

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Juni 2008 N° 4
ISSN 1865-701X

Von Widersprüchen und Notwendigkeiten: Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik

von Catherine Wihtol de Wenden



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch **Stiftung**

Redaktion:

Dr. Martin Koopmann und Ulla Brunkhorst

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2008 DGAP

Zusammenfassung / Summary

Catherine Wihtol de Wenden

Von Widersprüchen und Notwendigkeiten:

Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik

- Seit 1981 haben die französischen Regierungen aus unterschiedlichen politischen Lagern das nationale Einwanderungsrecht durch Quotenregelungen und die Einführung einer selektiven Einwanderungspolitik in mehreren Reformschritten verschärft. Verstärkte Integrationsprogramme sollten parallel dazu das Zusammenleben im Land verbessern und Diskriminierung von Zuwanderern bekämpfen.
- Auf europäischer Ebene steht traditionelles Kontrolldenken der Notwendigkeit eines Zuzugs von Arbeitskräften angesichts der zunehmenden Überalterung der europäischen Bevölkerung gegenüber. Die größte Herausforderung für die europäische Einwanderungs- und Integrationspolitik ist dabei eine Harmonisierung der unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten in einem Politikbereich, der traditionell in nationalstaatlicher Zuständigkeit liegt.
- Frankreich befindet sich auf dem Weg von einer vornehmlich vom Souveränitätsgedanken sowie sicherheitspolitischen Überlegungen geprägten Einwanderungspolitik zu einer schrittweisen Anerkennung Europas als Einwanderungskontinent. Im Mittelpunkt der französischen Bemühungen, gerade auch mit Blick auf die französische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008, steht dabei eine Sensibilisierung der eigenen Öffentlichkeit für diese Entwicklung.

Antagonisms and imperatives:

Perspectives of French and European migration policy

- Since the 1980s several French governments of different political affiliation have gradually tightened the national law on immigration by introducing quotas and a selective immigration policy. At the same time, integration programs aim at improving integration of immigrants into society and at fighting discrimination.
- On the European level, traditional strategies of controlling immigration are confronted with the necessity of attracting foreign workers given Europe's ageing population. Therefore, the most important challenge for European immigration and integration policy is the harmonization of the different sets of member states' regulations in a policy area traditionally being under national competency.
- France is experiencing a change in approach, from an immigration policy influenced by sovereignty and security considerations to a policy that increasingly accepts Europe as an immigration continent. The focus of the French efforts lies in raising public awareness for these developments, especially with a view to the French EU presidency in the second half of 2008.

Inhalt

Die französische Migrationspolitik: Unentschlossenheit und zunehmender Einfluss der öffentlichen Meinung.....	6
Die europäische Migrationspolitik: Widersprüche und neue Fragestellungen.....	8
Fazit	11
Literaturauswahl	12

Von Widersprüchen und Notwendigkeiten

Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik

Catherine Wihtol de Wenden

Die französische Einwanderungspolitik ist im Bereich der Steuerung von Migrationsströmen fest in die europäischen Regelungen zu Migration und Asyl eingebunden. Auf dem Gebiet der Integration bleibt sie jedoch souverän. Eine solche, mit dem Terminus »Subsidiarität« bezeichnete Zuständigkeitsverteilung besteht in allen europäischen Ländern. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene wird die Einwanderungspolitik jedoch derzeit von Zweifeln und Krisen heimgesucht: Müssen die Grenzen noch fester geschlossen oder sollten sie vielmehr einen Spalt breit geöffnet werden? Wie können sicherheitspolitische Ziele mit der notwendigen Behebung des Arbeitskräftemangels und der weltweiten Suche nach Spitzenkräften in einem Europa mit einer zunehmend älter werdenden Bevölkerung in Einklang gebracht werden? Wie kann der Öffentlichkeit in den verschiedenen Ländern der Gedanke vermittelt werden, dass Europa zu einem Einwanderungskontinent geworden ist, und wie lässt sich eine Integrationspolitik umsetzen, die dieser Tatsache Rechnung trägt? Diese Fragen stellen sich im nationalen wie auch im europäischen Rahmen zu einem Zeitpunkt, in dem über eine weltweite Steuerung der internationalen Migrationsbewegungen nachgedacht wird.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die 1960er Jahre hinein war Frankreich das wichtigste europäische Einwanderungsland, das bis heute bezüglich der Ausländer- und Einwandererzahlen nur von Deutschland, dem heutigen Haupteinwanderungsland in Europa, übertroffen wird. Frankreich behält hingegen seinen Spitzenplatz bezüglich der Einwanderer aus dem islamischen Kulturkreis (geschätzte vier bis fünf Millionen). Die französische Einwanderungspolitik, die einerseits geprägt ist von einer Tradition der Aufnahme, der Assimilierung und der Integration von Zuwanderern, wird zugleich durch ein hohes Maß an Unentschlossenheit charakterisiert: Seit über einem halben Jahrhundert bewegt sie sich zwischen einer Strategie der Öffnung und der Schließung der Grenzen hin

