

Parkes, Roderick

**Research Report**

## Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke: Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung

SWP-Aktuell, No. 44/2006

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Parkes, Roderick (2006) : Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke: Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung, SWP-Aktuell, No. 44/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254633>

**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.*

## Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke

Zur Frage der Kontrolle der afrikanischen Einwanderung

*Roderick Parkes*

Als Reaktion auf die illegale Einwanderungswelle aus Afrika setzte die EU im August 2006 die erste von zwei vorgesehenen gemeinsamen Grenzpatrouillen an ihrer Südflanke ein. Diese Initiative wird von manchen als weiterer Ausbau der »Festung Europa« kritisiert, von anderen als eine wichtige humanitäre Maßnahme verteidigt. Die Patrouillen dürfen nicht isoliert betrachtet, sondern müssen in einem größeren Zusammenhang mit den Kontrollpolitiken der EU gesehen werden, die sich gegen die afrikanische Süd-Nord-Migration richten. Die EU hat mehrmals das Ziel proklamiert, die Abwanderung aus Afrika wirksamer zu steuern, ohne die Rechte von Migranten und die Interessen von Drittländern unilateral zu beschränken. Meint sie dies ernst, dann sollte sie einen Politikansatz wählen, bei dem die verfügbaren innen- und außenpolitischen Instrumente konsistent genutzt werden und der so eine langfristige Perspektive öffnet, die auch die Ursachen und mögliche Lösungen der Probleme in den Blick nimmt.

Im August 2006 setzte die EU eine gemeinsame Grenzpatrouille vor den Küsten Mauretaniens, Senegals und der Kapverden ein, um »unerwünschte Zuwanderer« aus Westafrika davon abzubringen, auf dem gefährlichen Seeweg die Kanarischen Inseln anzusteuern. Ihr wird bald eine zweite folgen, die die Seegrenzkontrollen Italiens und Maltas verstärken soll.

Die Patrouillen sind als ein gutes Beispiel für die Umsetzung des Solidaritätsprinzips zwischen den Mitgliedstaaten gelobt worden, da sie die Belastungen, die für manche Mitglieder durch die Kontrolle der Außengrenzen entstehen, gleichmäßiger vertei-

len. Zur Finanzierung der ersten Patrouille (Hera II) stellt die EU 3,2 Millionen Euro bereit. Auch logistische und personelle Ressourcen werden für die Patrouillen zusammengeführt. Beteiligt an Hera II sind Italien, Portugal, Finnland und das die Mission führende Spanien. Griechenland, Italien und Malta haben sich zur Mitwirkung an der zweiten Operation Jason I bereit erklärt.

Der Solidaritätseffekt sollte allerdings nicht überbewertet werden: Gerade den zehn neuen Staaten der Union mangelt es an finanziellen, personellen und technisch-logistischen Ressourcen für den Umgang

mit großen Zuwanderungsströmen. Seit ihrem Beitritt hat sich ihr Einfluss innerhalb der EU verstärkt. Gleichzeitig sind aber auch die alten Mitgliedstaaten stärker den negativen Effekten der Migration ausgesetzt, da die neuen Grenzstaaten größere Zuwanderungsströme nicht bewältigen. Die neuen Mitglieder sowie Spanien und Italien haben sich über die unzureichende Unterstützung seitens der Partner beklagt. Sie verweisen darauf, dass sie vergleichsweise wenig Anreize geboten bekämen, die gemeinsamen Außengrenzen wirksam zu kontrollieren, besonders in Anbetracht dessen, dass ein großer Teil der Einwanderungsströme ohnehin andere Mitgliedstaaten zum Ziel habe. Dass die anderen, nicht unmittelbar betroffenen Partner immer noch aus ihrem eigenen nationalen Interesse heraus agieren, wird an der relativen Bescheidenheit der nun eingeleiteten Maßnahmen deutlich.

Wenngleich die Grenzpatrouillen von der neu gegründeten EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, FRONTEX, koordiniert werden, sollte auch die Neuartigkeit der Maßnahmen nicht überbewertet werden: Bereits bei vorangegangenen Operationen hat die EU gemeinsame Meereshgrenzkontrollen vor der Küste des nördlichen Mittelmeerraums und der Kanarischen Inseln postiert und erste Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt (siehe Übersicht 1, S. 9). Aufgrund der Diskretion der seinerzeit Beteiligten ist aber nach wie vor unklar, wie manche der operativen Koordinierungsprobleme, die diese und frühere Missionen beeinträchtigt haben, nun trotz der Rolle von FRONTEX überwunden werden sollen. Es darf aber angenommen werden, dass derartige Probleme in der Vergangenheit den Anstoß für weitere Integrationschritte in diesem Bereich gegeben haben.

