

Die Migrationspolitik der Europäischen Union

Kritischer Blick auf ein transnationales Politikfeld



Christof Mandry

Seit gut fünfzehn Jahren sind Migration sowie Flüchtlings- und Asylpolitik zu genuinen Politikfeldern der Europäischen Union geworden. Wesentliche Regelungen über Zuwanderung und Schutzgewährung werden heute auf der Unionsebene getroffen. Damit ist die EU-Migrationspolitik ein interessantes Beispiel dafür, wie ein grenzüberschreitendes Phänomen tatsächlich transnational politisch bearbeitet wird. Allerdings wird die Migrationspolitik der Union vielfach kritisiert – dafür steht etwa das Schlagwort von der „Festung Europa“. Wo liegen Chancen und Schwächen einer transnationalen Migrationspolitik? Wie kann christliche Ethik diese Transnationalität angemessen reflektieren?

Berichte über Armutszuwanderung aus Südosteuropa, Demonstrationen vor Flüchtlingsunterkünften und Fernsichtbilder von hilflos im Mittelmeer treibenden Schiffen mit Zuwanderungswilligen aus Afrika machen zweierlei deutlich:

- Freiwillige und unfreiwillige Migration sind ein unübersehbarer Bestandteil unserer politischen und sozialen Realität, und
- sie ist ein umstrittenes und politisch heikles Thema, das polarisiert.

Der Zutritt zur Gesellschaft und die Teilhabe an ihren ökonomischen, sozialen und kulturellen Systemen sind ein fundamentales politisches Grundgut, das für Menschen und ihr Lebensgelingen eine hohe Bedeutung hat und daher entsprechend beharrlich angestrebt und vehement verteidigt wird. Mit der Zuwanderung sind nicht nur – häufig als abstrakt empfundene – Chancen für die Gesellschaft und ihren Arbeitsmarkt verbunden, sondern auch gravierende Probleme der Aufnahme und der Integration, die im eigenen Wohn- oder Arbeitsumfeld sehr konkret erlebt oder zumindest medial

bildmächtig vermittelt werden. Die Zuwanderung von Fremden ist mit Ängsten verbunden, da sie an tiefgehende Vorstellungen von Zugehörigkeit, nationaler Einheit und kultureller Identität rührt. Zugleich ist Migration ein transnationales Phänomen par excellence, das sich der direkten politischen

Steuerung nicht fügt. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben diesem Umstand Rechnung getragen, indem sie seit 1992 das Politikfeld der Migration zunehmend europäisiert haben. Wie lässt sich die Migrationspolitik der EU charakterisieren und wie ist sie ethisch zu würdigen?

Skizze des Phänomens Migration in Europa – Vielfalt der Migrationstypen

Migration ist ein überaus vielfältiges Phänomen, das hinsichtlich seiner Ursachen und Motive, der migrierenden Personengruppen, der Ziele und der Dauer der Wanderung nur schwer auf einen einheitlichen Nenner zu bringen ist. Sicherlich kann man grundsätzlich unterscheiden zwischen

- der freiwilligen Migration von Menschen unterscheiden, die auf der Suche nach besseren Arbeitsbedingungen in ein anderes Land ziehen, und
- der unfreiwilligen oder sogar erzwungenen Migration von Menschen, die aus ihren Wohnungen und ihrer Heimat durch Krieg oder

Bürgerkrieg vertrieben werden und fliehen müssen.

Diese Unterscheidung wird beim Blick auf Unterentwicklung, mangelnde Bildungsmöglichkeiten, Umweltbeeinträchtigung, Arbeitslosigkeit sowie auf die vielfachen Formen von Diskriminierung unscharf, die die Lebensumstände vieler Menschen außerhalb und innerhalb Europas bestimmen.

- Migration kann zudem dauerhaft oder nur vorübergehend sein;
- bei vielen Arbeitsmigranten in der EU ist sie von einem periodischen Wechsel von Arbeitsaufhalten außerhalb der Heimat und der tem-



porären Rückkehr gekennzeichnet (sog. zirkuläre Migration).

- Menschen migrieren allein oder im Familienverband,
- sie wechseln ihren Wohnort im Rahmen ihres Studiums, ihrer Ausbildung oder ihrer Arbeitstätigkeit,
- sie werden von Firmen oder Regierungen entsandt oder angeworben,
- sie reisen als Asylsuchende ein oder werden im Rahmen eines Flüchtlingsabkommens oder -programms aufgenommen.