und her. Der Aufnahmestopp für Arbeitnehmer im Jahr 1974 führte vor allem dazu, dass sich die Zahl der Familienzusammenführungen erhöhte. Heute machen diese den größten Teil der Zuwanderung aus. Seit den 1990er Jahren erlebt Frankreich zudem einen starken Zustrom von Asylbewerbern, der auf die gravierenden weltweiten Krisen und Konflikte zurückzuführen ist. In jüngster Zeit ist in diesem Bereich jedoch ein Rückgang zu verzeichnen. So wurden im Jahr 2006 nur 42 000 Asylanträge registriert.

Die französische Einwanderungspolitik ist zugleich aber auch in ein europäisches Regelwerk zur Steuerung der Migrationsströme eingebunden: Im Wesentlichen geht es hierbei um das Schengener Abkommen aus dem Jahr 1985 über die Abschaffung der Binnengrenzen und die Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen Europas, die Verordnungen Dublin I und Dublin II über das Asylrecht und den Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 über die Vergemeinschaftung des Entscheidungsverfahrens. Für die bereits im Lande ansässigen Personen mit Migrationshintergrund gilt nach wie vor die Integrationspolitik auf nationaler bzw. kommunaler Ebene. Dieses Subsidiaritätsspinzip zwischen den beiden Entscheidungsebenen, das in allen europäischen Staaten zur Anwendung kommt, führt mitunter zu einer Diskrepanz zwischen den Gemeinschaftszielen und den Anliegen der einzelnen Staaten. Letztere sehen sich häufig durch verschiedene nationale Faktoren in ihrer Entscheidungsfreiheit gebunden: durch ihre Souveränität in Grenz- und Zuwanderungsfragen, durch die öffentliche Meinung in ihrem Land, ihre Geschichte und ihre geografische Lage oder durch die freundschaftlichen oder konfrontativen Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten. Seit die extreme Rechte das Thema vor zwanzig Jahren für sich entdeckt hat, hat die Politisierung der französischen Einwanderungsdebatte ein derartiges Ausmaß angenommen, dass auf politischer Ebene immer häufiger schnelle und zuweilen widersprüchliche Beschlüsse von nur

scheinbar großer Wirkung gefasst werden oder aber Entscheidungen ganz ausbleiben.

Die französische Migrationspolitik: Unentschlossenheit und zunehmender Einfluss der öffentlichen Meinung

Nachdem die französische Legislative die Zuwanderungsfrage zwischen 1945 und 1980 quasi ignoriert hatte (nach einer Verordnung aus dem Jahr 1945 wurde bis zum Gesetz Bonnet im Jahr 1980 kein einziges Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern in Frankreich erlassen), wurde die Einwanderungspolitik ab 1981 von einem wahren Gesetzgebungsfieber ergriffen, das – geprägt durch die wechselnden politischen Mehrheiten – bis heute andauert. Im November 2007 wurde das Gesetz Hortefeux verabschiedet, durch welches die Bedingungen der Familienzusammenführung mit dem Ziel verschärft wurden, den bisherigen Trend umzukehren und eine höhere Zahl von Einreisen im Rahmen der Arbeitsmigration als im Rahmen der Familienzusammenführung zu erreichen. Hinzu kommen eine Erhöhung der Zahl der Abschiebungen, die auf 25 000 pro Jahr festgesetzt wurde, sowie die Ankündigung einer Quotenregelung für osteuropäische Arbeitskräfte, die noch keine Arbeits- und Wohnnerlaubnis in Frankreich haben. Ferner sind Quoten für hochqualifizierte Fachkräfte vorgesehen, die – angesichts des weltweiten Wettbewerbs um Hochqualifizierte – von den Spitzenkräften der Dritten Welt genutzt werden sollen. Das letzte Gesetz im Bereich der Einwanderungspolitik, das Gesetz Sarkozy, war am 24. Juli 2006 erlassen worden; es hatte bereits die Bedingungen für die Familienzusammenführung und die Asylvergabe (die »geduldete« Einwanderung) verschärft, während gleichzeitig eine verstärkte »ausgewählte« Einwanderung angemahnt worden war. Hierbei handelt es sich um eine selektive Politik gegenüber »Leistungsfähigen und Hochbegabten« – verfügbaren Qualifizierten und Hochqualifizierten – sowie gegenüber Geringqualifizierten in den Sektoren, in denen ein Mangel an Saisonarbeitern herrscht. Bereits im Jahr 2003 waren mit einem ersten Sarkozy-Gesetz die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern verschärft worden;

ausgeweitet wurden diese Regelungen durch das Gesetz Perben über die innere Sicherheit sowie durch das Gesetz Villepin, mit dem das Recht auf Asyl im Sinne einer Rückkehr zur konventionellen Asylregelung und durch die Einführung neuer, vom EU-Regelwerk beeinflusster Begriffe – wie dem des »internen Asyls« und des »sicheren Herkunftslands« – geändert wurde.

