

## **IV. Jahrestagung Illegalität 2008** **Irreguläre Migration in europäischer Perspektive**

*Impuls Weihbischof Dr. Josef Voß, 5.3.2008*

**Es gilt das gesprochene Wort! Freigegeben ab 19:00 Uhr!**

Auch ich darf Sie noch einmal herzlich zur IV. Jahrestagung Illegalität begrüßen. Bevor wir mit dem Eröffnungsvortrag von Prof. Nuscheler ins Programm einsteigen, möchte ich kurz das Feld abstecken, in dem wir uns bewegen, und einige Fragen aufwerfen, die uns im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion beschäftigen: Irreguläre Migration ist ein globales Phänomen, sie ist Aufgabe und Herausforderung nicht nur für die nationale, sondern auch für die internationale und zwischenstaatliche Politik. Dem soll auch die europäische Perspektive unserer Tagung Rechnung tragen.

### **I.**

Wirft man einen Blick auf die Ursachen für den Anstieg irregulärer Migration, stellt man fest, dass sich die internationalen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren verändert haben. Seit dem 2. Weltkrieg hat die rechtliche Differenzierung zwischen politischen Flüchtlingen und freiwilligen (Arbeits-)Migranten die Praxis gegenüber Zuwanderern geprägt. In den letzten Jahren hat sich jedoch gezeigt, dass diese rechtliche Unterscheidung den Realitäten nicht mehr gerecht wird. Viele Menschen fliehen vor Umständen, die von den Flüchtlingsschutzabkommen nicht erfasst sind, wie wirtschaftlicher Not und Perspektivlosigkeit, Naturkatastrophen und anderen mehr. In so genannten „gemischten Migrationsströmen“ ist es schwierig, zwischen Arbeitsmigranten und Flüchtlingen zu unterscheiden. Obwohl sich die Rahmenbedingungen geändert haben, ist das Recht dieser Entwicklung bisher nicht gefolgt. Im Ergebnis steigt die Rate der irregulären Migranten an, obwohl nach wie vor in absoluten Zahlen letztere die Mehrheit stellen.

Die Dimensionen des Phänomens liegen naturgemäß weitgehend im Dunkeln, je nach Schätzverfahren liegen sie zwischen 21 und 40 Millionen irregulären Migranten weltweit, das wären etwa 15-20% der weltweit 175-200 Millionen Migranten insgesamt. Der Anteil der irregulären Migration an den gegenwärtigen Wanderungsbewegungen wird auf 30% geschätzt, die Internationale Agentur für Migration IOM vermutet für die Industriestaaten sogar 50%. In Europa geht man davon aus, dass jedes Jahr zwischen 400.000 und 800.000

irreguläre Migranten einreisen und sich insgesamt zwischen 5,5 und 8 Millionen bereits hier aufhalten, etwa 10% aller Migranten in Europa. Der überwiegende Anteil reist vermutlich legal mit einem Visum ein und taucht dann in die Illegalität ab. Am sichtbarsten ist die illegale Einreise an den Seegrenzen im Atlantik und im Mittelmeer: 2006 wurden beispielsweise in Italien 16.000 Menschen registriert, die mit Booten über das Meer kamen (eine Versechsfachung gegenüber 2005), auf den Kanarischen Inseln über 30.000. Wie viele bei diesem waghalsigen Unternehmen ihr Leben verlieren, ist unbekannt. Die Regionalregierung der Kanaren spricht von 6.000, die allein 2006 umkamen. Hilfsorganisationen befürchten wegen der immer gefährlicheren Routen, die durch die FRONTEX-Einsätze notwendig werden, weiter steigende Zahlen. In den Nachbarregionen der EU halten sich womöglich mehrere Millionen Menschen auf, die auf eine Gelegenheit warten, den Sprung zu wagen. Die dortigen Staaten sind im komplexen Migrationsgeschehen also gleichzeitig Transit-, Herkunfts- und sogar Zielstaaten für diejenigen, die letztlich dort bleiben.

Schon diese kurzen Schlaglichter machen die immensen humanitären und auch politischen Herausforderungen deutlich. In einer globalisierten und interdependenten Welt können sie nur bewältigt werden, wenn der Umgang mit irregulärer Migration in ein kohärentes Konzept der Migrationspolitik eingebunden ist. Dazu gehören neben dem Grenzschutz und dem Umgang mit bereits eingereisten irregulären Migranten Konzepte, die die Ursachen irregulärer Migration angehen: die schwierigen, manchmal unerträglichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in den Herkunftsländern, die äußerst restriktiven Bedingungen legaler Arbeitsmigration und nicht zuletzt der faktisch immer weiter eingeschränkte Zugang zu Asylverfahren in Europa.