### **Die Kontroverse um die Grenzpatrouillen**

Die Kritik an den Seegrenzpatrouillen wird an zwei Punkten festgemacht: Den Patrouil-

len wird erstens vorgeworfen, dass sie als »Abwehrmaßnahme« die Last der Migrationskontrolle auf Drittstaaten verschöben. Zweitens bemängeln insbesondere Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, dass die angeblich humanitäre Funktion der Patrouillen – Seenotrettung, Bekämpfung des Menschensmuggels und Vorbeugung gefährlicher Seereisen – nur eine Teilkomponente der allgemeinen Ziele bzw. ein nicht aktiv unterstützter (Neben-) Effekt der Migrationskontrolle sei.

Die Patrouillen bauen jedoch die Grenzkontrollkapazitäten von Drittstaaten auf und *verringern* so deren Lasten bei der Migrationskontrolle. Sie sind letztlich auch nur eines aus einer Vielzahl von europäischen migrationspolitischen Instrumenten. Würden sie rasch und effektiv um weitere Maßnahmen ergänzt – etwa denen, die bei der euro-afrikanischen Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung im Juli 2006 in Rabat diskutiert wurden –, könnte die EU deutlich machen, dass ihr an der Solidarität mit Drittländern ernsthaft gelegen ist: Der von den Ministern angenommene Aktionsplan enthält mehr als 60 Maßnahmen, die die Steuerung der Migration so gestalten sollen, dass den *gemeinsamen* Interessen europäischer und afrikanischer Staaten gedient wird. Die vereinbarten Aktivitäten sind nicht nur darauf gerichtet, die Grenzkontrollkapazitäten der Drittstaaten gemeinsam auszubauen. Sie sind darauf angelegt, die wirtschaftliche Entwicklung afrikanischer Staaten zu fördern, um auch auf diese Weise den Abwanderungsdruck in diesen Ländern zu lindern.

Der Kritik am humanitären Charakter der Patrouillen ließe sich entgegenhalten, dass die jetzt eingeleiteten und ähnliche, wenn auch im Ansatz auf Restriktion angelegte Schritte auch insofern als eine akzeptable, vorübergehende Lösung angesehen werden können, als sie dazu beitragen, eine prinzipielle Infragestellung und Revision der internationalen Regime des Migrationsrechts und eine damit einhergehende Absenkung menschenrechtlicher und humanitärer Mindeststandards zu

vermeiden: Als Reaktion auf die Überforderung nationaler Asylsysteme durch Asylsuchende und Wirtschaftsmigranten schlugen beispielsweise das Vereinigte Königreich und Österreich Regelungen vor, die auf eine Reform der Genfer Flüchtlingskonvention hinausgelaufen wären. Dem österreichischen Vorschlag eines die Konvention ersetzenden EU-Instruments warfen Kritiker vor, dass Asyl darin als ein politisches Angebot statt als subjektives Recht behandelt würde und seine Umsetzung die umstrittene Rückführung anerkannter Flüchtlinge in ihre Herkunftsländer erleichtert hätte.

Wenn die jetzt angelaufenen Maßnahmen wirklich darauf abzielen sollen, die jüngste Zuwanderungswelle zu stoppen, um die Rechte künftiger Migrationsgenerationen zu sichern, müssten die gemeinsamen Grenzpatrouillen jedoch Teil einer sehr viel umfassenderen Palette von Politiken sein, die auf eine dauerhafte und vorbeugende Lösung für das Problem der unerwünschten Einwanderung aus Afrika hinsteuern. Ohne eine konzeptionell und instrumentell breiter angelegte Strategie scheinen Aktionen wie die gemeinsamen Patrouillen das internationale Migrationsrecht keineswegs zu sichern, sondern vielmehr schrittweise zu untergraben.

### **Optionen für die Kontrolle afrikanischer Migration**

Was die Außendimension der europäischen Migrationskontrolle betrifft, so können mindestens sechs Ansätze identifiziert werden. Fünf bauen auf traditionelle außenpolitische Bereiche auf (Entwicklungspolitik, Handelspolitik, Diplomatie, Humanitäre Maßnahmen und Sicherheitspolitik). Ein weiterer Ansatz besteht in einer Politik der inneren Sicherheit als Kerngebiet der europäischen Justiz- und Innenpolitik. Alle diese Ansätze zur Bekämpfung unerwünschter Zuwanderung können danach unterschieden werden, inwiefern sie:

- ▶ die Interessen afrikanischer Länder berücksichtigen,

- ▶ eine lang- oder eine kurzfristige Antwort auf das Problem unerwünschter Zuwanderung darstellen und
- ▶ auf einem reaktiven, problemlindernden oder auf einem vorbeugenden, problemlösenden Konzept basieren.