Auch das Staatsbürgerrecht wurde zweimal – in den Jahren 1993 und 1998 – geändert, mit dem Ergebnis, dass man schließlich zu einem Gleichgewicht zwischen *Ius solis* und *Ius sanguinis*, wie es für Frankreich charakteristisch ist, zurückkehrte. Im gleichen Zeitraum zeigte sich die Kehrseite des Einwanderungsstopps und der Asylrechtskrise (heute werden 85 Prozent aller Asylbewerber abgewiesen, während vor zwanzig Jahren der Mehrheit der Bewerber der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde): Die Zahl der illegalen Einwanderer vervielfachte sich. Es handelt sich dabei häufig um Personen, für die einerseits keine Legalisierung ihres Aufenthalts in Betracht kommt (es gab nur zwei große Legalisierungsmaßnahmen – in den Jahren 1981 und 1997 – mit jeweils 150 000 Kandidaten), die aber andererseits auch nicht ausgewiesen werden können, für die also die Formel »weder noch« gilt. Sie arbeiten zumeist schwarz und werden auf französischem Staatsgebiet geduldet, weil sie dort eine Familie gegründet haben oder weil sie aus einem Land kommen, in das sie nicht abgeschoben werden können. Zwar wird inzwischen vermehrt die »Verpflichtung zum Verlassen des französischen Staatsgebietes« (OQTF – *Obligation de Quitter le Territoire Français*) auferlegt, doch ist deren Anwendung nach wie vor heikel, da sie sowohl finanziell und diplomatisch (im Verhältnis zu den Herkunftsländern) als auch in politischer Hinsicht (mit Blick auf die Menschenrechte) kostspielig ist. Viele der Abgeschobenen kommen außerdem später wieder. Obwohl mit dem Gesetz aus dem Jahr 2006 das Ende der Legalisierungen angekündigt worden war, ist eine Reihe illegaler Einwanderer in der Zwischenzeit offiziell anerkannt worden (es handelte sich hierbei um Familien, deren Kinder in Frankreich die Schule besuchen). In anderen Fällen, beispielsweise bei den Personen, die im Sommer 2006 zu den Ausgewiesenen von Cachan gehörten, erfolgte eine Legalisierung auf dem Wege von Aus-

nahmeverfahren. Eine letzte Welle von Legalisierungen – vorgesehen für Arbeitskräfte, die bereits dauerhaft bei einem Arbeitgeber beschäftigt sind – wurde für Anfang 2008 angekündigt.

In Folge der Globalisierung der Migrationsströme treten neue Migrantengruppen in den Vordergrund: Studenten, alleinstehende Frauen und Kinder, Pendler, die den Anforderungen der Mobilität unterworfen sind, Geschäftsleute und Fachleute, die mit dem ausländischen Industriearbeiter der Wachstumsjahre wenig gemein haben. Gleichwohl hat die zwischen dem Maghreb und Frankreich bestehende Migrationspartnerschaft trotz der Diversifizierung der Migrationsbewegungen weiterhin Bestand: Bei der letzten Erhebung im Jahr 1999 wurden 477 000 Algerier, 504 000 Marokkaner und 154 000 Tunesier registriert – wenngleich seit der Volkszählung im Jahr 1982 die Portugiesen an der Spitze liegen (553 000, 17 Prozent des ausländischen Bevölkerungsanteils). Zu berücksichtigen sind schließlich auch rund 500 000 Harkis¹ und ihre Familien sowie Kinder von Einwanderern, die vielfach – wenn sie in Frankreich geboren sind und damit vom *Ius solis* profitieren – die doppelte Staatsangehörigkeit besitzen, während ihre Eltern aus islamischen Ländern kommen, in denen das *Ius sanguinis* gilt. Die Zahl der Ausländer in Frankreich ist seit mehr als fünfzehn Jahren konstant, denn die Anzahl derer, welche die französische Staatsbürgerschaft annahmen, deckte sich mit der Zahl der Personen, die jährlich legal in das französische Staatsgebiet einreisten. Diese Zahl, die lange bei rund 100 000 Einreisen und parallel hierzu 100 000 neuen französischen Staatsbürgern pro Jahr lag, hat sich inzwischen verdoppelt: Im Jahr 2002 wurden 206 000 Einreisen und damit der höchste Stand seit 1974 registriert. Dieser Wert entspricht der Zahl derer, die jährlich die französische Staatsbürgerschaft annehmen). Unter den legal Einreisenden stellen Algerier und Marokkaner die Mehrheit (28 000 bzw. 26 000). Eine starke Zunahme ist bei den Chinesen zu verzeichnen (sie stehen mit 9000 an fünfter Stelle), die in den Erhebungen nun vor den Portugiesen (7000) liegen.