## II.

In Europa wurden aus der Erkenntnis, dass die Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik begrenzt sind, in den letzten Jahren zahlreiche Regelungskompetenzen im Bereich der Migrationspolitik auf die Europäische Union verlagert, die damit zu einem wichtigen Akteur in diesem Feld geworden ist. Es lohnt also, einen Blick auf die zentralen Elemente europäischer Politik und die aktuellen Überlegungen zu werfen und diese kritisch zu hinterfragen. Jede Politik bewegt sich dabei in einem Spannungsfeld verschiedener, teilweise widersprüchlicher Anforderungen: Die Kontrolle der Grenzen ist ein Kernbereich nationaler Souveränität (der in Europa durch das Schengen-Abkommen nur verlagert, nicht aber

aufgegeben wurde), so dass von einer effizienten Kontrolle des Zugangs zum Staatsgebiet auch die Glaubwürdigkeit von Migrationspolitik insgesamt abhängt. Gleichzeitig sind die Staaten internationale Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte eingegangen, die auch das Wertefundament demokratischer Rechtsstaaten darstellen. Wie kann also die Zugangskontrolle zum Staatsgebiet so gestaltet werden, dass menschenrechtliche Mindeststandards und die Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz eingehalten werden? Wie können die teilweise sehr unterschiedlichen Interessen innerhalb der Staaten und der Staaten untereinander ausbalanciert werden? Und nicht zuletzt: Welche Perspektiven und Chancen eröffnen die derzeit diskutierten Konzepte für die betroffenen Menschen, die nicht zur Manovriermasse oder zum Faustpfand in politischen Verhandlungen werden dürfen?

### III.

Die EU-Kommission sieht die Bekämpfung der irregulären Migration als Kernstück der gemeinsamen Migrationspolitik. Dieser Gedanke, der letztlich alle Überlegungen motiviert, greift aber zu kurz, um Lösungen zu finden, die auch den Menschen gerecht werden. So gerät beispielsweise die Frage der sozialen Rechte derjenigen, die bereits ohne Aufenthaltstatus in Europa leben, in Gefahr, allzu sehr in den Hintergrund zu treten. Dennoch scheint sich inzwischen auch bei der Kommission die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, dass irreguläre Migration in freiheitliche Gesellschaften nie völlig zu verhindern ist.

#### III.1

Unklar ist bisher auch, wie sich bilaterale Abkommen zur legalen Entsendung von Arbeitskräften auf die irreguläre Migration ausgewirkt haben. Als Beispiel sei hier nur die inzwischen intensive Diskussion um Konzepte „zirkulärer Migration“ genannt. Durch die Ausgestaltung bereits bestehender Migration soll nicht nur ein Ventil geschaffen, sondern sollen auch die Ursachen für irreguläre Migration angegangen werden. Da im Wohlstandsgefälle ein wichtiger Grund für irreguläre Migration vermutet wird, wird in diesem Kontext auch der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung aufgegriffen: Durch die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in den Herkunftsstaaten der Migranten sollen auch dort Arbeitsplätze entstehen, die für junge Menschen Perspektiven eröffnen, sich auch in ihrer Heimat ein angemessenes Einkommen zu verdienen. Die Vermutung, eine Entwicklung der Herkunftsländer führe zu einer schnellen Reduzierung der Auswanderung, ist allerdings nicht belegt – es gibt sogar Hinweise, dass eine Entwicklung in derzeit sehr armen Regionen zunächst zu einer Steigerung der Migrationsraten führen wird, wenn mehr Menschen als bisher die Ressourcen für eine Wanderung nach Europa aufbringen können. Allenfalls langfristig (und hier spricht man von Jahrzehnten) erscheint es realistisch, die erhofften Effekte erreichen zu können. Auch über diese grundsätzliche Anfrage an das Konzept hinaus müssen wir als Kirche die Frage stellen, wie Migration ausgestaltet werden muss, damit tatsächlich die behauptete „triple-win-Situation“ mit Vorteilen für die europäischen Staaten, die Herkunftsstaaten und nicht zuletzt die Migranten selbst entstehen kann. Dazu muss ein zeitgemäßes Instrumentarium zur Ausbalancierung von Interessen entwickelt werden. Anders als dies beispielsweise beim Rotationsprinzip der Gastarbeiter-Ära oder bei den Vertragsarbeitern der DDR vorgesehen war, müssen die Migranten, sollen sie denn nach ihrer Rückkehr einen positiven Einfluss auf die Entwicklung ihrer Länder haben, in die Lage versetzt werden, in Europa entsprechende Kompetenzen zu erwerben. Die

