

Migration und Zusammenhalt in Europa: Herausforderung, nicht Widerspruch

Positionspapier Nr. 8 der Daniel-Vernet-Gruppe (April 2019)

Das Phänomen der Migration ist so alt wie die Menschheit. Doch haben Globalisierung, Klimawandel und Kriege die Wanderungsbereitschaft der Menschen in den letzten Jahrzehnten in einigen Regionen der Welt erheblich steigen lassen. In Europa werden Migrationsströme oft als Gefahr für den Zusammenhalt in den Gesellschaften und auch unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wahrgenommen. Doch befinden sich Migration und Zusammenhalt nicht im Widerspruch zueinander. Gerade Frankreich und Deutschland mit ihren unterschiedlichen Migrations- und Integrationserfahrungen stehen vor der Aufgabe, gemeinschaftliche, europäische Lösungen für die Vereinbarung von kontrollierter Zuwanderung und gesunder gesellschaftlicher Entwicklung zu erarbeiten.

Gefährdeter Zusammenhalt auf mehreren Ebenen

Das Jahr 2015 bedeutete in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur für Europa. Insbesondere infolge des Krieges in Syrien und dem Irak, aber auch vor dem Hintergrund einer seit Jahren zunehmenden Destabilisierung der Nachbarschaft der Europäischen Union (EU) kam es zu einem starken Anstieg der Zuwanderung in die EU. Insbesondere

Deutschland war hiervon betroffen, dort stieg allein die Zahl der Asylbeanträge auf 442.000, nachdem sie zwei Jahre zuvor noch 110.000 betragen hatte. EU-weit nahmen die Erstanträge im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um über 50 Prozent auf über 1,2 Millionen zu. Als Asylsuchende waren in Deutschland im Jahr 2015 sogar knapp 1,1 Millionen Personen registriert worden. Seitdem ist die Zahl der Erstanträge stark gesunken.

Migration ist ein weltweites Phänomen. Doch auch wenn die unmittelbaren Nachbarn der Krisenstaaten seit Jahren eine um ein Vielfaches höhere Belastung durch die Aufnahme von Geflüchteten als die europäischen Länder schultern, wird das Thema in Europa zunehmend kontrovers diskutiert und wirft Fragen nach der Verteilung von Reichtum und der Integrationsfähigkeit unserer Gesellschaften auf. Die jüngsten Zahlen hatten in Deutschland, aber auch in Frankreich und vielen anderen EU-Staaten, massive Auswirkungen. Sie verschärfen in dramatischer Weise die gesellschaftliche und politische Polarisierung in weiten Teilen Europas. In Deutschland zog die Partei „Alternative für Deutschland“ mit der Kritik an der Migrationspolitik der Bundesregierung als zentralem Wahlkampfthema in alle Landesparlamente und den Bundestag ein.

Auch wenn in Frankreich die gesellschaftlich-politische Polarisierung ebenfalls unübersehbar ist, ist der Zusammenhang mit der Migrationsentwicklung angesichts deutlich geringerer Zuwanderungszahlen weniger offensichtlich. Migration und ihre Folgen werden in Frankreich zurzeit weitgehend vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland diskutiert, auch wenn das Land in diesem Bereich über eine langjährige Erfahrung verfügt.

Dabei tangiert das Thema Migration nicht nur den gesellschaftlichen Zusammenhalt innerhalb vieler EU-Mitgliedstaaten. Auch der bereits vor 2015 labile Zusammenhalt zwischen den Mitgliedern innerhalb der EU gerät verstärkt unter Druck. Bereits zuvor angelegte Differenzen unter den Mitgliedstaaten vertiefen sich. Dabei dominieren in der Migrationspolitik zwei Tendenzen: erstens eine zunehmend auf stärkeren Schutz bzw. die Schließung nationaler Grenzen setzende Politik. Diese Tendenz führte zur partiellen Aussetzung des Schengen-Regimes zunächst durch Deutschland und in der Folge durch weitere Mitgliedstaaten. Ihre stärkste Ausprägung hat diese defensiv-restriktive Politik in der Entscheidung der Visegrád-Staaten, zunächst gegen einen Beschluss des EU-Rats zur Verteilung von 120.000 Schutzsuchenden auf mehrere EU-Länder zu stimmen sowie anschließend die Umsetzung des auf dem Mehrheitsweg erfolgten Beschlusses zu verweigern. Weitgehend Konsens herrscht in der EU darüber, die Außengrenzen der Union künftig besser zu schützen.

Zweitens sind jedoch auch Bemühungen um die Entwicklung einer steuernden Migrationspolitik ausgelöst worden, von der Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis hin zur Fluchtursachenbekämpfung, die insbesondere von Deutschland, Frankreich und der Europäischen Kommission getragen werden. Auf globaler Ebene erhielt dieser Ansatz durch den UN-Migrationspakt vom Dezember 2018 sichtbare Unterstützung.