1 »Harkis« werden die algerischen Soldaten genannt, die während des Algerienkrieges (1954–1962) in der französischen Armee gedient haben (Anm. d. Red.).

Ein anderer Aspekt der französischen Einwanderungspolitik betrifft die bereits im Land lebenden Einwanderer. Dabei geht es um das »Zusammenleben«, ein Begriff, der im Jahr 1983 eingeführt wurde, um den Debatten über Assimilierung, Eingliederung und Integration ein Ende zu setzen. Auf diesem Gebiet ist der einzelne Staat nach wie vor souverän – im Gegensatz zum Bereich der Steuerung der Migrationsströme, der weitgehend von Brüssel gesteuert wird – und folgt dem Subsidiaritätsprinzip; das heißt die nationale Politik tritt immer dort an die Stelle der europäischen Politik, wo dies eine höhere Wirksamkeit verspricht.

Die wichtigsten Instrumente der Integration »à la française« sind das Staatsbürgerrecht, welches das Einbürgerungs- und das *Ius solis* umschließt, sowie die Stadtentwicklungspolitik. Diese umfasst vor allem Ansätze auf kommunaler Ebene zur Bekämpfung von Ausgrenzung und zur Förderung der Chancengleichheit, in deren Zentrum positive Maßnahmen stehen, wie beispielsweise die Einrichtung von besonderen schulpolitischen Förderzonen (ZEP – Zones d'Education Prioritaire). In jüngster Zeit sind Initiativen zur Förderung des Zugangs zu Beschäftigung (Vorschlag der Einführung anonymer Lebensläufe) und Hochschulbildung (z. B. die Partnerschaft des Pariser Politikinstitutes »Sciences-Po« mit einigen ZEPs) mit Experimentalcharakter auf den Weg gebracht worden, durch die soziale Ungleichheit und Diskriminierung auf Grund von Wohnort oder Herkunft in der Schule und bei der Einstellung bekämpft werden sollen. Derartige Fälle von Diskriminierung sind zahlreich: bei der Einstellung, am Arbeitsplatz, aber auch bei der Wohnungvergabe, bei der Wahrnehmung von Rechten, bei der Polizei, der Justiz und der Armee. Die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Diskriminierungen und die Einrichtung einer Hohen Behörde für den Kampf gegen Diskriminierung und für Gleichheit (HALDE – Haute Autorité pour la Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité) im Jahr 2004 erfolgten mit einer gewissen Verspätung im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, da Frankreich nach wie vor vom bürgerlichen Modell der Rechtsgleichheit ausgeht, das den Blick auf tatsächlich bestehende Ungleichheiten lange verstellt hat.

Der im Jahr 2003 ins Leben gerufene, an der Idee des Gesellschaftsvertrages angelehnte Aufnahme- und Integrationsvertrag strebt eine bessere Eingliederung der zum größten Teil im Rahmen der Familienzusammenführung eingereisten Zuwanderer an. Dies soll vor allem durch Sprachkurse, die Vermittlung republikanischer und laizistischer Werte sowie Informationen über die Arbeitswelt in Frankreich erreicht werden. Ein anderer Aspekt dieser Politik betrifft die Beziehungen zum Islam: Die Einrichtung des »Conseil français du culte musulman« (CFCM) zu Beginn des Jahres 2003 soll den Dialog zwischen Vertretern der Politik und der muslimischen Bevölkerung fördern. Letztere wird im CFCM durch diejenigen muslimischen Vereinigungen vertreten, die über die größte Reichweite verfügen und daher als am repräsentativsten gelten. Im Rahmen des CFCM sollen Fragen erörtert werden, welche die Ausübung des Islam in der französischen Öffentlichkeit betreffen. Doch diese Bemühungen um einen französischen, bürgerlichen Islam fallen zusammen mit einem Verbot des Tragens auffälliger religiöser Zeichen in der Schule, das durch das Laizitätsgesetz im März 2004 beschlossen wurde.

Ein anderer Bereich der Integrationspolitik setzt verstärkt auf symbolische und identitätsstiftende Aspekte. Mit dem Ziel, die Einwanderung unter dem Slogan »Ihre Geschichte ist unsere Geschichte« zu einem Teil der nationalen Identität werden zu lassen, hat im April 2007 ein Museum für Einwanderung, die »Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration«, seine Tore geöffnet. Andere, für die politische Integration ebenso wichtige Maßnahmen, wie beispielsweise die Gewährung politischer Rechte auf lokaler Ebene für alle Zuwanderer mit festem Wohnsitz, die Wahl von Parlamentsabgeordneten mit Migrationshintergrund oder die Aufnahme von Migranten in den Vorstand politischer Parteien, lassen sich jedoch vielfach nicht umsetzen. Die Krise in den Vorstädten im November 2005 hat die Fundamente des französischen Modells – wenn es denn ein solches gibt – erschüttert, da es den jungen Demonstranten offenbar nicht in erster Linie darum ging, Forderungen für ihre Gemeinschaft oder religiöse Belange vorzubringen, sondern vielmehr darum, dass ihnen nicht nur republikanische Pflichten auferlegt, sondern auch die