Migration ist so vielfältig wie die Ängste, Hoffnungen und Motive, die sich mit ihr verbinden. Politische und rechtliche Regelungen geben dabei einen Rahmen ab, der die Umstände von Ein-



Migration ist so vielfältig wie die Ängste, Hoffnungen und Motive, die sich mit ihr verbinden

und Ausreise, Niederlassung, Arbeitsmöglichkeiten etc. wesentlich (mit)bestimmt. Zentral ist zum Beispiel, nach welchen Bedingungen Zuwanderung regulär („rechtlich legal“) oder irregulär erfolgt, die Einreise, der Aufenthalt, Verbleib etc. zugelassen, erleichtert oder erschwert werden.

Man muss sich aber klar darüber sein, dass staatliche Politik Migration zwar bedingen und in gewissen Rahmen auch beeinflussen kann, dass sie aber mit einem umfassenden Steuerungsanspruch überfordert ist: Migration wird von vielfältigen Faktoren bedingt, unter denen staatlich-politische nur einen Teil darstellen (vgl. Castles/Miller 2009). Zuwanderungsbeschränkungen sind nicht unbedingt in der Lage, „unerwünschte“ Migration zu stoppen, sondern führen häufig zum Ausweichen in irreguläre Zuwanderung. Zudem hat sich gezeigt, dass etwa staatliche Anwerbeprogramme (wie die „Gastarbeiter“-Anwerbungen in den 1950er und 1960er Jahren) Zuwanderung initiieren und befördern können, dass sie dann jedoch – vor al-

lem aufgrund der transnationalen familiären Bindungen – eine Dynamik entfalten, die auch nach dem Anwerbestopp anhält und sich aufgrund von

Migration – ein transnationales Politikfeld

Migration in und nach Europa ist daher aus mehreren Gründen ein transnationales Phänomen:

1. Migration ist bereits ihrer Natur nach ein grenzüberschreitender Vorgang, bei dem die Bedingungen sowohl im Ausgangs- wie im Zielland (sowie in evtl. Transitländern) Bedeutung haben.

2. Heutige Migration findet vor dem Hintergrund einer internationalen Geschichte statt, in der vergangene Migrationsbewegungen, aber auch die historischen, kulturellen und politischen Beziehungen zwischen den Staaten eine wichtige Rolle spielen. Deutschland hat etwa im letzten Jahrhundert Zuwanderer vor allem aus Ländern wie der Türkei, Spanien und Italien angeworben, zu denen bereits traditionell gute Beziehungen bestanden. Bei Ländern wie Großbritannien, Italien oder Frankreich spielt die Kolonialgeschichte eine entscheidende Rolle.

3. Es gibt eine Vielzahl transnational agierender Akteure im Bereich von Arbeitsmigration sowie von Flucht und Asyl: internationale Konzerne mit ihrer Personalpolitik (aber auch Branchen wie Landwirtschaft und Haushalts- und Gesundheitsdienstleistungen mit ihren Rekrutierungsstrategien), Arbeitsvermittlungs-, Fluchthilfe- und Schlepperorganisationen sowie schließlich Nichtregierungsorganisationen, die hilfsbedürftige Menschen in Flucht-, Vertreibungs-, Asyl- und ökonomischen Ausbeutungssituationen unterstützen und ihre Belange gegenüber von Öffentlichkeit, Verwaltung und Politik vertreten.

4. Spezifisch transnational für die EU ist zudem,

- dass die Arbeitsmigration zwischen den Mitgliedstaaten zu den programmatischen Grundfreiheiten des europäischen Projekts gehört,

grund- und menschenrechtlichen Bestimmungen (etwa Schutz der Familie) auch grundsätzlich nicht unterbinden lässt.

• dass mit dem Schengen-Abkommen ein Raum ohne Grenzkontrollen in Europa geschaffen wurde, der konsequenterweise mit einer gemeinsamen Grenz-, Rechts- und Sicherheitspolitik in diesem Bereich verbunden wurde, und

- dass weitere Felder der EU-Politik – etwa die Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Regional- und Sozialpolitik – sich ebenfalls (wenn auch keineswegs einlinig) auf die Migrationspolitik auswirken, und zwar sowohl auf die gemeinsamen als auch auf jene Bereiche, die in mitgliedstaatlicher Verantwortung verblieben sind.

Die Migrationspolitik der EU

Angesichts der Schwierigkeiten, das Phänomen Migration selbst zu charakterisieren, ist es einfacher, drei große Bereiche der EU-Migrationspolitik zu unterscheiden, nämlich

- die Freiheit zur Binnenmigration innerhalb der EU,
- die Zuwanderungs- und Grenzpolitik gegenüber Drittstaaten sowie schließlich
- die Asyl- und Flüchtlingspolitik.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es sich fast überall um geteilte Zuständigkeiten handelt: In oftmals überaus komplexer Weise greifen in jeweils unterschiedlichem Anteil EU- und mitgliedstaatliche Kompetenzen ineinander und werden insbesondere die nationalstaatlichen Hoheiten – angesichts der politischen Brisanz der Thematik nicht verwunderlich – eifersüchtig gehütet und verteidigt.