Ausstattung mit wesentlichen Rechten ist dabei ein entscheidender Aspekt. Darüber hinaus dürfen Konzepte nicht zu einer Instrumentalisierung der Menschen und ihrer Anstrengungen führen. Man muss daran erinnern, dass Menschen trotz aller Regelungen und Anreize nicht immer so reagieren, wie es vorgesehen ist: Lebenswege sind nur begrenzt vorhersehbar und planbar und ein gewisser Anteil von zunächst „zirkulären“ Migranten wird in Europa bleiben wollen. Auch ist Vorsicht geboten, die Wirkung von Entwicklungsprogrammen zu überschätzen: Wäre der Erfolg von Entwicklungspolitik an Brüsseler oder Berliner Schreibtischen planbar, würden wir vermutlich diese Diskussion nicht führen. Weitere Fragen möchte ich hier nur andeuten: Wie kann sichergestellt werden, dass Rücknahmeabkommen mit Herkunftsländern nicht zu einer weiteren Einschränkung des Flüchtlingsschutzes führen? Nach welchen Kriterien werden diejenigen ausgewählt, die in den Genuss von Regelungen kommen? Für welche Dauer sollen die Menschen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse bekommen? Wenn wir hier über Zeiträume von mehreren Jahren sprechen (in der Diskussion werden immer wieder drei bis fünf Jahre genannt), welche Möglichkeiten zum Mitreisen von Familienangehörigen wird es geben? Wird es gewisse Mindeststandards bei Lohn und Sozialleistungen (wie Krankenversicherung, dem Erwerb von Rentenansprüchen usw.) geben? Wie können Arbeitnehmerrechte geschützt werden - beispielsweise wenn Aufenthaltserlaubnisse an bestimmte Arbeitgeber gebunden sind, die so auf unbequeme Arbeitnehmer großen Druck ausüben können? Wie sehen die Verfahren aus, mit denen eine Rückkehr der Arbeitnehmer in ihre Herkunftsländer gesichert und in manchen Fällen wohl auch erzwungen wird – ist dabei sichergestellt, dass die Menschenrechte und der Schutz eventuell in Europa gegründeter Familien gesichert sind? Und nicht zuletzt: Welche Auswirkungen werden die Programme auf die Herkunftsländer der Migranten haben – hier seien nur die Stichworte brain-drain oder brain-circulation genannt. Es soll nicht verschwiegen werden, dass die meisten der hier nur angerissenen Fragen auch in den Dokumenten und ersten Konzepten der EU-Kommission gestellt werden. Allerdings erscheinen mir die entwicklungspolitischen Erwägungen in der Gesamtschau bisher zu kurz zu kommen – hier wird man sicher noch genauer die Auswirkungen und möglichen Effekte abzuwägen haben. Es ist zudem – und das nur als letzte Bemerkung an dieser Stelle – auffällig, dass in diesem Zusammenhang von Seiten der EU die Frage fairer Bedingungen in den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen nicht thematisiert wird.

### III.2

Die Erfahrungen in einem anderen für uns wichtigen Feld – dem Flüchtlingsschutz – lassen allerdings eine gewisse Skepsis aufkommen, dass diese Fragen auch bei der Entwicklung und Umsetzung konkreter Maßnahmen nicht in Vergessenheit geraten.

In allen offiziellen Dokumenten bekennt sich die EU-Kommission klar zu den humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtungen, sie erklärt sogar die Einhaltung der Menschenrechte und die Demokratisierung zur Grundlage ihrer Außenpolitik. Der Beitritt potentieller Vertragspartner zu internationalen Menschenrechtsabkommen wird als eine wichtige Bedingung für künftige Vereinbarungen und Verträge genannt. Selbst das Konzept der Kommission zur Bekämpfung irregulärer Einwanderung hebt ausdrücklich hervor, dass die Grundrechte irregulärer Einwanderer „geschützt und [sogar] gefördert“ werden müssen. Jede Einschränkung müsse nicht nur notwendig sein, sondern auch im Einklang mit der Charta der Grundrechte und anderen internationalen Verpflichtungen stehen. Auch in den so genannten „gemischten Migrationsströmen“ müsse das individuelle Recht auf Asylsuche „in vollem Umfang“ beibehalten werden. Die Union selbst setzt hier also – zu Recht! - einen sehr hohen Maßstab, an dem sich Europa messen lassen muss. Trotz dieser hehren Worte tobt zwischen den Mitgliedsstaaten ein teilweise erbitterter Streit über die „Lastenverteilung“ bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Obwohl als Folge der rechtlichen und technischen Maßnahmen der letzten Jahre immer weniger Flüchtlinge den Weg nach Europa finden, haben die Staaten offenbar eine Wahrnehmung großer Bedrohung entwickelt. Als Beispiel sei Kommissar Frattini erwähnt, der sich durch den Vorschlag hervorgetan hat, zur finanziellen Bewältigung der Aufgaben den Solidaritätsfonds der EU auszubauen. Bemerkenswert ist das deshalb, weil dieser Fonds bisher ausschließlich zur Unterstützung von Mitgliedsstaaten vorgesehen ist, die von Naturkatastrophen betroffen sind.