entsprechenden Rechte zugestanden werden. Im Gegensatz zu dem Eindruck, der dem Ausland von dieser Krise vermittelt wurde, war es nicht das Integrationssystem »à la française«, das durch Diversität und kulturelle Vielfalt bedroht war; vielmehr war es die Integrationspolitik, die im Namen ihrer ureigensten Grundlagen von denen eingefordert wurde, die sich aus der französischen Gesellschaft ausgeschlossen fühlten. Ein neues Programm für die Entwicklung der Vorstädte ist mittlerweile von der Staatssekretärin für Stadtentwicklung, Fadela Amara, auf den Weg gebracht worden. Dies bleibt jedoch weit unter dem umfassenden Marshallplan, der in der Wahlkampagne des Präsidentschaftskandidaten Nicolas Sarkozy angekündigt worden war: Dafür fehlt es an finanziellen Mitteln und einem starken politischen Willen der Regierung.

Die europäische Migrationspolitik: Widersprüche und neue Fragestellungen

Die europäische Einwanderungspolitik wurde im Rahmen der europäischen Verträge und Abkommen in mehreren aufeinanderfolgenden Schritten aufgebaut, oftmals parallel zu den Entwicklungen der Einwanderungspolitik in den einzelnen europäischen Staaten. Das Thema Einwanderung gehörte nicht zu den Verhandlungsgegenständen der Römischen Verträge von 1957. Erst im Jahr 1968 wurde den Arbeitnehmern in der Europäischen Gemeinschaft der Sechs die Freizügigkeit gewährt. Dem folgte im Rahmen des im Jahr 1985 von neun Staaten (ohne das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark) geschlossenen Schengener Abkommen, das als eine Art Testlabor für künftige Migrationsbewegungen konzipiert war, die Abschaffung der Binnengrenzen in Europa und die Verstärkung der Kontrollen an den europäischen Außengrenzen. Dieser Beschluss sowie die weiteren, Anfang der 1990er Jahre eingeführten Sicherheitsmaßnahmen wurden in Erwartung einer Reihe von Entwicklungen erlassen, die letztendlich nicht eintraten: Die meisten europäischen Länder gingen davon aus, dass die Zeit der großen Massenwanderungen nach Europa vorüber sei, dass die von Arbeitslosigkeit betroffenen einheimischen Arbeitnehmer die ausländischen Arbeitskräfte erset-

zen würden, die ihrerseits aufgrund der Gewährung von Rückkehr- und Wiedereingliederungsbeihilfen in ihre Heimat zurückkehren würden, dass es ferner eine starke innereuropäische Mobilität geben würde und dass die neue internationale Arbeitsteilung und die Entwicklungshilfe ausreichen würden, um die Anwärter für eine grenzüberschreitende Migration zum Verbleib in ihrer Heimat zu veranlassen. Diese Prognosen wurden durch die reale Entwicklung widerlegt. Doch nach wie vor zeichnen sich die europäische Grenzsicherungspolitik und die Politik zur Bekämpfung illegaler Einwanderung durch ihren repressiven und abschreckenden Charakter aus.

Mit dem von zwölf Mitgliedstaaten beschlossenen Übereinkommen von Dublin wurde im Jahr 1990 das Prinzip der Solidarität zwischen europäischen Staaten in Asylfragen eingeführt: Ein Asylbewerber darf seitdem in Europa nicht mehr mehrfach um Asyl nachsuchen. Wer bereits in einem Mitgliedsland abgewiesen wurde, hat in keinem anderen Staat der Union ein Anrecht auf den Flüchtlingsstatus. Dieses Abkommen wurde im Jahr 2003 durch die Dublin-II-Verordnung ergänzt, die den Grundsatz des »one stop, one shop« einführte: Der Asylantrag muss in dem Land gestellt werden, in dem der Asylbewerber erstmalig europäisches Gebiet betritt. Im Jahr 1992 definierte der Vertrag von Maastricht die EU-Bürgerschaft und präziserte die Rechte der Europäer, die im Wesentlichen in der Freizügigkeit, im Aufenthaltsrecht in der Europäischen Union, in einer Arbeitserlaubnis sowie – im Falle der Personen, die in einem europäischen Staat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen – in dem Recht auf Teilnahme an kommunalen und europäischen Wahlen bestehen, womit die EU-Bürgerschaft von der Staatsangehörigkeit abgekoppelt wird. Doch damit wird zugleich eine neue Grenze zwischen EU-Europäern und Nicht-EU-Europäern gezogen, die mehr und mehr an die Stelle der Trennlinie tritt, die früher Einheimische und Ausländer voneinander abgrenzte.