Freizügigkeit für Unionsbürger

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört zu den traditionellen vier Grundfreiheiten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; aus ihr wurde mit der Gründung der Europäischen Union das Recht auf Freizügigkeit für alle Unionsbürger, also alle Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten (Art. 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU). Damit verbunden ist das Recht auf wirtschaftliche Betätigung (als Arbeitnehmer oder Selbstständiger), sodass dem Grundsatz nach alle Unionsbürger ihren Wohn- und Arbeitsort innerhalb der EU frei wählen können. Insbesondere nach den mittel- und osteuropäischen Erweiterungsrunden haben Deutschland und etliche weitere Mitgliedstaaten jedoch mehrjährige, mittlerweile ausgelaufene Einschränkungen der Freizügigkeit ausgehandelt, um befürchteten Zuwanderungswellen von Arbeitsmigranten aus diesen Ländern zu begegnen. Im Großen und Ganzen sind diese Zuwanderungswellen ausgeblieben; da EU-Arbeitsmigranten relativ flexibel auf Konjunkturschwankungen reagieren, haben sich spezifische Formen der zirkulären Migration entwickelt. Unstreitig ist, dass diese Migration – die sowohl hoch- wie niedrig qualifizierte Arbeitnehmer umfasst – volkswirtschaftlich vorteilhaft ist; allerdings sind die Vor- und Nachteile nicht gleich verteilt.

Aufgrund des Lohngefälles in der EU kommen z. B. gering qualifizierte Arbeitnehmer in westlichen Gesellschaften unter Druck, so dass insbesondere in bestimmten Branchen Lohn- und Sozialdumping befürchtet wird. Langfristig ist zu erwarten, dass sich die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der EU aneinander annähern werden; da die Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial- und Steuerpolitik jedoch weitgehend in nationaler Kompetenz verbleiben sind, wird es aber wohl hier mittelfristig weiterhin eine Wettbewerbssituation geben.

Sozialethisch betrachtet muss dieser Wettbewerb gerecht gestaltet werden –

gerade in Anerkennung der Freizügigkeit als eines Personrechtes. Im Rahmen der EU-Politik wird diese Gestaltung teilweise durch die sog. Kohäsionspo-

litik erreicht, die auf die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch strukturelle Entwicklung abzielt (vgl. Dabrowski/Wolf/Abmeier 2010).

Restriktive Grenz- und Zuwanderungspolitik

Der freien Binnenmigration der Unionsbürger gegenüber steht die restriktive Aufnahme- und Grenzpolitik der EU gegenüber Menschen aus Drittländern. Einschlägig ist hier vor allem das Schengen-Regime, das den Wegfall der Grenzkontrollen zwischen den meisten EU-Staaten (mit Großbritannien und Irland als wichtigsten Ausnahmen, aber unter Einschluss der Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat) regelt. Da damit die Einreise in einen Schengen-Staat fak-

Es liegt auf der Hand, dass insbesondere die ersten beiden Punkte eine Einigung über die erwünschte Art der Zuwanderung erforderlich machen, was angesichts der unterschiedlichen ökonomischen und demographischen Interessenlagen der Mitgliedstaaten keineswegs einfach ist. Mehr Einigkeit gibt es im dritten Punkt, der zudem besonders sensibel ist, da Sicherheitsfragen in der Öffentlichkeit eine große, mitunter wahlentscheidende Rolle spielen. So kann es nicht verwundern, dass in der Grenz- wie in der Asylpolitik der Sicherheitsaspekt („securitization“) immer wichtiger geworden ist. Insgesamt manifestiert sich in diesen drei Motiven ein transnationaler politischer Steuerungsanspruch, dessen Realitätsnähe durchaus in Frage gestellt werden kann, und zwar sowohl angesichts der Komplexität des Phänomens Migration, als auch angesichts der Heterogenität der Interessen zwischen und auch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten.