Offensichtlich liegen bei einer Anwendung dieser drei Differenzierungsmerkmale die entwicklungspolitischen und die auf innere Sicherheit bezogenen Ansätze am weitesten auseinander: Während die entwicklungspolitische Zielsetzung vorbeugend und langfristig auf die beiderseitigen Interessen der EU und der Drittländer angelegt ist, beinhaltet der auf die innere Sicherheit bezogene Ansatz eine eher kurzfristige und reaktiv-restriktive Antwort, die sich kaum am Interesse der betroffenen Transit- oder Herkunftsländer der Migration orientiert. Da die Grenzpatrouillen dieser zweiten Kategorie zugeordnet werden können, scheint es aufschlussreich, einmal zu untersuchen, wie viel Gewicht die EU bei ihrer Reaktion auf das Problem der afrikanischen Einwanderung auf die beiden Ansätze legt.

### **Grenzpatrouillen und der auf die innere Sicherheit bezogene Ansatz**

Der auf die innere Sicherheit bezogene Ansatz beruht auf einer »Externalisierung« nationaler Kontrollmaßnahmen an Drittstaaten:

- ▶ Die mitgliedstaatlichen Grenzkontrollen werden zum Teil in Drittländer »exportiert«. Beispielsweise wird das Kontrollpersonal der EU-Mitgliedstaaten vermehrt in Drittländern eingesetzt.
- ▶ Die EU verlangt von Drittstaaten, ihre eigenen Grenz- und Migrationskontrollen zu verstärken, um die Abwanderung zu verhindern. Nur selektiv bietet sie dabei ihre aktive Unterstützung an.
- ▶ Die Rückführung unerwünschter Zuwanderer in ihre Herkunftsländer oder in diejenigen Staaten, über die sie einreisen, wird erleichtert. Entsprechende Rückführungsabkommen mit Drittländern wurden bereits abgeschlossen (siehe Übersicht 2, S. 9).

Auch wenn die Befürworter dieses auf die innere Sicherheit bezogenen Ansatzes argumentieren, dass Drittstaaten dadurch ermuntert würden, selbst stärker Verantwortung für die Migrationskontrolle zu übernehmen, so lässt sich wohl kaum bestreiten, dass die genannten Maßnahmen faktisch zu einer Verschiebung der Lasten der Migrationskontrolle auf Staaten jenseits der Außengrenze der EU geführt haben.

Gegen diesen auf die innere Sicherheit bezogenen Ansatz der Migrationspolitik richtet sich die Kritik jener, die in dieser Form der Migrationssteuerung einen Mangel an »menschenrechtlicher Qualität« erblicken. Der Ansatz basiere auf dem Prinzip der »Fernsteuerung«: Migranten würden daran gehindert, die EU direkt zu erreichen. Ein Motiv hierfür seien die menschenrechtlichen und humanitären Standards der EU, die die Ausweisung unerwünschter Zuwanderer, die einmal auf das Gebiet der Mitgliedstaaten gelangt sind, erschweren. Diese Fernsteuerung führe zu einer Verunklarung der rechtlichen Haftung und politischen Verantwortung in Fragen der Migrationskontrolle. Daneben werde konzeptionell zunehmend weniger zwischen Asylsuchenden und illegalen, »freiwilligen« Wirtschaftsmigranten unterschieden, wodurch die menschenrechtlichen Schranken der Fernkontrolle von Zwangsmigranten (Asylantragstellern) weiter sinken würden.

Die Einzelheiten der Durchführung der gemeinsamen Patrouillen an der Südflanke der EU sind noch skizzenhaft, doch können sie schon eindeutig dem auf die innere Sicherheit bezogenen Ansatz zugeordnet werden: Manche der bisherigen Patrouillen waren darauf ausgerichtet, Migrationskanäle zu unterbinden und die Grenzkontrollen auf internationale Gewässer oder in das Seegebiet von Drittstaaten auszuweiten. Eine entsprechende Durchführbarkeitsstudie von 2003 und ein Programm über den Schutz und die Kontrolle der Seegrenzen der EU stießen entsprechend auf Kritik: Der Vorwurf lautete, sie beförderten ein doppeldeutiges, instrumentelles Verständnis des Territorialprinzips, um die Spiel-

räume der EU zur Abwehr von Zuwanderung zu erhöhen und gleichzeitig die Rechte von Migranten einzuschränken.