Im Jahr 1997 wurde mit dem Vertrag von Amsterdam eine Änderung des Entscheidungsverfahrens nach Ablauf eines 1999 beginnenden Fünfjahreszeitraums beschlossen: Die Bereiche Asyl und Einwanderung wurden von der dritten, intergou-

vernementalen Säule der Europäischen Union in die erste Säule überführt, in der sich unter anderem bereits die Gemeinsame Agrarpolitik befand. Damit einhergehend änderte sich der Abstimmungsmodus: An die Stelle der bis dato geltenden Einstimmigkeitsregel in Asyl- und Einwanderungsfragen trat die qualifizierte Mehrheit. Mit Artikel 13 wurde zudem eine Bestimmung über den Kampf gegen Diskriminierung in den Vertrag aufgenommen. Schließlich kam es im Jahr 1999 beim Gipfeltreffen in Tampere mit der Empfehlung, das Modell »Null-Einwanderung« aufzugeben, zu einer Modifizierung des Sicherheitskonzepts, das die Einwanderungspolitik seit 1990 geprägt hatte. Im Jahr 2000 wurden die Texte über die EU-Bürgerschaft und die Bekämpfung der Diskriminierung schließlich in die Grundrechtecharta des Vertrags von Nizza aufgenommen.

Gleichwohl fand das Kontrolldenken, das sich bereits auf den Gipfeltreffen von Sevilla (2002) und Thessaloniki (2003) bemerkbar gemacht hatte, auf dem Gipfel von Den Haag im Jahr 2004 eine Fortsetzung. Es wurde allerdings durch einen Bericht der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 über die zunehmende Überalterung der europäischen Gesellschaft und die Notwendigkeit von Immigration in Frage gestellt. Auch weitere Berichte, die im gleichen Zeitraum erschienen (wie die Berichte der OECD und des Internationalen Arbeitsamts), sowie die Rede von Kofi Annan im Juni 2004 vor dem Europäischen Parlament (»Europa muss ein Einwanderungskontinent werden«) und der zunehmende Arbeitskräftemangel in zahlreichen europäischen Ländern (Deutschland, Italien, Spanien, Portugal) zeigten Wirkung. Insbesondere die genannten Länder begannen, ihre Grenzen mit unterschiedlichen Methoden (Quoten und bilateralen Abkommen zur Regelung des Zuzugs von Arbeitskräften, Punkte-Systeme, Einbürgerungen) einen Spalt breit zu öffnen. So trat in Deutschland am 1. Januar 2005 eine neue Regelung in der Einwanderungspolitik auf der Basis eines Punkte-Systems in Kraft, das sich teilweise am kanadischen Modell orientiert. Italien und Spanien führten in den Jahren 2003, 2005 und 2006 in großem Stil Legalisierungen von illegalen Einwanderern durch (in beiden Ländern wurden bei jeder Legalisierungsmaßnahme jeweils 650 000 Personen eingebürgert) und schlossen

mit ihren Nachbarländern bzw. mit ausgewählten osteuropäischen Ländern bilaterale Abkommen zur Arbeitskräftemigration. Der für Einwanderung zuständige EU-Kommissar Franco Frattini brachte im Herbst 2007 das Projekt der »blue card« auf den Weg, mit der ein selektives Verfahren im Bereich der Arbeitsmigration eingeführt werden soll, das auf einer Quotenregelung für Arbeitskräfte basiert. Im Anschluss an die Konferenz von Lissabon im Dezember 2007 wurde das europäische Entscheidungsverfahren geändert: Neben der Europäischen Kommission und dem Rat ist nun auch das Europäische Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens an den Beschlüssen beteiligt, die nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

Im Zentrum der französischen Strategie stehen weiterhin Kontrollmaßnahmen, da sich die französische Politik an einer öffentlichen Meinung orientiert, die durch die langjährigen Beeinflussungsversuche der extremen Rechten geprägt ist. Gleichzeitig jedoch wird sich das Land zunehmend des weltweiten Wettbewerbs um Spitzenkräfte, der Schwierigkeiten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des Arbeitskräftemangels und der Herausforderungen einer sozialen Diskriminierung bewusst, die in den Wohngebieten an der Peripherie der Städte zu einer gewissen »Ethnisierung« der Armut geführt hat. Auf europäischer Ebene erschien zwar zu Beginn des Jahres 2005 ein Grünbuch, das eine positive, gezielte und selektive Einwanderungspolitik propagierte, ohne dabei im europäischen Rahmen zwischen einer Arbeits- und einer Siedlungsmigration zu unterscheiden. Gleichwohl besitzen die Regelungen zu Grenzkontrollen und Asylvergabe sowie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung trotz ihrer Misserfolge weiterhin Gültigkeit. Viele Länder vertreten demonstrativ einen sicherheitsorientierten Standpunkt, führen jedoch gleichzeitig Quoten ein, schließen bilaterale Abkommen über die Zuwanderung von Arbeitskräften oder heben Bestimmungen über die Bevorzugung von Europäern bei der Einstellung in Sektoren auf, in denen ein Mangel an – qualifizierten oder nichtqualifizierten – Arbeitskräften herrscht.