Insgesamt besteht ein Grundsatzkonflikt zwischen Vertretern eines gemeinsamen, europäischen Ansatzes mit supranationalen Elementen, der Europas globale Verantwortung betont, eine faire Lastenteilung innerhalb der EU anstrebt und etwa eine EU-Asylbehörde fordert¹, sowie Mitgliedstaaten, die sich für eine Stärkung nationaler Souveränitätsrechte einsetzen, Einwanderung möglichst restriktiv handhaben möchten und einen Rückbau gemeinschaftlicher Strukturen fordern. Zugleich verschärft sich, über die Migrationspolitik weit hinausgehend, der europapolitische Zielkonflikt zwischen Renationalisierern (vor allem Visegrád, inzwischen aber auch Italien) und moderaten Reformern (insbesondere Deutschland und Frankreich). Keines der beiden Lager ist homogen.

¹ Vgl. die deutsch-französische Erklärung von Meseberg vom 19.06.2018.

Konsequenzen: ambitioniert, realistisch – und europäisch

Die Konsequenzen, die von Deutschland und Frankreich, aber auch allen anderen Akteuren in der EU aus den Ereignissen von 2015 und den anschließenden, weitgehend gescheiterten Versuchen einer koordinierten europäischen Reaktion zu ziehen sind, müssen zugleich ambitioniert und realistisch sein. Ambitioniert im Hinblick auf die prioritäre Stärkung des Zusammenhalts in unseren Gesellschaften. Ambitioniert aber auch, darauf aufbauend, bei dem Versuch, unter den EU-27 ein möglichst hohes Maß an Zusammenhalt zu erhalten bzw. zu erreichen und jede weitere Form von Desintegration zu vermeiden, die mehr ist als die sinnvolle Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Die Vereinbarung des Ziels einer Europäisierung sowohl der Kontrolle von Zuwanderung als auch der strategischen Steuerung von Migration in der Zukunft einerseits mit den deutlich sichtbaren Bestrebungen nach Stärkung der nationalen Souveränität in vielen Mitgliedstaaten andererseits wird auf absehbare Zeit unrealistisch sein – zu gering ausgeprägt erscheint derzeit die Kompromissfähigkeit der beteiligten Regierungen. Daher sollten sich Deutschland und Frankreich gemeinsam darum bemühen, die Migrations- und Asylpolitik so weit wie möglich, ggf. auf dem Weg der verstärkten Zusammenarbeit in einem begrenzten Kreis von Mitgliedern zu europäisieren. Generell müssen sie alle Kräfte bündeln, um ein Übergreifen bereits sichtbarer

Renationalisierungstendenzen (Schengen) auf weitere Politikfelder im Sinne einer ernsthaften Desintegration zu verhindern.

Mehr Gemeinsamkeit und Zusammenhalt in der Migrations- und Asylpolitik wird unter den EU-Mitgliedern nur dann möglich sein, wenn es gelingt, die zunehmende politisch-gesellschaftliche Polarisierung in unseren Ländern zu überwinden. Der stabile Zusammenhalt in den Gesellschaften und eine wirksame, gemeinsame europäische Politik zur Kontrolle und Steuerung von Zuwanderung sind zwei Seiten derselben Medaille. Um den Zusammenhalt in den Gesellschaften sowie innerhalb der EU im Kontext der Migrationsthematik zu stärken, schlagen wir drei Ansätze vor, die von Deutschland und Frankreich genutzt werden sollten.

Notwendige transnationale Debatte

Beide Länder sollten eine gemeinsame öffentliche Debatte darüber anstoßen und führen, wie Positionen und Haltungen zur Migrationsfrage in beiden Gesellschaften wieder zusammengeführt werden können – und damit der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden kann. Politik darf sich nicht im Konflikt- und Krisenmanagement erschöpfen, sondern muss Orientierung geben. Eine solche Debatte könnte vor den nationalen Parlamenten stattfinden, von ihnen ausgehen, den klassischen, zentralen Orten der politischen Systeme für öffentliche Debatten. Die im deutsch-französischen Parlamentsabkommen vor-

gesehene gemeinsame parlamentarische Versammlung wäre ein idealer Ort hierfür. Ob durch Grundsatzreden der Staats- und Regierungschefs im jeweils anderen Land oder, außerhalb des parlamentarischen Raums, durch die Teilnahme von Kabinettsmitgliedern oder auch Oppositionspolitikerinnen oder –politikern zum Beispiel an TV-Debatten im Nachbarland: In beiden Ländern muss deutlich werden, dass Zuwanderung und gesellschaftlicher Zusammenhalt ein Themenkomplex ist, der sowohl Deutschland als auch Frankreich betrifft, eine starke europäische Dimension hat, und bei dessen erfolgreicher Gestaltung beide Länder voneinander lernen können und – beispielgebend für die EU – zusammenarbeiten müssen. Deutschland und Frankreich sollten auf konstruktive Weise den öffentlichen europäischen Diskurs positiv beeinflussen, und das Feld nicht den Le Pens, Orbans und Salvinis überlassen.