Auch bleibt unklar, welche Befugnisse die mitgliedstaatlichen Beamten haben sollen, die in territorialen und internationalen Gewässern tätig sind. Somit ist auch unsicher, wer unter den beteiligten Akteuren in welchen Fällen die rechtliche Zuständigkeit besitzt oder politische Verantwortung trägt. Diese Unübersichtlichkeit wird im aktuellen Fall noch durch die komplexen Wechselwirkungen zwischen den geltenden Rechtssystemen und die fehlende gerichtliche und parlamentarisch-öffentliche Kontrolle verstärkt. Kritiker behaupten auch, dass die Patrouillen das örtliche Grenzkontrollpersonal nur einbinden, um dessen exekutive Befugnisse auszunutzen und die rechtliche und politische Verantwortung für die Maßnahmen auf die Drittstaaten zu verschieben.

Weitere Merkmale des auf die innere Sicherheit bezogenen Ansatzes lassen sich in der diskursiven Begründung von Seegrenzpatrouillen finden. Kritiker haben diesbezüglich festgestellt, dass die Studien aus dem Jahr 2003 Asylsuchende (Zwangsmigranten) konzeptionell mit illegalen Wirtschaftsmigranten (»freiwilligen« Immigranten) vermischt haben, um die Abfangkapazitäten der Patrouillen gemäß internationalem Seerecht zu erhöhen.

Die Seegrenzpatrouillen sind also im Ansatz reaktiv. Sie tragen zwar auch dazu bei, die Grenzkontrollkapazität afrikanischer Staaten zu erhöhen, aber in der Intention stellt die EU damit ihre Interessen über jene der afrikanischen »Entsendestaaten«. Es ist durchaus verständlich, dass die Union in akuten Krisensituationen eher auf kurzfristige und reaktive Maßnahmen zurückgreift. Allerdings sind die gemeinsamen Grenzpatrouillen kein isoliertes Phänomen. Tatsächlich ist festzustellen, dass der auf die innere Sicherheit bezogene Ansatz in den Bemühungen der Union, die Abwanderung aus Afrika zu kontrollieren, auch in anderen Feldern ihrer Migrationspolitik dominiert.

Im Dezember 2005 billigte der Europäische Rat einen »Gesamtansatz zur Migrationsfrage«. Die in der Anlage zu diesem Dokument genannten *konkreten* Maßnahmen können mehrheitlich ebenfalls dem auf die innere Sicherheit bezogenen Ansatz zugeordnet werden. Die Anlage setzt kurzfristige Prioritäten fest, doch nur wenige davon legen Grundsteine für eine langfristige Bearbeitung der Migrationsprobleme. Die Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sind ganz darauf ausgerichtet, die nationalen Grenzkontrollen zu verstärken und regionale Netze von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen aufzubauen. Die internationale Kooperation vor allem mit den Nachbarländern der EU konzentriert sich auf den Abschluss von Rückführungsabkommen und den Ausbau von Kapazitäten zur Migrationskontrolle.

### **Entwicklungszusammenarbeit als Mittel gegen ungewollte Einwanderung**

Der entwicklungspolitische Ansatz zur Kontrolle der afrikanischen Migration ist zweigeteilt: Er setzt erstens auf Instrumente zur Armutsbekämpfung und zur Verbesserung der Achtung der Menschenrechte in Drittländern, um den Abwanderungsdruck (»Pushfaktoren«) dort zu verringern. Zweitens zielt er auf die Reform bestehender EU-Politiken wie der Agrar- und Fischereipolitik, um einer Verschlimmerung der Entwicklungsprobleme in den Staaten Afrikas entgegenzuwirken. Er ist damit als vorbeugendes Konzept für das Problem der Abwanderung zu verstehen, wobei sich das Augenmerk vor allem auf solche Politiken richtet, die im beiderseitigen Interesse der EU und der Drittländer sind.

Mit den gegenwärtigen Schwerpunkten der EU-Migrationskontrolle jedoch steht der entwicklungspolitische Ansatz nicht in Einklang:

- ▶ Er beinhaltet kaum Möglichkeiten zur kurzfristigen Kontrolle der Migrationsströme und konzentriert sich nur auf

langfristige Lösungen, deren Wirksamkeit zudem kaum erforscht ist.

