

Peter Bußjäger/Christian Gsodam

Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Zusammenfassung und Schlussthesen

Den vorliegenden Band wollen die beiden Herausgeber durch eine Zusammenfassung und daraus folgende Thesen abschließen:

Christian Gsodam beschäftigt sich in seinem einleitenden Beitrag mit dem Politikfeld Migrationspolitik als zunehmend europäische Aufgabe. Der Beitrag stellt die europarechtlichen Grundlagen dar und erläutert die aktuellen Reformvorschläge der Europäischen Kommission. Wenn Europa an der Migrationskrise nicht scheitern soll, so muss sich trotz der politischen Konfliktlinien schrittweise die Erkenntnis durchsetzen, dass keine Regierungsebene allein den Problemen, die mit Migration verbunden sind, Herr werden kann. Für die Regionen und Kommunen ergibt sich die Notwendigkeit, sich auch auf europäischer Ebene einzubringen.

Peter Bußjäger behandelt in seinem Beitrag „Kommunen, Regionen, Staat, Europa: Migration und Integration im Mehrebenensystem“ die Rolle einer Querschnittsmaterie, deren einzelne Aufgaben auf verschiedene Entscheidungsebenen verteilt sind. Integration, verstanden als Resultat von Migration, ist demnach eine typische Ausprägung der *Multi-Level-Governance*. Das Geflecht der europäischen und nationalen Kompetenzverteilungen stellt dabei lediglich Rahmenbedingungen auf. Die einzelnen Entscheidungsebenen haben die Verpflichtung, diese Aufgabe zu erfüllen.

Die internationale Zusammenarbeit und Migration wird von *Michael Spindelegger/Martin Hofmann* behandelt. Damit es zu einem Pakt über Asyl und Migration kommen kann, sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Reihe von längerfristigen Prioritäten verfolgen: Unter anderem zählt dazu, eine neue gemeinsame Vision zu Fragen des internationalen Schutzes zu entwickeln, den Schutz der Außengrenzen und des Schengenraums verbessern, die Rückkehrpolitik wirksamer gestalten und eine proaktive Arbeitsmigrationspolitik aufbauen.

Anton Pelinka schreibt über „Migration: Die große Herausforderung für die Union“. Angesichts der Tatsache, dass Migration stattfindet und nicht einfach weggedacht werden kann, ist die Europäische Union als ein System der partiellen Aufhebung von Grenzen ein Laboratorium, das Möglichkeiten des politischen Umgangs mit Migration aufzeigt. Dieses ist allerdings nach *Pelinka* noch zu sehr als Provisorium gestaltet, es definitiv zu machen, wäre eine gesamteuropäische Interessen reflektierende Antwort auf die Herausforderungen.

Gudrun Biffi schreibt unter „Migration als Leitthema des Wandels“ über die zunehmende Komplexität des globalen Wandels, der unsere Gesellschaften verunsichert sowie Spannungen und Konflikte auslösen kann. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, sich mit dieser Realität, die uns erhalten bleiben wird, auseinanderzusetzen und damit umgehen zu lernen. Die Autorin ruft dazu auf, die daraus resultierenden Chancen und Herausforderungen zu nutzen. Sie stellt eine „Superdiversität“ fest, welche die enorme Vielfalt der Migrationsbevölkerung charakterisiert und erachtet es als notwendig, sich zu dieser zu bekennen.

Peter Webinger/Tobias T. Molander/Victor W. Jensen schlagen in „From Tampere to Evros: lessons for a protection system fit for a globalized world. For the many, not for the few“ eine Reihe von konkreten Maßnahmen vor, die sich darauf beziehen, einerseits Schutzsuchenden Sicherheit zu verschaffen, andererseits aber auch, die Grenzen der Union zu sichern, den Tod auf dem Mittelmeer zu verhindern und dem Recht zur Durchsetzung zu verhelfen.

Mit den normativen Aspekten des Asylrechts setzen sich *Stefan Mumelter/Bernadette Zelger* in ihrem Beitrag „Challenges in Asylum Law Procedures – A Practitioner’s Perspective“ auseinander. Im Mittelpunkt ihrer Ausführungen stehen die Interessenabwägung in Zusammenhang mit Art 8 EMRK, dem Schutz des Privat- und Familienlebens. Die Kunst liegt im richtigen Ausgleich der beteiligten Interessen, die nicht nach einem einheitlichen Maßstab wahrgenommen werden können.

Die Praxis des Asylrechts, diesmal aus der Perspektive einer Region, nämlich dem Land Steiermark, ist Gegenstand der Abhandlung von *Sandra Saywald-Wedl*. Sie beschäftigt sich auf einprägsame Weise mit dem Zusammenspiel von Bund und Land im Asylwesen. Zwar ist das Asylwesen als solches Bundeskompetenz. Allerdings hat das Vollzugshandeln des Bundes in verschiedenen Bereichen Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Länder. Dies betrifft vor allem sozialstaatliche Belange.