Jedenfalls kann man festhalten, dass die restriktive Grenzpolitik ambivalente Folgen zeitigt. In den osteuropäischen Mitgliedstaaten hat die Schließung der Außengrenzen etwa zur Folge, dass bislang relativ offene Nachbarschaftsbeziehungen zwischen ökonomisch, historisch und kulturell verbundenen Gesellschaften nun stark eingeschränkt werden. Für die neuen EU-Mitglieder ist dies insofern einschneidend, als sie nun – teilweise das erste Mal in ihrer Geschichte – selbst zu Zielländern von Migration werden, zumal ihre jüngeren und qualifizierteren Bevölkerungsgruppen in die westlicheren EU-Staaten abwandern (vgl. Barnickel/Beichelt 2013). Festzuhalten ist auch, dass es in der EU ein erhebliches Sicherheitsbedürfnis gibt, das sich in einem Abwehr-



„Kontrollierte Zuwanderung“ ist zum Synonym für das Anwerben hochqualifizierter Fachkräfte und das Abweisen unliebsamer Arbeitsmigranten geworden

tisch die Weiterreise in fast alle übrigen EU-Staaten ermöglicht, soll eine einheitliche Grenzpolitik an den Außengrenzen der EU die im Inneren weggefallenen Kontrollen kompensieren. Diese umfasst vor allem Standards und Verfahren für die Visumerteilung sowie für Grenzanlagen und Grenzkontrollen. Drei unterschiedliche politische Motive sind auszumachen:

- Erstens soll nur eine kontrollierte Zuwanderung aus Drittstaaten zur EU ermöglicht werden; dazu dient vor allem die blue-card-Initiative zum Anwerben von jungen und hochqualifizierten Arbeitskräften.
- Zweitens soll unerwünschte Zuwanderung von anderen Arbeitsmigranten wirksam unterbunden werden.
- Drittens gilt es grenzüberschreitende Kriminalität zu verhindern.

reflex gegenüber befürchteter Masseneinwanderung insbesondere aus Afrika äußert (vgl. Koudissa 2014). Die von NGOs und Medien berichteten zahlreichen Todesopfer beim versuchten Grenzüberschritt haben bislang zwar zu einer vernehmlichen Kritik an der Abschottungspolitik, aber noch nicht zu einem politischen Druck geführt, der ein Umsteuern erwarten lässt. Die politische Akzeptanz der „securitization“ in der Einwanderungspolitik scheint ungebrochen. Dabei muss man sich wohl eingestehen, dass die Beschneidung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten die Zuwanderung selbst kaum unterbinden kann, sondern eben nur zu irregulärer Einwanderung führt. Angesichts des Kontrollaufwandes und der

menschenrechtlichen Bedenklichkeit stellt sich die Frage, ob nicht eine geregelte Zuwanderung sinnvoller wäre. Denn etwa in der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft, bei den haushaltsnahen Dienstleistungen und im Gesundheits- und Pflegebereich besteht faktisch erhebliche Nachfrage nach Arbeitskräften und findet sich ein breiter Sektor irregulärer Beschäftigung, der teilweise von Politik und Verwaltung offenbar sogar geduldet wird. Die systematische Hinnahme von irregulärer Zuwanderung wirft aber nicht nur menschen- und grundrechtliche, sowie ökonomische und soziale Probleme auf, sie konkretisiert letztlich auch jede sinnvolle Integrationspolitik.

Dubliner Abkommen ist für die Verfahrensdurchführung jenes Land zuständig, in dem Aufnahmesuchende EU-Territorium betreten.

- Die unterschiedlichen Einstellungen und Interessen der Staaten zum Flüchtlingsschutz,
- die divergierende Umsetzung der Verfahrensvorgaben und
- die auf der Grundlage der Dubliner Abkommen vorgenommenen Überstellungen von Flüchtlingen

führen in der Praxis dazu, dass das fundamentale Prinzip des „non refoulement“ (Flüchtlinge dürfen nicht in Staaten überstellt werden, in denen ihnen Verfolgung droht) nicht gewährleistet ist.


Gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik

Wie die Europawahl 2014 gezeigt hat, wird auch die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik stark polarisiert wahrgenommen. Das kann insofern nicht verwundern, als aktuell global so viele Flüchtlinge unterwegs sind, wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Ihre humanitäre und administrative Behandlung stellt die aufnehmenden Staaten spürbar vor große Herausforderungen – und eine Veränderung der politischen Krisenlagen zum Besseren ist aktuell auch nicht in Sicht, so dass mit dem Wegfallen der Fluchtursachen oder gar einer Rückkehr der Geflohenen kurzfristig nicht zu rechnen ist.