- ▶ Mittelfristig könnte er zu einer Zunahme unerwünschter Zuwanderung führen, da Afrikanern das Reisen erleichtert würde, bevor sich an den »Pull«- und »Pushfaktoren« der Migration etwas fundamental geändert hätte.
- ▶ Um die Synergien zwischen Entwicklungspolitik und Migrationspolitik voll zu nutzen, wäre die EU gezwungen, ihre gegenwärtige Immigrations- und Immigrantinnenpolitik zu modifizieren.

Einige dieser Änderungen könnten indes relativ leicht in die politische Praxis umgesetzt werden: Beispielsweise würde die Einrichtung eines Systems, das Immigranten die Auslandsüberweisungen in ihre Heimatländer erleichtert, nicht mit den jetzigen Prioritäten der Immigrationspolitik kollidieren und könnte die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsstaaten fördern. Untersuchungen aus Lateinamerika, aber auch aus Afrika zeigen, dass sich Empfänger von Auslandsüberweisungen dazu ermutigt fühlen, in ihre nationalen Wirtschaften zu investieren. Solche Gelder werden also nicht, wie oft befürchtet, rein konsumtiv und »unproduktiv« verwendet

Dagegen würden sich andere Änderungen der EU-Migrationspolitik in ihren Folgen wohl komplexer darstellen: Bemühungen der Mitgliedstaaten, gut ausgebildete Migranten aus Drittländern anzuziehen, werden als eine der Ursachen der Entwicklungsprobleme identifiziert. Es müssten daher Regelungen eingeführt werden, die einen für die Staaten Afrikas schädlichen Brain-drain verhindern. Dies könnte die Wirksamkeit der Bemühungen, ausgebildete Zuwanderer anzuziehen, vermindern.

Trotz solch offensichtlicher Nachteile sieht man in Ansätzen, die auf eine wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung von Drittländern abzielen, inzwischen allgemein das bevorzugte Mittel, um das Problem der unerwünschten Einwanderung aus Afrika langfristig zu lösen. Auch die in Rabat beteiligten europäischen Minister haben diese Ansicht bekräftigt.

Obwohl sich der Europäische Rat und die Kommission schon seit den frühen neunziger Jahren (sporadisch) für einen derartigen Ansatz ausgesprochen haben, hat die EU erst in den letzten Jahren entsprechende Maßnahmen entwickelt. Das AENEAS-Programm zur finanziellen und technischen Unterstützung von Drittländern im Bereich des Asyls und der Einwanderung sieht für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2008 Mittel in Höhe von 250 Millionen Euro vor. (Um es in den Rahmen der finanziellen Vorausschau 2007–2013 einzupassen, wurde AENEAS allerdings auf drei Jahre verkürzt; es wird aber als thematisches Programm in der bevorstehenden Finanzperiode fortgesetzt). Das AENEAS-Programm unterstützt gegenwärtig Entwicklungsaktivitäten besonders in Afrika südlich der Sahara. Jedoch liegt der geographische Fokus hauptsächlich auf Staaten, die Rückführungsabkommen mit der EU verhandeln, und der thematische Schwerpunkt auf der Erweiterung der Kapazität von Drittstaaten zur Bewältigung von Migrationsströmen.

Was die bereits vorgenommenen Richtungswechsel der EU-Immigrations- und Immigrantinnenpolitik angeht, so ist der größte Fortschritt in der Debatte über die Einrichtung von Auslandsüberweisungssystemen zu sehen. Die vorgeschlagene Richtlinie über Zahlungsdienste soll (auch wenn entwicklungs- bzw. migrationspolitische Überlegungen nicht der Hauptgrund für ihre Erarbeitung waren) zu mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern der Auslandsüberweisungen zugunsten afrikanischer Immigranten beitragen. Über das AENEAS-Programm finanziert die EU mittlerweile ein Auslandsüberweisungsprojekt, das der Internationale Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung konzipiert hat.

Die Kommission hat insbesondere in ihrer Strategie zur Bekämpfung des akuten Fachkräftemangels im Gesundheitswesen der Entwicklungsländer und in ihrem Aktionsplan zur legalen Migration signalisiert, dass sie für das Problem des Brain-drain sensibel ist. Ob sie hieraus auch ent-

sprechende legislative Maßnahmen ableitet, bleibt abzuwarten.