In diesem Zusammenhang sollten sich Deutschland und Frankreich auf einen Verhaltenskodex verständigen, der auf der Basis der Grundwerte der europäischen Integration im Sinne des Artikels 2 des EU-Vertrags der öffentlichen Debatte einen Rahmen gibt und an den sich zumindest alle öffentlichen Akteure halten müssen. Als eine Art ethischer Kompass definierte er in knapper, übersichtlicher Form die Grenzen der öffentlichen Debatte: strikte Beachtung der Fakten, Verzicht auf Instrumentalisierung usw. Ein solcher Kodex könnte etwa von denjenigen großen politischen Parteien beider Länder unterschrieben werden, die über eine entsprechende gemeinsame Wertegrundlage verfügen.

Wünschenswert wäre jedoch, wenn sich Deutschland und Frankreich von Beginn an für eine möglichst breite europäische Zustimmung zu diesem Kodex bemühen würden, idealerweise auf der Ebene der europäischen Parteienfamilien.

Ein Fall für das „Zukunftswerk“: breiter Erfahrungsaustausch

Zur inhaltlichen Konvergenz dieser Debatte sollte ein breit angelegter, intensiver Erfahrungsaustausch in dem Komplex Zuwanderung, Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt beitragen. Deutschland und Frankreich sollten einen solchen Austausch zunächst untereinander beginnen, so bald wie möglich aber weitere europäische Partner einbeziehen. Er kann von der Frage, wie Zuwanderer schnell und dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden, bis hin zur Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Integration reichen, um nur zwei Beispiele zu nennen. Er sollte nicht nur in der Politik (national, regional, vor allem aber auch kommunal) stattfinden, sondern auch – gefördert durch öffentliche Mittel – auf der Ebene der Zivilgesellschaft, etwa unter Sportvereinen. Auf der Basis der aus dem Erfahrungsaustausch gewonnenen Erkenntnisse könnten gemeinsame, zunächst bilaterale Programme entwickelt werden. Große Sportverbände wie der Deutsche Fußball-Bund und die Fédération Française de Football haben sowohl die personellen als auch die finanziellen Ressourcen, um derartige Prozesse gemeinsam zu initiieren. Bestehende bilaterale Strukturen, wie der 2016 gegründete und bislang kaum in Erscheinung getretene

Deutsch-Französische Integrationsrat, das Deutsch-Französische Jugendwerk oder die Deutsch-Französische Industrie- und Handelskammer, müssen aktiv in diese Prozesse eingebunden werden. Das im Aachener Vertrag (Artikel 22) vorgesehene „Zukunftswerk“ könnte der Ort sein, an dem ein solcher Erfahrungsaustausch koordiniert, ausgewertet und in politische Ideen umgesetzt wird.

Ein deutsch-französisches Konvergenzlabor für Asylpolitik

Mit Blick auf eine Stärkung der europäischen Ebene in den Politikfeldern Asyl und Migration sollten sich Deutschland und Frankreich darauf verständigen, ein Konvergenzlabor im Bereich Asylpolitik einzurichten.² Darin stimmten sie im Rahmen des geltenden EU-Rechts, aber unterhalb des gemeinschaftlichen Niveaus, ihre nationalen Asylverfahren ab und näherten sie einander an. Gerade weil die auf diesem Feld dringend notwendigen Europäisierungsfortschritte auf EU-Ebene nicht absehbar sind, sollten sich beide Länder um mehr Konvergenz und mögliche positive Ansteckungseffekte bei weiteren Partnerländern bemühen. Berlin und Paris dürfen zu keiner Zeit Zweifel aufkommen lassen, dass sie die Abstimmung mit und die Einbeziehung von weiteren Partnern anstre-

ben, sofern dies ernsthafte Fortschritte nicht behindert.

Darüber hinaus könnten sich Deutschland und Frankreich dafür einsetzen, dass Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufnahme von Zuwanderern mit Mitteln aus den EU-Strukturfonds unterstützt werden. Ihre Aufwendungen für die Beherbergung, die Ausbildung und generell die Integration von Migranten würden so zu einem gewissen Grad europäisiert, aufnahmewillige Länder in ihrer Haltung gestärkt und die Hauptzielländer der Zuwanderung in die EU in der Folge entlastet.

In ihrer Gesamtheit bedeutete eine Umsetzung dieser drei Ansätze natürlich keine Lösung der sich aus starker Zuwanderung wie im Jahr 2015 ergebenden Probleme der EU. Deutsch-französisches Vorgehen könnte in dieser Frage aber zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in unseren Ländern beitragen und eine bessere europäische Abstimmung fördern. Auf dem Fundament einer deutlich verbesserten gemeinschaftlichen Planung und Kontrolle der Zuwanderung könnten sich dann auch eine solidarischere Grundhaltung und ein gestärkter Zusammenhalt in der EU entwickeln. Zuwanderung und Zusammenhalt sind eine schwierige Herausforderung für Europa und die EU, müssen jedoch bei kluger und vorausschauender politischer Steuerung nicht im Widerspruch zueinander stehen.

² Zum Vorschlag der Einrichtung von deutsch-französischen Konvergenzlabor vgl. das Positionspapier der Daniel-Vernet-Gruppe „Erneuerung des Elysée-Vertrags: mehr Substanz in der deutsch-französischen Zusammenarbeit für Europa“, April 2018.

*Die vorliegende Publikation
erscheint mit freundlicher
Unterstützung von:*



Auswärtiges Amt