Wie die Grenzkontrollpolitik wurde auch die Asyl- und Flüchtlingspolitik in der EU erst spät vergemeinschaftet, nämlich mit dem Amsterdamer Vertrag (1999), und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten ist bislang sehr ungleichartig erfolgt. Auch hier besteht eine grundlegende Spannung zwischen unterschiedlichen politischen Motiven: dem Schutz von Flüchtlingen, zu dem alle Mitgliedstaaten durch die Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet sind, auf der einen Seite, und dem Si-

cherheitsaspekt auf der anderen Seite. Die Kommission und das Europaparlament haben dabei eher den Schutzaspekt verfolgt und waren auch geneigt, die Anliegen von NGOs aufzunehmen, während der Europäische Rat als Regierungsvertretung der Mitgliedstaaten eher den Aspekt der Missbrauchsverhütung von Asyl betont hat. Freilich scheint sich dies gegenwärtig zu ändern und das Europaparlament scheint seine (nach dem Vertrag von Lissabon erheblich ausgeweitete) Zuständigkeit als Mitgesetzgeber politischer – und das heißt eben auch: mit mehr Rücksicht auf die Stimmungslage in den nationalen Wählerschaften – wahrzunehmen (vgl. Ripoll Servent/Trauner 2014).

Die europäische Asyl- und Flüchtlingsituation ist dabei in vielfacher Hinsicht ethisch und menschenrechtlich unbefriedigend. Größtes Manko ist die auch vom UNHCR kritisierte „Schutzlotterie“: Die uneinheitliche Umsetzung der Asylrichtlinien führt zu extrem abweichenden Anerkennungsraten von Flüchtlingen, so dass die Schutzgewährung wesentlich davon abhängt, in welchem Land das Verfahren durchgeführt wird. Nach den

 Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU wird dem selbstgesetzten humanitären Anspruch nicht gerecht

Kritikwürdig sind zudem in etlichen Staaten

- die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge,
- die Verfahrensdauer,
- der Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt,

so dass bisweilen auch schon von einer „Abschreckungsstrategie“ gesprochen wurde. Insbesondere Griechenland, aber auch Italien und Ungarn müssen hier genannt werden. Des weiteren dürfen Flüchtlinge bis zum Verfahrensabschluss unter bestimmten Umständen inhaftiert werden, auch Jugendliche und unbegleitete Minderjährige. Etliche Staaten machen davon ausgiebig und teilweise auch sehr lange Gebrauch – die „Versicherheitlichung“ der Aufnahme politik führt dazu, dass Schutzsuchende quasi unter Kriminalitätsverdacht gestellt werden. In toto führt an der Feststellung, dass die EU-Flüchtlings- und Asylpolitik hinter menschenrechtlichen Standards zurückbleibt, kein Weg vorbei; sie wird

zudem ihrem selbstgesetzten Anspruch der Harmonisierung, der Schutzgewährung und der Solidarität nicht gerecht (vgl. Bendel 2013).

Als Reaktion auf diese – teilweise von der Kommission und dem Europaparlament übernommene – Kritik hat die EU Mitte 2013 das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) überarbeitet (vgl. Bendel 2014). Ziel war es, eine effizientere Harmonisierung zu erreichen, um damit die „Schutzlotterie“ sowie weitere Missstände abzubauen, und eine gerechtere Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Bei Letzterem ist kein Fortschritt zu verzeichnen; trotz verschiedener Vorschläge aus Politik und Wissenschaft, wie die Flüchtlinge solidarischer auf die Länder entlang von Parametern wie Wirtschaftskraft und Einwohnerzahl aufgeteilt werden könnten (vgl. Angenendt/Engler/Schneider 2013), war der politische Wille offensichtlich nicht vorhanden. So bleibt es bei der unbefriedigenden und politisch heiklen Lage, dass das neue Dublin III-Abkommen, das ja eigentlich nur klärt, wo das Aufnahmeverfahren abzuwickeln ist, faktisch auch die einzige Regelung über ihren weiteren Verbleib darstellt. Eine Verbesserung stellt hingegen die

Festschreibung von gemeinsamen Standards statt der bisherigen Mindestanforderungen für Verfahren, Versorgung und Unterbringung dar. Allerdings haben sich etliche Mitgliedstaaten Ausnahmeklauseln vorbehalten, etwa was die Dauer der Asylverfahren oder den Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft – also dort, wo sie befürchten, weitere Anreize für Zuwanderung zu schaffen (vgl. Bendel 2014, 2). Diese wie auch weitere Verbesserungen bei der Schutzgewährung müssen nun jedoch erst noch implementiert werden.

Das gilt ebenso für einen weiteren essentiellen Aspekt, nämlich den Zugang zu EU-Territorium, mit dem ja überhaupt erst die Voraussetzung erlangt wird, einen Asylantrag stellen zu können. Von der Grenzsicherungspolitik der EU war bereits oben die Rede. Sie ist vielfach und berechtigterweise kritisiert worden, etwa was die Situation im Mittelmeer betrifft und den Verdacht, unter Leitung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX käme es zum Abdrängen von Flüchtlingsschiffen in internationale Gewässer. Immerhin wurde FRONTEX nun zur Seenotrettung verpflichtet – es ist zu hoffen, dass NGOs hier weiterhin genau hinschauen werden.