### **Gemeinsame Grenzpatrouillen in der breiteren Perspektive**

Die obige Analyse der allgemeinen Entwicklung der europäischen Migrationskontrollpolitik hat gezeigt, dass sich die EU weiterhin auf kurzfristige, reaktive Maßnahmen konzentriert, die sich eher zum Nachteil von Drittländern auswirken. Diese Tendenz stellt die propagierten und die impliziten humanitären Grundprinzipien der gemeinsamen Patrouillen in Frage. In der Tat werden die Patrouillen dafür kritisiert, dass sie Zahl und Ausmaß der Tragödien an den Küsten der EU eher vergrößern als verringern könnten, denn sie machen die Fahrt nach Europa noch schwieriger, ohne den Abwanderungsdruck zu lindern.

Gleichwohl ist in der EU ein allmählicher Wandel hin zu einem erweiterten Ansatz im Umgang mit der unerwünschten afrikanischen Migration festzustellen: Der auf die innere Sicherheit bezogene Ansatz hat sich dahingehend gewandelt, dass die Union ihre finanzielle und technische Unterstützung zur Entwicklung afrikanischer Grenzkontrollen ausgebaut hat. Die faktische Lastenverschiebung der Migrationskontrolle auf afrikanische Staaten wird so gemildert. Zudem macht die EU nun auch offensiv die Möglichkeiten zur gesetzmäßigen Einwanderung bekannt und stellt nicht mehr nur ihre Abwehrmaßnahmen gegen illegale Zuwanderung zur Abschreckung in den Vordergrund. Fortschritte sind auch in den anderen fünf Strängen der Außen-dimension der Migrationspolitik festzustellen (z.B. legt der »Gesamtansatz« Wert auf den Dialog mit Drittstaaten und fordert eine Untersuchung der Migrationsursachen); darüber hinaus gibt es klare Bestrebungen, Synergien zwischen diesen Strängen (z.B. durch die Schließung der Lücke zwischen humanitären und entwicklungs-politischen Ansätzen) zu nutzen.

Die Intention mancher dieser neuartigen Politiken ist jedoch schwer zu bewerten. Es

ist zum Beispiel unklar, welchem Ansatz die Bemühungen zur »Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes« zugeordnet werden können; dieses Konzept könnte entweder die Fernsteuerung der Migration erleichtern oder neue humanitäre und entwicklungspolitische Prioritäten gemäß den Vorschlägen der UNHCR in die Asylpolitik einführen. Andere Initiativen erscheinen positiver, sind aber noch nicht sehr entwickelt: So hat der EU-Kommissar für Justiz und Inneres Franco Frattini erst kürzlich die Gründung einer sechsköpfigen Arbeitsgruppe angekündigt, die eine Strategie zur Verknüpfung von innen- und außenpolitischen Mitteln gegen die illegale Immigration ausarbeiten soll. Neben Frattini sind die EU-Kommissare für Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Bildungspolitik, Sozialpolitik und die EU-Regionen daran beteiligt.

Der Behauptung, dass derartige Fortschritte nicht ausreichen, ist allerdings schwer zu widersprechen. Die fehlende Entschlossenheit bei der Formulierung eines langfristigen und vorbeugenden Konzepts kann teilweise auf die üblichen »politischen Realitäten« zurückgeführt werden, mit denen Entscheidungsträger in einem besonders sensiblen, national und parteipolitisch umkämpften Politikbereich konfrontiert sind. Der entwicklungspolitische Ansatz könnte zum Beispiel mittelfristig zu einer Zunahme unerwünschter Einwanderung führen und Änderungen an den derzeitigen kontrollorientierten EU-Immigrationspolitiken erfordern. In der gegenwärtigen Situation könnte sich ein solches Vorgehen als politisch nicht durchsetzbar erweisen.

Gleichwohl erscheint ein derartiger Ansatz unabdingbar, wenn die fortlaufende Aufweichung der Rechte der Migranten und Interessen der Drittstaaten vermieden werden soll. Die EU kann dabei auf die Ergebnisse des hochrangigen Dialogs über Migration und Entwicklung bauen, der vor wenigen Tagen vor der Generalversammlung der VN stattgefunden hat. Bei der Bewertung des »Gesamtansatzes« zum Ende des laufenden Jahres wird sich der Union

eine weitere Möglichkeit bieten, in ihrer Migrationspolitik stärker entwicklungspolitische Akzente zu setzen.

