinung und eine Fehlinterpretation der ökonomischen Bedeutung von Migration an. Eine weitere Besonderheit in der britischen Debatte sei die Nicht-Unterscheidung von Asylsuchenden und der Zuwanderung durch EU-Bürger.

Burkard Steppacher widmete sich einem weiteren europäischen Sonderfall – der Schweiz. In seiner sprachlichen, religiösen und geografischen Vielfalt hätten die Schweizer Bürger ihr Land immer als „Friedensinsel“ wahrgenommen und seien stolz auf ihre politische Neutralität. Steppacher beschrieb aber auch die „neuen Spannungsfelder“, die sich aus dem politischen System mit seiner Mischung aus repräsentativer und direkter Demokratie ergeben. So könnten direktdemokratische Entscheidungen etwa mit dem Rechtsstaatsprinzip in Konflikt stehen, wenn sie Grundrechte – wie zum Beispiel die Religionsfreiheit – beschneiden. Dies sei eine Herausforderung für die Schweizer Migrationspolitik, die vor allem seit den 1990er Jahren stark politisiert worden sei. Einen vorläufigen Höhepunkt habe diese Spannung 2014 mit der Volksabstimmung zur Kontingentierung von Zuwanderung erreicht. Immer noch stehe dabei zur Debatte, wie die Beschränkung der Zuwanderung mit der auch für die Schweiz gültigen EU-Freizügigkeit zu vereinbaren ist. Als Antwort auf diese Migrationspolitik der Schweiz und mit entsprechend negativen Fol-

4 UK Independence Party.

gen für die dortige Bevölkerung hat die Europäische Union den Erasmus-Vertrag mit der Schweiz zum Wintersemester 2014/2015 suspendiert. Auch die Schweizer Teilnahme am europäischen Förderprogramm Horizont 2020 läuft Ende 2016 aus und noch gibt es keine Vereinbarung zu seiner Weiterführung.⁵

Binnenwanderungen in der EU

In der aktuellen Debatte, die sich aus aktuellem Anlass zuvörderst mit Migration nach Europa beschäftigt, wird – abgesehen von der britischen Debatte – oft vernachlässigt, dass es auch innerhalb der Europäischen Union Migrationsbewegungen gibt. Diesem Aspekt widmeten sich *Timo Baas* und *Carola Burkert*. Baas zeichnete die Binnenwanderung nach, wie sie sich im Anschluss an die EU-Osterweiterung vollzogen hat. Er identifizierte das Einkommensgefälle zwischen Ost- und West- sowie Süd- und Nordeuropa und die stark divergierenden Arbeitsmarktbedingungen als Anreize für Migration innerhalb Europas. Diese Anreize würden allerdings nicht nur für transnationale Migrationsbewegungen gelten, sondern auch für nationale – wobei letztere sogar einen wesentlich größeren Anteil der Arbeitsmigration insgesamt ausmachen. In Bezug auf Deutschland stellte Baas fest, dass es infolge der Arbeitsmarktöffnung 2011 zu einem kurzfristigen Anstieg, aber keiner massiven Zunahme der Arbeitsmigration aus den neuen EU-Staaten gekommen ist. Ein Vergleich mit anderen EU-Staaten zeige jedoch, dass viele besser ausgebildete Arbeitsmigranten nach Großbritannien gegangen sind, wo der Arbeitsmarkt zeitgleich mit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten für deren Bürger geöffnet wurde. Für Deutschland sei es also eine eher nachteilige Entscheidung gewesen, die Arbeitsmarktöffnung für Osteuropäer zu verzögern, da so vor allem hochqualifizierte Arbeitskräfte vor dem Zeitpunkt der Gewährung der vollen Freizügigkeit schon nach Großbritannien gegangen waren.

Dass nicht nur eine Wanderung von Ost- nach Westeuropa stattfindet, sondern seit der Wirtschaftskrise auch von Süd- nach Nordeuropa, zeigte Burkert auf. Vor allem am Beispiel Spanien ließen sich die Wirkungen der Krise gut erkennen: Während es 2008 noch ein Einwanderungsland gewesen sei, verzeichne Spanien seit Ausbruch der Wirtschaftskrise eine starke Zunahme bei der Auswanderung. Zu dieser „Abstimmung mit den Füßen“ aus den besonders stark von der Krise betroffenen Staaten (Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien) trügen vor allem hochqualifizierte Bürger bei, die dort etwa die Hälfte aller Auswanderer ausmachten. Die Zunahme der innereuropäischen Mobilität zeige sich auch in Deutschland, wo 2013 etwa zwei Drittel der nach Deutschland Gezogenen aus anderen EU-Mitgliedstaaten stammten. Ein Vergleich zwischen Migranten aus Ost- und Südeuropa zeige, dass Personen aus den „alten“ EU-Staaten häufig berufsadäquat angestellt sind, während Bürger der „neuen“ EU-Mitgliedstaaten eine größere Bereitschaft aufwiesen, nicht-berufsadäquate Stellen im Niedriglohnbereich anzunehmen.