Dem Blickwinkel der Arbeitsmigration widmen sich *Natasha Ghulam/Margit Kreuzhuber* in ihrem Beitrag, in welchem sie einen Überblick über die Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU geben. Sie gelangen zum Schluss, dass mit der Einführung und Umsetzung dieser Instrumente ein Meilenstein im Bereich Arbeitsmigration in Österreich gesetzt wurde. Freilich besteht ein deutlicher Weiterentwicklungsbedarf. Die Corona-Pandemie darf nicht den Blick darauf verstellen, dass der Fachkräftemangel aus demographischen Gründen an Bedeutung gewinnen wird. Um auch längerfristig wirtschaftlich erfolgreich zu sein, ist es wichtig, im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe auf allen Ebenen rechtzeitig die nötigen Weichen zu stellen.

Vom raumplanerischen Standpunkt befassen sich *Petra Hirschler/Amila Širbegović/Sibylla Zech* mit dem Thema „Raumentwicklung und Migration: Diskussionen, Aktionen und neue Ansätze für die Stadt- und Raumplanung.“ Die Planungsdisziplinen werden sich in Zukunft verstärkt des Themas Migration annehmen müssen. Die Ereignisse von 2015 haben die Planung verändert. Zahlreiche temporäre Projekte haben gezeigt, dass sowohl die Planung als auch die Gesellschaft vieles kann. Es braucht, so die AutorInnen, dringend intensive Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung, Planung und sozialen Organisationen, um auch längerfristig und zukünftig Qualitäten für alle, in der Stadt und am Land, zu sichern, damit Migration als Normalität verstanden wird.

Elisabeth Alber/Verena Wisthaler gehen in ihrem Beitrag über die „Immigrations- und Integrationspolitik in Südtirol“ den rechtlichen Handlungsspielräumen, politischen Diskursen und kommunalen Praktiken im Politikfeld Migration nach. Ihrer Auffassung nach zeigt die Südtiroler Integrationspolitik, die geprägt ist vom Spannungsverhältnis zwischen autochthonen Minderheiten und migrationsbedingter Vielfalt, Merkmale auf, die auch für andere Gebiete Europas charakteristisch sind. So ist die Umsetzung der Ziele bruchstückhaft und zögerlich und begleitet von politischen Diskursen, die die Migrations-Governance

zusätzlich spalten. Dazu kommen Anti-Immigrationsparteien auf zentralstaatlicher sowie auf Landesebene.

Benno Elbs stellt in seinem Beitrag „Ressource oder Barriere? Zur Rolle der Religion im Kontext von Migration und Integration“ das Modell der „Convivenz“ vor: Es bedeutet, das Leben zu teilen, mit- und voneinander zu lernen und das Leben zu feiern. Convivenz eröffnet somit einen Raum für eine umfassende Lebens-, Lern- und Festgemeinschaft. Die Erfahrung von Differenz wird nicht als Hindernis, sondern als Lern-Chance verstanden. Nicht die Abgrenzung von, sondern der Austausch mit Menschen anderer Herkunft und anderen religiösen Bekenntnissen sind wesentliche Faktoren für ein friedliches Zusammenleben der Kulturen und Religionen.

Christoph Reinprecht schreibt in seinem Beitrag über Städte als Schlüsselakteure von Integration, dass, indem Kommunen ihre potentielle Rolle und Autonomie überdenken, sie ihre Position stärken, um sich einer restriktiven nationalen Politik zu widersetzen und neue Handlungsspielräume in den Bereichen Migration und Integration zu schaffen. „Die Relevanz der lokalen, kommunalen Ebene wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer wachsenden transnationalen Mobilität und einer restriktiveren nationalen Migrationspolitik betont. Während die Nationalstaaten ihre Grenzen schließen, können Städte ihre Tore offenhalten, indem sie gastfreundliche und integrative Möglichkeiten schaffen.“

Für die Herausgeber ergeben sich als Essenz der in diesem Band versammelten Beiträge folgende Empfehlungen:

1. Migration als solche anerkennen

Migration ist eine Tatsache, sie ist unausweichlich und wird immer stattfinden. Sie kann nicht verhindert, aber gesteuert werden. Migration erzeugt die Herausforderung, Integration zu realisieren.

2. Migration schafft Veränderung

Dies kann legitim als Gefahr und/oder als Chance wahrgenommen werden. Die Debatte sollte aber jedenfalls nicht ideologisch, sondern sachbezogen, auf Fakten basierend und für das Argument des anderen offen geführt werden.

3. EU Personenfreizügigkeit von Migration trennen

Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU ist – auch in der politischen Debatte - von Migration zu trennen. Die Errungenschaften der europäischen Personenfreizügigkeit müssen geschützt werden und dürfen nicht unter der Migrationsdebatte leiden. EU Bürgerrechte sind deutlich von Fragen des Asyls und der wirtschaftlichen Einwanderung in die EU zu unterscheiden.