Auf europäischer Ebene ermöglichte eine Reihe von Richtlinien, die in der Zeit von 2002 bis zum

1. Mai 2004 erlassen wurden, die Harmonisierung eines wahren Mosaiks unterschiedlicher Systeme. Dies betrifft die Einreise und den Aufenthalt zum Zweck einer beruflichen Beschäftigung, die Bedingungen für die Familienzusammenführung, die Aufnahme von Einwanderern der ersten Generation, den Status von Personen mit Wohnsitz in Drittländern und die Aufnahme von Asylbewerbern. Im Rahmen der Osterweiterung wird den Bürgern der zehn Länder, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind, mit Ausnahme von Malta und Zypern, das Recht auf Arbeitsaufnahme und Wohnortwahl im Europa der Fünfundzwanzig erst nach einer Übergangsfrist von maximal sieben Jahren gewährt, wohingegen die Freizügigkeit für Personen für die Tschechen, Ungarn, Polen und Slowaken bereits im Jahr 1991 in Kraft getreten ist. Rumänien und Bulgarien, die am 1. Januar 2007 beigetreten sind, sind der gleichen Regelung unterworfen. Einige Einwanderungsländer, z. B. Großbritannien, Irland und Schweden, haben beschlossen, ihre Grenzen für die Arbeitsmigration polnischer Staatsangehöriger bereits im Jahr 2006 zu öffnen. Trotz der fortschreitenden Harmonisierung bleibt jedes einzelne europäische Land geprägt von der spezifischen Situation und der zahlenmäßigen Stärke der einzelnen Volksgruppen auf seinem Territorium sowie von den Aspekten einer »Politik des Zusammenlebens«, die weiterhin unter das Subsidiaritätsprinzip fallen: Integration, kulturelle Vielfalt, Staatsangehörigkeit, Status der Religion, Schulpflicht, Wohnungswesen, Bekämpfung von Diskriminierung.

In diesen Bereichen setzt sich zunehmend ein Politikmodell der »best practice« durch, bei dem die Länder die Erfahrungen ihrer Nachbarn genau beobachten. Oftmals verhandeln die Regierungen dabei ihre Einwanderungspolitik parallel sowohl mit Vertretern des gesamten öffentlichen Spektrums als auch mit einzelnen Migrantengruppen, die am besten in der Lage sind, ihre Rolle als Bürger und potenzielle Wähler zum Ausdruck zu bringen. Häufig kommt es dabei zu scheinbar widersprüchlichen Diskursen: Öffnung gegenüber Abschottung, sozialer und nationaler Zusammenhalt gegenüber Anerkennung kultureller und religiöser Vielfalt, Berücksichtigung von Marktgesetzen einerseits, Menschenrechten andererseits. Die

jüngsten Initiativen auf europäischer Ebene zielen daher darauf ab, in Europa eine Debatte über eine globale Steuerung der internationalen Migrationsbewegungen zu etablieren (Weltforum über Migration und Entwicklung in Brüssel im Juli 2007), in deren Rahmen das Recht auf Mobilität, die Sicherung der Migrationswege sowie die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung erörtert werden. Von entscheidender Bedeutung ist hierbei die Dialogbereitschaft zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern, Gewerkschaften, Vereinen, Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen.

Fazit

Die französische Einwanderungspolitik wurde lange Zeit von der Idee der nationalen Identität geprägt. Ihr Konzept bestand vor allem in der Klassifizierung der Einwanderer nach solchen, die dazu ausersehen waren, im Lande zu bleiben, und solchen, die lediglich Arbeitskräfte auf Zeit sein und langfristig in ihr Herkunftsland zurückkehren sollten. Ein Erkenntnisprozess über den seit 1974 eingetretenen Wandel hat erst spät eingesetzt, oftmals gebremst durch eine verunsicherte Öffentlichkeit, die insbesondere in diesem Themenbereich den Beeinflussungsversuchen der extremen Rechten ausgesetzt war. Mit der europäischen Dimension der Einwanderungspolitik entstand ein neuer, verbindlicher und von den entschiedensten Verfechtern des Souveränitätsgedankens mitunter nur widerwillig akzeptierter Bezugsrahmen für Themen mit nationalem Symbolcharakter – wie beispielsweise Grenzkontrollen, eine Definition des Begriffs »Flüchtling« oder Integrationskonzepte. Es wurden Maßnahmen zur Harmonisierung der Politikinstrumente auf europäischer Ebene entwickelt. Diese blieben jedoch beeinflusst von sicherheitspolitischen Überlegungen und der unschlüssigen Haltung Europas in der Frage, ob der europäische Kontinent ein Einwanderungsgebiet sei oder nicht. So entwickelte sich eine Auseinandersetzung zwischen nationalen und europäischen Akteuren, in welcher der Demokratiegedanke mit dem Brüsseler Regierungssystem, aber auch Teile