Migration und gesellschaftliche Herausforderungen

Bartek Pytlas zeigte auf, dass es viele nicht-zutreffende „Klischees“ gibt, was den Zusammenhang von Migration und dem Aufkommen rechtsradikaler Strömungen und Parteien angeht. Eines sei zum Beispiel, dass Rechtsradikalismus ein „Krisenphänomen“ sei, das durch Veränderungen, wie etwa die steigende Zahl an Flüchtlingen oder die Wirtschaftskrise und Finanzkrise, ausgelöst werde. Pytlas widerlegte diese These und zeigte, dass in keinem europäischen Staat ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Anzahl Geflüchteter und einer größeren Zustimmung zu rechtsradikalen Parteien besteht. Vielmehr sei das Aufkommen rechter Strömungen einer zunehmenden Schwäche der etablierten Par-

5 Vgl. Burkard Steppacher: Schweizerische Europapolitik am Scheideweg, in: *integration* 2/2016, S. 107-122.

teien zuzuschreiben. Ein weiteres Klischee sei, dass Wähler von rechtsradikalen Parteien eher Randgruppen zuzurechnen seien, die der etablierten Politik einen „Denkzettel“ verpassen wollen. Rechtsradikale Diskurse schafften es vielmehr, sich in der Mitte der Gesellschaft zu verankern und auch von etablierten Parteien aufgegriffen zu werden. Darin sieht Pytlas das zentrale Problem: Etablierte Parteien müssten viel mehr Gegen-Narrative entwickeln, die die Illegitimität des rechtsradikalen Diskurses aufzeigen und demokratische Alternativen für die Sorgen der Menschen bieten.

Hans Vorländer widmete sich in seinem Vortrag der Frage nach dem Einfluss von Migration auf gesellschaftlichen Zusammenhalt und kam zu dem Ergebnis, dass dieser kein „nennenswerter Faktor“ in diesem Kontext sei und den Zusammenhalt keinesfalls gefährde. Vielmehr habe Migration einen „katalysierenden Effekt“, der eine Polarisierung der politischen Kräfte sichtbar mache. Dabei falle auf, dass in vielen Gesellschaften, in denen der gesellschaftliche Zusammenhalt als groß wahrgenommen wird, Heterogenität nicht geschätzt wird. Vielmehr werde dieser in Verbindung mit einer homogenen Zusammensetzung der Bevölkerung gebracht. Beim Versuch ein „Radar des Zusammenhalts“ zu erstellen und so dessen Grad zu bemessen, spiele jedoch die Akzeptanz von Heterogeni-

tät neben anderen Faktoren, wie etwa dem Vertrauen in politische Institutionen und der Anerkennung sozialer Regeln, eine große Rolle. Je besser diese Voraussetzungen erfüllt sind, desto enger der gesellschaftliche Zusammenhalt – eine hohe Akzeptanz von Heterogenität ist also entgegen der weitverbreiteten Meinung sogar gut für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dementsprechend ließe sich schließen, dass in Ländern, wo Heterogenität nicht geschätzt wird, der gesellschaftliche Zusammenhalt eher in Frage gestellt wird, weil schon eine geringe Zunahme der Heterogenität als potenzielle Gefahr für die Gesellschaft wahrgenommen wird. Es lasse sich jedoch empirisch feststellen, dass sozioökonomische Faktoren die Wahrnehmung des Zusammenhalts viel stärker negativ beeinflussen als Migration.

Die Beiträge zur Tagung und die sich daran anschließenden Debatten haben gezeigt, wie vielschichtig das Thema Migration ist. Es wurde deutlich, dass hier ganz grundsätzliche politische, rechtliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Fragen auf der Tagesordnung stehen und dort für absehbare Zeit bleiben werden. Wie die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten mit diesen Fragen und Herausforderungen in den kommenden Jahren umgehen werden, entscheidet nicht zuletzt über die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union.