Dies ist übrigens keineswegs auf den politischen Betrieb im engeren Sinne beschränkt, sondern prägt die jeweilige gesellschaftliche Debatte – die ja nach wie vor weitgehend national erfolgt und nur in geringem Maße „europäisiert“ ist. Dieses Framing wirkt sich auch auf die zivilgesellschaftliche Sensibilität gegenüber Migration und Migranten aus, und zwar nicht nur hinsichtlich der Debatten über Migration, sondern etwa auch hinsichtlich der Akzeptanz und des Rückhalts, den Migrantenorganisationen und NGOs bei diesen Themen in der Gesellschaft – und auch in den Kirchen – finden.

Transnationale Migrationspolitik bedeutet in der EU, dass auf Unions-ebene gemeinsame Regelungen und Verfahrensnormen (wie das GEAS) getroffen werden, die dann in nationales Recht umgesetzt bzw. von den nationalen Behörden angewendet werden müssen – die EU verfügt hier über keine bzw. kaum unmittelbar tätig werden- den Organe. Allerdings sind die Asylsysteme der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgebaut – es liegen Welten zwischen den Asylsystemen der „alten Mitgliedstaaten“ der EU-15 und den „neuen Mitgliedern“ der jüngsten Erweiterungsrounden, von denen einige beim Beitritt allenfalls über rudimentäre Asylsysteme verfügten. Mit den eintreffenden Flüchtlingen, die sie nach den Dubliner Abkommen zu administrieren und zu versorgen haben, sind sie schlicht überfordert, zumal eine rechtsstaatliche Verwaltungspraxis mancherorts nicht nur im Gebiet Migration und Asyl Mängel aufweist.

Es soll die oben geäußerte Kritik nicht schmälern, wenn darauf hingewiesen wird, dass das, was durch das GEAS im Zuge der Unionspolitik in diesen Ländern aufgebaut wurde, trotz aller Mängel doch einen Fortschritt gegenüber vorher darstellt. Transnationale Politik wirkt sich hier also, wenn auch nicht so rasch wie unter Menschenrechtsaspekten zu fordern ist, auch gegen gesellschaftlichen und politischen Widerstand positiv aus,

Problemsteine der transnationalen Migrationspolitik


Worin bestehen nun die spezifisch transnationalen Schwierigkeiten der EU-Migrationspolitik, deren ethischen Probleme deutlich geworden sein dürften? Neben den bereits genannten Herausforderungen gibt es einige grundlegende und übergreifende Herausforderungen beim politischen Umgang mit Migration in Europa. Neben den unterschiedlichen Interessen der Staaten in Bezug auf Zuwanderung und Schutzgewährung – die es natürlich ähnlich bereits auf der nationalstaatlichen Ebene gibt – haben die Mitgliedstaaten der Union recht unterschiedliche Wahrnehmungen von und Zugänge zum Thema Migration. Zwischen Ost und West,

Nord und Süd bestehen unterschiedliche Traditionen, etwa je nach der eigenen Migrationsgeschichte oder den Vertreibungserfahrungen in der eigenen Bevölkerung, dem nationalen Selbstverständnis und der Selbstwahrnehmung. Ob eine Gesellschaft sich als Einwanderungs- oder Auswanderungsgesellschaft versteht, wie eng oder plural ihre nationale Identität konzipiert wird und wie stark ein Sicherheits- oder Gefährdungsbewusstsein in der politischen Kultur virulent ist, fließt in die Wahrnehmung der aktuellen Migrationsvorgänge mit ein und trägt zu ihrem „framing“ in der politischen und kulturellen Debatte bei.



insofern einheitliche Asylverfahren – und neuerdings auch Kontrollmechanismen, die ihre Umsetzung beobachten – aufgebaut werden. Der beschlossene, aber noch nicht eingerichtete europäische Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) soll hierbei weitere Unterstützung leisten, indem er besonders belasteten Ländern Mittel für den effizienten Aufbau der entsprechenden Verwaltungsdienste zur Verfügung stellt (vgl. Bendel 2014, 3).