Die Entscheidung für einen langfristigen, vorbeugenden Ansatz sollte jedoch nicht als ein Allheilmittel verstanden werden. Traditionelle Grenzkontrollmaßnahmen kann auch er nicht ersetzen. Zudem bedarf es einer ernsthaften Debatte und Analyse der Formen und Wirksamkeit einer solchen Politik, um zu verhindern, dass sie sich als eine »fortschrittliche«, aber im Wesentlichen bedeutungslose Antwort auf das Problem unerwünschter Einwanderung erweist.

Außerdem enthebt auch ein vorbeugender Ansatz nicht von der Notwendigkeit, die Strenge der jetzigen Grenzkontrollmaßnahmen nüchtern zu bewerten: Man muss sich der Frage stellen, ob die gegenwärtige Durchführung der Grenzkontrollmaßnahmen sowohl aus funktionalen Erwägungen der Sozial-, Wirtschafts- und Innensicherheitspolitik heraus als auch in Anbetracht der dem Asylregime zugrunde liegenden normativen Überlegungen gerechtfertigt ist. Nicht nur die Kommission hat bereits unterstrichen, dass die EU neue Wege für die Einwanderung ebnen muss, um ihre wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnisse befriedigen zu können.

### **Aussichten für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft**

Vor diesem Hintergrund sind sich viele Beobachter einig, dass der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 eine wichtige Rolle zukommt: Der Vorsitz kann Debatten über den Entwicklungsansatz anregen und möglicherweise die Bedeutung eines langfristigen Ansatzes in der Migrationskontrolle im Rahmen der Bewertung des »Gesamtansatzes« unterstreichen. Zudem ist es wahrscheinlich, dass der erste der von der Kommission angekündigten Vorschläge zum Umgang mit legaler Migration unter deutschem Vorsitz behandelt werden wird. Der Entwurf wird sich auf die hochqualifizierten Arbeitskräf-



te beziehen und damit auch die Fragen des Brain-drain berühren.

Deutschland wird aber von vielen politischen Akteuren und Beobachtern als eine der treibenden Kräfte des auf die innere Sicherheit bezogenen Ansatzes und damit allenfalls als passiver Befürworter langfristiger Konzepte der Migrationskontrolle betrachtet. Teilweise wird sogar die Befürchtung laut, dass die deutsche Regierung auf eine Überbetonung der Sicherheitsaspekte im »Gesamtansatz« hinwirken werde und dessen geographischen Geltungsbereich von Afrika auf Osteuropa ausdehnen wolle. Beobachter weisen zudem auf den Widerstand der Bundesregierung hin, die legale Einwanderung überhaupt auf europäischer Ebene zu regeln.

Auch wenn es in der Tat wenig Anhaltspunkte dafür gibt, dass die deutsche Regierung an einer solchen Regelung interessiert ist, sollte sie dennoch eine größere Bereitschaft zeigen, diese Themen zu diskutieren. Die Einwanderungsbedürfnisse der EU-Mitglieder sind zwar unterschiedlich, aber die gemeinsame Aktion der EU-25, »erwünschte Zuwanderer« anzulocken, könnte in einem Kontext des globalen Wettbewerbs für ausgebildete Arbeitnehmer viel wirksamer sein als die Bemühungen einzelner Staaten.

In diesem Zusammenhang muss auch die Haltung der Bundesregierung hinterfragt werden, dass die legale Migration erst weiter liberalisiert werden kann, wenn das Problem der illegalen Zuwanderung verringert worden ist: Mit guten Gründen wird im Gegenteil argumentiert, dass – solange Fragen des *Brain-drain* beachtet werden – eine partielle und *vorläufige* Liberalisierung der legalen Migration dazu beitragen kann, das Problem der illegalen Einwanderung zu mildern, und eine restriktive Handhabung der legalen Zuwanderung sich dementsprechend negativ auf das Problem der illegalen Zuwanderung auswirkt.

In jüngster Zeit hat sich Deutschland zunehmend aufgeschlossener im Hinblick auf die Entwicklung eines längerfristigen Ansatzes für die Migrationskontrolle gezeigt. Der »Gesamtansatz« legt Wert auf den Dia-