Ob die EU in ihrer Praxis der Grenzüberwachung dem eigenen Anspruch an Flüchtlingsschutz gerecht wird, erscheint mir keinesfalls sicher. Auch hier möchte ich nur einige Fragen formulieren, die sicher im Laufe der Tagung noch eingehender zur Sprache kommen werden:

Wie sind beispielsweise die Verhandlungen (oder gar bereits abgeschlossene bilaterale Rücknahmeabkommen) mit nordafrikanischen Staaten wie Libyen mit der Bedingung zu vereinbaren, diese Staaten müssten internationalen Abkommen zum Flüchtlingsschutz beigetreten sein? Wie kann das Recht auf Asylsuche „im vollen Umfang“ beibehalten werden, wenn Flüchtlinge Europa nicht erreichen und die Nachbarstaaten, mit denen

Rücknahmeabkommen abgeschlossen wurden, keine Asylverfahren kennen? Offenbar verstoßen auch europäische Staaten gegen das strikte Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention – in Griechenland ist beispielsweise für Flüchtlinge kein rechtsstaatliches Asylverfahren gesichert, es gibt sogar ernst zu nehmende Berichte, dass die griechische Küstenwache Flüchtlinge vor türkischen Inseln buchstäblich wieder ins Meer geworfen hat.

Auch die Etablierung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX und vor allem ihre Praxis werfen drängende Fragen auf – warum kommt trotz der oben geschilderten Selbstverpflichtung der EU der Aufgabenkatalog und die Selbstdarstellung von FRONTEX ohne jeglichen Bezug zu den Betroffenen aus? Warum wird nicht einmal auf dem Papier der Flüchtlingsschutz erwähnt, wenn doch in öffentlichen Reden gern betont wird, die Seepatrouillen dienen nicht zuletzt zur Rettung von Menschenleben? Auch ist es offenbar in der Praxis von FRONTEX keinesfalls sichergestellt, dass in den gemischten Migrationsströmen im Sinne der GFK schutzbedürftige Personen Zugang zu einem fairen und transparenten Verfahren erhalten. Es ist zu bezweifeln, dass sich diese Zustände bessern werden, wenn Staaten wie Libyen oder Weißrussland womöglich mit der Durchführung solcher Verfahren betraut werden.

#### IV.

Sie sehen, der gegenwärtige Stand der Diskussion über die Konzepte, mit denen dem Phänomen der irregulären Zuwanderung begegnet werden soll, gibt mehr Anlass zu Fragen, als dass bereits die Antworten gefunden wären. Die Kirche hat – gemeinsam mit den Nichtregierungsorganisationen – die Verantwortung, in diesen Debatten für die individuellen Rechte der Menschen einzutreten. Menschen dürfen nicht in erster Line als Arbeitskräfte oder Faktoren in der Entwicklung ihrer Herkunftsstaaten gesehen oder gar instrumentalisiert werden. Wir müssen darauf achten, dass sie bei der Suche nach besseren Lebensbedingungen für sich und ihre Familien den notwendigen Schutz und Respekt genießen.

Dazu soll auch diese Tagung einen kleinen Beitrag leisten – mit ihrer Analyse verschiedener Konzepte und Ansätze, dem Blick auf die Lebensumstände der Betroffenen in anderen Staaten und mit Überlegungen, wie eine Lobbyarbeit für diejenigen gelingen kann, deren Interessen sonst nicht vertreten werden. Ich bin deshalb sehr froh, dass sich wie auch in den vergangenen Jahren Vertreter aus Politik und Verwaltung unter uns befinden, um mit uns

gemeinsam an angemessenen, pragmatischen und vor allem humanitär verantwortbaren Lösungsvorschlägen zu arbeiten.

Bevor ich nun Ihnen und uns eine gute Tagung wünsche, möchte ich nicht versäumen, den Mitveranstaltern dieser Tagung einen herzlichen Dank zu sagen: Prof. Bommes als Vorsitzendem des Rates für Migration und Frau Dr. Schneider von der Katholischen Akademie in Berlin für die gewohnt herzliche Gastfreundschaft. Danken möchte ich bei dieser Gelegenheit auch Frau Dr. Ute Koch: Sie hat in den vergangenen Jahren die Geschäftsführung des Katholischen Forums *Leben in der Illegalität* ebenso kompetent wie engagiert wahrgenommen und wir bedauern sehr, dass sie uns nun verlassen wird, um eine Vertretungsprofessur an der Hamburger Hochschule für angewandte Wissenschaften zu übernehmen. Die Arbeit des Forums wird selbstverständlich weitergehen – seit dem ersten März hat Herr Johannes Knickenberg die Aufgaben von Frau Dr. Koch übernommen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf anregende Vorträge und Diskussionen.