Als weiteres transnationales Charakteristikum lässt sich ausmachen, dass transnationale Politik in diesem sensiblen Bereich auch an die Mitgliedstaaten eine grundlegende Anforderung stellt, nämlich politisches Vertrauen. Wie Franzius hervorhebt, geht mit transnationaler Politik insofern etwas Neues einher, als „die Verwaltungsentscheidungen eines Mitgliedstaats kraft europarechtlicher Vorgaben rechtliche Wirkung in den übrigen Mitgliedstaaten gewinnen“ (Franzius

 NGOs sind unverzichtbare Akteure in den migrationspolitischen Entscheidungsprozessen

2014, 265). Auf der Basis einer supranationalen Zuständigkeitsordnung, wie sie z. B. Dublin III festlegt, wird dezentral entschieden – so funktioniert transnationale Governance im Gegensatz etwa zu einer zentralen Europäischen Immigrationsbehörde. Natürlich kann man fragen, wie stabil in der Union das Vertrauen in die anderen Mitgliedstaaten ist; die vielfältigen Ausnahmeregelungen und geteilten Zuständigkeiten scheinen anzuzeigen, dass es nicht unbeschränkt ist. Dass unterschiedliche Interessen und evtl. auch Vorbehalte unter den Mitgliedstaaten die Migrationspolitik der Union kompliziert machen, lässt sich schon an den überaus komplexen und wenig transparenten politischen Verfahren erkennen, mittels derer in diesem Bereich Regelungen verabschiedet werden (vgl. dazu Bendel 2013, 15–24). In der Kas-

kade von Ausschüssen, Vermittlungsgremien, Trialogen, informellen Verhandlungen und Expertenanhörungen sind politische Entscheidungen kaum noch bestimmten Akteuren zuzurechnen. Dies gilt insbesondere für den Europäischen Rat, der nach wie vor nicht-öffentlich tagt und in dessen Entscheidungsprotokollen die Namen der Mitgliedstaaten geschwärzt sind. Politisch-ethisch liegt hier zweifelsohne ein Problem, insofern damit die öffentliche Kontrolle der Entscheidungsträger erschwert wird. Auf der anderen Hand ist das intransparente Aushandeln vielleicht aber auch als Möglichkeitsbe-

Transnationale christliche Migrationsethik

Für die christliche Sozialethik stellt die transnationale Perspektive auf die Migrationspolitik ebenfalls eine Herausforderung dar. Nach wie vor wird häufig wie selbstverständlich vom Nationalstaat aus gedacht und über Migration unter dem Gesichtspunkt ihrer „Zuträglichkeit“ für die Aufnahmegesellschaft nachgedacht. Illustriert werden kann dies an der Enzyklika Johannes' XXIII. *Pacem in terris* (1963), die mit Recht als Meilenstein im katholischen Menschenrechtsdenken gewürdigt wird (vgl. Heimbach-Steins 2010, 24f). Zwar postuliert die Enzyklika ein Recht auf Einwanderung in einen anderen Staat (vgl. PT Nr. 25) und geht damit über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hinaus, die bloß ein Recht auf Auswanderung kennt. Aber die entsprechende „Pflicht der Staatenlenker“ Zuwanderungswillige aufzunehmen, schränkt *Pacem in terris* darauf ein „soweit es das wahre Wohl ihrer Gemeinschaft zulässt“ (PT Nr. 106). Christliche Sozialethik, die auf dieser Linie weiterdenkt, wird sich stets als ein Abwägen zwischen dem national konzipierten Gemeinwohl und den Zuwanderungswünschen von Migrantinnen und Migranten aufstellen. Bei diesem Zugang neigt christliche Sozialethik zudem dazu, sich mit der Aufnah-

meengesellschaft zu identifizieren und die Rolle des ethischen Gatekeepers einzunehmen: „Wie viel Zuwanderung ist *uns* zuzumuten?“ Die vielfach bereits bestehenden Beziehungen aus der Aufnahmegesellschaft zu den Migrantinnen und Migranten, die Pluralität der Interessen innerhalb der Gesellschaften, die sich nur schwer miteinander verrechnen lassen, sowie die berechtigten Interessen und Rechte der Aufnahmesuchenden werden dann mitunter unterbewertet. Zudem lässt sich die „Aufnahmefähigkeit“ einer Gesellschaft weder ökonomisch noch sozialwissenschaftlich feststellen, da sie nicht unabhängig von der *Aufnahmebereitschaft* gedacht werden kann. Diese ist aber nicht einfach gegeben, sondern stets das Ergebnis eines politischen, kulturellen und zivilgesellschaftlichen Verständigungsprozesses.