der öffentlichen Meinung mit geschwächten und diskriminierten Gruppen – bei denen es sich gleichwohl um neue Staatsbürger handelt – konfrontiert werden. Kann eine solche grundsätzliche Auseinandersetzung ein höheres Maß an Rationalität in eine Debatte bringen, die zwar leidenschaftlich geführt wird, jedoch von Zweifeln an der Wirksamkeit der einschlägigen Maßnahmen und ihrer Zweckdienlichkeit geprägt ist?

In diesem Kontext steht der Kampf gegen Diskriminierung in einem Europa, das gegen seinen Willen zum Einwanderungskontinent geworden ist und das an der Tauglichkeit seiner Migrationspolitik zweifelt, sich aber zugleich der Herausforderungen eines harmonischen Zusammenlebens bewusst ist. Die Behandlung der Migrationspolitik als eines der vorrangigen Themen der im Juli 2008 beginnenden französischen EU-Ratspräsidentschaft wird diesen Brüchen und Widersprüchen verstärkt Gehör verschaffen, zumal auch das im Anschluss an das Scheitern des Barcelona-Prozesses und angesichts der Unzulänglichkeiten der Nachbarschaftspolitik entwickelte Projekt der Mittelmeer-Union auf die Agenda gesetzt wurde. Neben einem Dialog der Kulturen und einer Liberalisierung des Wirtschafts- und Handelsverkehrs steht auch hier die Einwanderung auf der Tagesordnung. Ist ein freier Verkehr von Waren und Ideen vorstellbar, wenn die Mobilität der Menschen durch Visa, Mauern und Auffanglager eingeschränkt wird und das ständige Risiko einer Abschiebung besteht? Der Sicherheitsaspekt tritt in Konkurrenz zu den demografischen Erfordernissen, dem Bedarf an Arbeitskräften und der von Frankreich gewünschten Schaffung eines Mittelmeer-Bündnisses, selbst wenn dessen Ausrichtung noch unklar ist und die europäischen Nachbarn Frankreichs dieses Projekt nur teilweise mittragen.

Catherine Wihtol de Wenden, Forschungsdirektorin im Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)/Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI);

Übersetzung: Hildegard Wehrmann.

Literaturauswahl

- Mohammed Arkoun, Histoire de l'islam et des musulmans en France, du Moyen Age à nos jours, Paris 2006.
- Christophe Bertossi, Catherine Wihtol de Wenden, Les couleurs du drapeau. L'armée française face aux discriminations, Paris 2007.
- Marie-Claude Blanc-Chaléard, Histoire de l'immigration, Paris 2001.
- Sophie Body-Gendrot, Catherine Wihtol de Wenden, Sortir des banlieues. Pour en finir avec la tyrannie des territoires, Paris 2007.
- Philippe Dewitte, Deux siècles d'immigration en France (La Documentation française), Paris 2003.
- François Héran, Le temps des immigrés, Paris 2007.
- Jack Lang, Hervé Le Bras, Immigration positive, Paris 2006.
- Danièle Lochak, Face aux migrants : Etat de droit ou état de siège ?, Paris 2007.
- Olivier Le Cour Grandmaison, Gilles Lhuillier, Jérôme Valluy (dir.), Le retour des camps ? Sangatte, Lampedusa, Guantanamo ..., Paris 2007.
- Yves Lequin (dir.), Histoire des étrangers et de l'immigration en France, Paris 2006 (Kapitel 22 und 23).
- Gérard Noiriel, Atlas des migrations en France, Paris 2002.
- Maxime Tandonnet, Immigration. Sortir du chaos, Paris 2006.
- Patrick Weil, La France et ses étrangers, Paris 1995.
- Patrick Weil, Qu'est-ce qu'un Français ? Paris 2002.
- Patrick Weil, La république et sa diversité. Immigration, intégration, discriminations, Paris 2005.
- Patrick Weil, Liberté, égalité, discriminations. L'« identité nationale » au regard de l'histoire, Paris 2008.
- Catherine Wihtol de Wenden, « Ouverture et fermeture de la France aux étrangers : un siècle d'évolution », Vingtième siècle, Januar bis März 2002.
- Catherine Wihtol de Wenden, Atlas des migrations dans le monde. Réfugiés ou migrants volontaires, Paris 2005.
- Catherine Wihtol de Wenden, L'Europe des migrations (La Documentation française), Paris 2001.
- Catherine Wihtol de Wenden, « L'Union européenne et les migrations », in : Les grandes tendances du monde 2004 (IFRI), Paris 2003.