4. Partnerschaften mit Drittstaaten hochfahren, Menschenhandel bekämpfen

Die Migrationsfrage wird in Afrika und Asien entschieden. Die Europäische Union aber auch Mitgliedstaaten, Regionen und Städte müssen verstärkt in Partnerschaften mit Akteuren in den Herkunftsländern der Migranten investieren. Dies bedeutet verstärkten und gezielten Finanzmitteleinsatz durch die verschiedenen Regierungsebenen. Dabei muss mit den Diasporagemeinden in Europa zusammengearbeitet und Hilfe vor Ort durch konkrete Aufbau- und Rückkehrprojekte

geleistet werden. Menschenhandel muss in den Herkunftsstaaten, auf den Fluchtrouten und in Europa weiterhin gemeinschaftlich bekämpft werden.

5. Die Notwendigkeit einer europäischen Vision

Migration erfordert, dass wichtige Zuständigkeiten auf der europäischen Ebene wahrgenommen werden, um gemeinsames europäisches Handeln zu ermöglichen. Es muss eine Vision für diese Aufgabenwahrnehmung geben, die an die Werte der Union gebunden ist. Die Europäische Union muss ihre Außengrenzen sichern und dafür sorgen, dass Recht durchgesetzt werden kann. Sie muss aber - auch im eigenen Interesse - geordnete Migration zulassen und effektive und menschenrechtskonforme Mechanismen entwickeln, die internationalen Schutz für jene, die ihn bedürfen, garantieren.

6. Migration und Integration als Aufgaben im Mehrebenensystem

Beide Elemente sind typisches Beispiel von *Multi-Level-Governance*. Die Aufgaben können nicht einer bestimmten Entscheidungsebene allein zugeordnet werden, sondern erfordern ein kohärentes und koordiniertes Zusammenwirken zwischen lokaler, regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Die Europäische Union darf Migrationspolitik daher nicht nur zwischen Mitgliedstaaten und Union abhandeln. Regionen und Kommunen sind aktiv einzubeziehen und insbesondere in der Frage von EU Binnengrenzen zu hören (zB im geplanten Schengen Forum).

7. Vielfältige Aufgaben von Regionen und Kommunen

Migration und Integration sind Herausforderungen für Regionen und Kommunen. Gerade auf diesen Ebenen kann Integrationsarbeit geleistet werden. Dazu ist das Zusammenwirken von Asylbehörden und den sozialstaatlichen Institutionen zu verbessern, hat die Raumplanung Grundlagen für das Zusammenleben zu erarbeiten und haben die Gemeinden Integrationsarbeit zu leisten. Um bestmögliche Erfahrungen auszutauschen, müssen Regionen und Kommunen sich europaweit vernetzen und bestehende Plattformen wie "Cities and Regions for Integration of Migrants" des Europäischen Ausschusses der Regionen verstärkt nutzen.

8. Schutz des Asylrechts und Ermessensspielräume im Recht

Die Europäische Union muss ihre Werte konkret umsetzen. Das Asylrecht darf nicht ausgehöhlt oder geschmälert werden. Die Abwägung von Interessen, die mit dem Privat- und Familienleben der Betroffenen zu tun haben, ist ein wichtiges Instrument im Asyl – und Migrationsrecht. Die gesetzlichen Grundlagen müssen klar und rechtstaatlich unanfechtbar sein. Den entscheidenden Behörden sind aber auch die notwendigen Ermessensspielräume einzuräumen.

9. Arbeitsmigration

Aus demographischen Gründen wird Europa weitere Fachkräfte benötigen. Es muss ein wichtiges Anliegen sein, dass die Staaten und Regionen Europas über geeignete Instrumente verfügen, gut qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen. Regionen und Städte sollen daher in die von der Europäischen Union vorgeschlagenen Talentpools und Fachkräftepartnerschaften mit Drittländern über regionale Aktionspläne einbezogen werden.

10. Integration und Zusammenleben

Integration ist dann erreicht, wenn ein Zusammenleben stattfindet und Gemeinsamkeit im Vordergrund steht. Dies kann nicht allein durch Gesetze und von staatlichen Institutionen bewirkt werden, auch die Gesellschaft ist gefordert. Vereine, Kirchen, Religionsgemeinschaften, die Sozialpartner, einzelne Unternehmen und die politischen Parteien haben zu diesem Ziel beizutragen. So sind beispielsweise Entscheidungen in der Betriebsorganisation, zum lokalen Bildungsangebot, im interreligiösen Dialog oder in der partizipativen Demokratie auf lokaler Ebene von großer Bedeutung für die Integration von Migranten. Der vorliegende EU Integrationsplan 2021-2027 ist ein hervorragendes Beispiel von Multi-Level-Governance, der von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gemeinschaftlich umgesetzt soll.