Hier kann und sollte auch die christliche Ethik mitwirken als eine vom Evangelium bewegte Ethik. Dafür muss sie ihre mitunter unausgesprochene Identifikation mit dem nationalen Wir der Aufnahmegesellschaft und seinen Identitätsängsten reflektieren und vom Evangelium her in Frage stellen lassen. Denn es gilt, die Ängste und Hoffnungen aller betroffenen Menschen in den Blick zu nehmen und



von den vorrangigen Bedürfnissen derer her zu denken, die am schlechtesten gestellt sind. Gelingt dieser Blickwechsel, leuchtet auch ein, dass es zu kurz greift, in Migranten bloß Menschen zu sehen, die auf der Suche nach besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen sind und deren Interessen mit den vermuteten Wohlstandseffekten für die Zielgesellschaft abzuwägen sind. Vielmehr und viel grundsätzlicher sind Migrationsbewegungen ein Bestandteil der globalen politischen und ökonomischen Beziehungen, die durch Ungleichheit gekennzeichnet sind (vgl. Rajendra 2014): Ungleichheit der Lebenschancen aufgrund ökonomischer Entwicklung, ökologischer Belastungen, politischer Freiheit, Gewährleistung von Nichtdiskriminierung, innerem und äußerem Frieden.

In dieser Perspektive ist anzuerkennen, dass Migration

- solange nachvollziehbare und gerechtfertigte Motive hat,
- solange die Entfaltungsmöglichkeiten des Humanum weltweit nicht

nur nicht gleich sind, sondern sie in vielen Weltregionen fundamental gestört sind, und

- solange die globale und regionale Politik und Wirtschaftsordnung diese Humanitätsdefizite eher stabilisieren als verbessern.

Die transnationale Herausforderung Migration ist damit Teil der globalen Herausforderung, an einer gerechteren und humaneren Weltordnung zu arbeiten; als regionaler Teil dieser Aufgabe muss die EU-Migrationspolitik verstanden werden.

Zweifellos sind mit Migration und Flüchtlingsschutz Integrationsprobleme verbunden, wobei es auch Akzeptanzhürden in der Bevölkerung gibt. Hier liegen erhebliche gesellschaftliche Aufgaben, die von Politik verlässlich unterstützt werden müssen – aber ebenfalls nicht gesteuert werden können. Vielmehr bedarf es zusätzlich einer intensiven und langfristigen zivilgesellschaftlichen Bearbeitung. Aufwändig ist jedoch auch eine restriktive

KURZBIOGRAPHIE

Christof Mandry (*1968), Dr. theol., war von 2004 bis 2009 als Postdoc-Kollegiat am Max-Weber-Kolleg für kultur- und sozialwissenschaftliche Studien tätig und habilitierte sich mit einer Arbeit über „Europa als Wertegemeinschaft“ an der Kath.-Theologischen Fakultät der Universität Erfurt. Gegenwärtig vertritt er die Professur für Moralthologie/Sozialethik am Fachbereich Kath. Theologie der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Weiteres unter: www.uni-frankfurt.de/44396911/moralthologie_sozialethik

Abgrenzungspolitik, die weder erfolgreich, noch rundum gesellschaftlich-ökonomisch sachgerecht noch ethisch gerecht ist. Zu dem hier erforderlichen Perspektivenwechsel sollte christliche Ethik beitragen, auch indem sie selbst die Transnationalität von Migration methodisch und reflexiv ernst nimmt.

LITERATUR

- Angenendt, Steffen; Engler, Marcus; Schneider, Jan (2013): Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenverteilung, SWP-Aktuell 65, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin November 2013 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf [06.01.2015]).
- Barnickel, Christiane; Beichelt, Timm (2013): Shifting patterns and reactions – migration policy in the new EU member states, in: East European Politics and Societies 27, 3, 446–492.
- Bendel, Petra (2013): Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin Dezember 2013 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf> [06.01.2015]).
- Dies. (2014): Das neue gemeinsame Europäische Asylsystem und die Verantwortung des Europäischen Parlaments (Friedrich-Ebert-Stiftung, Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik), Berlin April 2014 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10703.pdf> [06.01.2015]).
- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2009): The age of migration. International population movements in the modern world, 4. Aufl. Basingstoke.
- Dabrowski, Martin; Wolf, Judith; Abmeier, Karlies (Hg.) (2010): Die EU-Erweiterung gerecht gestalten, Paderborn u. a.
- Franzius, Claudio (2014): Recht und Politik in der transnationalen Konstellation, Frankfurt/New York.
- Heimbach-Steins, Marianne (2010): Migration und Zugehörigkeit. Sozialethische Perspektiven, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaft 51, 15–40.
- Koudissa, Jonas (2014): Ethik und Migration. Das afrikanische Flüchtlings- und Migrationsproblem. Eine Herausforderung für Europa und Afrika, Münster.
- Rajendra, Tisha M. (2014): Justice not benevolence. Catholic social thought, migration theory, and the rights of migrants, in: Political Theology 15, 4, 290–306.
- Ripoll Servent, Ariadna; Trauner, Florian (2014): Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after ‚communitarization‘, in: Journal of European Public Policy 21, 8, 1142–1162.