log mit afrikanischen Staaten. Jetzt müssen die Ergebnisse des Dialogs umgesetzt werden. Der Rabater Aktionsplan enthält eine Reihe von Vorschlägen, die sich relativ leicht realisieren ließen, ohne die jetzigen Prioritäten der Migrationskontrolle zu verschieben. Ein System zum Austausch von Fachwissen zwischen Afrika und der EU hinsichtlich der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen könnte beispielsweise relativ leicht errichtet werden. Auch Instrumente zur wechselseitigen Information über die in der EU gewonnenen Fachkenntnisse afrikanischer Migranten würden sich ohne Probleme etablieren lassen. Manch andere Vorschläge sind wohl strittiger: So wurden Maßnahmen besprochen, die es afrikanischen Migranten erleichtern sollen, ihr in Europa verdientes Geld und Fachwissen *direkt* in ihre Herkunftstaaten zu investieren. Dies könnte bedeuten, dass sich Zuwanderer über längere Zeit in ihren Herkunftsländern aufhalten, was die Migrationskontrolle erschweren könnte. Diese Vorschläge wurden nicht explizit in den Aktionsplan aufgenommen, aber sie müssen gemäß den breiteren Zielen des Plans weiter besprochen werden.

Zu weiteren Integrationsschritten im Bereich des Außengrenzmanagements ist Folgendes festzuhalten: Deutschland wird als entschiedener Unterstützer einer vertieften Zusammenarbeit in der gemeinsamen Außengrenzkontrolle der EU wahrgenommen. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit sowohl das Solidaritätsprinzip als auch den Prozess der operativen und strategischen Zentralisierung auf diesem Gebiet stark unterstützt. Die gemeinsamen Meerespatrouillen werden eine Reihe von Fragen operativer (z.B. Führung der Patrouillen) und rechtlicher Natur (z.B. exekutive Befugnisse des Personals) im Hinblick auf die Rolle von FRONTEX aufwerfen. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird dies dem Ruf nach einer Stärkung der Agentur sowie des Solidaritätsprinzips mehr Gewicht verleihen.

Die Aufmerksamkeit des Deutschen Bundestages hat sich jedoch erst kürzlich

auf Probleme gerichtet, die mit der parlamentarischen Kontrolle von FRONTEX verbunden sind. In der weiteren Behandlung dieser Sache dürfte sich für den Bundestag die Frage stellen, ob die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments und sein Recht, Berichte des Direktors von FRONTEX

anzufordern, für eine parlamentarische Kontrolle der Agentur und des Außengrenzkontrollregimes der EU ausreichen oder ob dafür kooperative Kontrollmechanismen der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments eingeführt werden müssten.

## Übersicht 1

### Hauptgrenzkontrollmaßnahmen an der Südflanke der EU

	<i>Mitwirkende Staaten</i>	<i>Mission</i>
Alhambra (06.2005)	GR; PT; SP	Überwachung von spanischen Gewässern
Fer IAS (10.–11.2004; Fer IAS II 2005)	DE; GR; IT	Inspektion von Handelsschiffen in der Adria
Guanarteme (01.2005)	CY; DE; GR; IT; PT; SP	Bekämpfung der illegalen Immigration um die Kanarischen Inseln herum
Hera I (06.2006)	DE; IT; FR; PT; UK	Entsendung von Experten zur Identifizierung von Immigranten auf den Kanarischen Inseln
RIO IV (05.2003)	DE; DK; FN; FR; NO; PT; SP; UK	Verbesserung der Grenzkontrollsysteme der EU-Kandidatenstaaten
Triton I (03.2003; Triton II 12.2004; Triton III 08.2005)	FR; GR; IT; SP	Errichtung von Seegrenzkontrollen vor der Küste des Südmittelmeerraums
Ulysses (01.–05.2003)	FR; IT; PT; SP; UK	Errichtung gemeinsamer Seegrenzkontrollen vor der Küste des Nordmittelmeerraums und der Kanarischen Inseln

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

## Übersicht 2

### Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Drittstaaten

<i>EU-Rückübernahmeabkommen abgeschlossen</i>	<i>EU-Rückübernahmeabkommen wird verhandelt</i>	<i>EU-Mandat für die Verhandlung eines Abkommens</i>	<i>Vertragliche Verpflichtung, Staatsbürger zurückzunehmen</i>	<i>Übereinkunft, einen Dialog über Rückübernahme-maßnahmen zu beginnen</i>
Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Russland	Marokko, Pakistan, Türkei, Ukraine	China, Algerien	Staaten des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raums (AKP), Ägypten, Algerien, Jordanien, Libanon, Armenien, Georgien, Aserbaidschan, Usbekistan, Südafrika, Chile	Tunesien, Israel, Moldawien, Kasachstan, Kirgisistan, Belarus, Jemen, Laos, Kambo-dscha, Pakistan

Quelle: EURLEX Database; Statewatch (2003), <[www.statewatch.org/news/2003/may/12readmission.htm](http://www.statewatch.org/news/2003/may/12readmission.htm)>.