



Magnet Europa 2015

Ein Planspiel zur Migrationspolitik der Europäischen Union

1. Einführung: Flucht und Asyl

Menschen wandern. Sie wandern von den dürren zu den saftigen Weidegründen, vom Land in die Städte, von den schlechten zu den guten Herrschern. Das war schon immer so. Zu allen Zeiten, bei allen Völkern brachen die Mutigsten und die Verzweifelten irgendwann auf, ein besseres Leben zu suchen. Niemals jedoch waren so viele Menschen unterwegs wie heute. Weil es insgesamt mehr Menschen auf dieser Erde gibt. Weil es den Verantwortlichen nicht gelingt Kriege, Bürgerkriege, Armut und Hunger zu verhindern. Weil Naturkatastrophen, Dürre oder Wüstenbildung die Lebensgrundlagen der Menschen zerstört. Und weil technische Revolutionen den Exodus zusätzlich antreiben. Niemals fiel es leichter, noch im entlegensten Dorf Informationen über eine begüterte Welt, ihren wohlhabenden Standard und ihre politischen Verfassungen, in denen der Schutz der Menschenrechte einen hohen Stellenwert hat, zu empfangen und sich anschließend dorthin auf den Weg zu machen.

Kommt es zu Fluchtbewegungen, so besteht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Teil der Flüchtlinge - vor allem aus Afrika und dem Nahen Osten - versuchen wird die wohlhabenden Staaten in Europa zu erreichen. Der Wanderungsdruck aus der dritten Welt wird zunächst und vor allem, die Mittelmeeranrainer treffen, wobei Italien und Spanien durch ihre relativ gute Erreichbarkeit und die Landverbindungen zu anderen EU-Staaten bevorzugte Ziele bleiben werden. An den Zielorten besteht dann die Gefahr soziale und politische Konflikte hervorzurufen oder bestehende zu verstärken, dies gilt insbesondere für unkontrollierte Massenfluchtbewegungen durch ihr Destabilisierungspotential.

Portal

Lehr-Lernmaterial zum Themenschwerpunkt Europa



<https://www.adenauer-campus.de/lernlabor/europa>

Die Zahl aller Migranten wurde im Jahr 2012 weltweit auf rund 45 Millionen geschätzt. Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen hat für Ende 2011 folgende Zahlen genannt: 16,2 Millionen Flüchtlinge, 28,8 Millionen innerhalb eines Landes Geflohene (Binnenflüchtlinge) und 827 000 Asylbewerber. Allein 2012 wurden nach dem Jahresbericht des UN – Flüchtlingshilfswerk UNHCR 5,3 Millionen Menschen aus ihrer Heimat vertrieben, durch Kriege, Bürgerkriege, ethnische Säuberungen, Hunger und Not. Schätzungsweise 800.000 davon fanden in anderen Ländern, meist Nachbarstaaten Zuflucht. Die übrigen wurden in ihrem eigenen Land zu Vertriebenen. Insgesamt waren im vergangenen Jahr auf fast allen Kontinenten mehr als halb so viele Menschen auf der Flucht, wie in Deutschland leben, viele davon seit Jahren. In dieser Zahl sind zum Beispiel die 4,8 Millionen heimatlosen und in Lager hausenden Palästinenser nicht einmal enthalten.

Seit Anfang des Jahrtausends steigen die Flüchtlingszahlen stetig, vor allem durch die Kriege im Irak, in Afghanistan, in Somalia, im Kongo, in der Elfenbeinküste, in Syrien und zuletzt durch das menschenverachtende Vorgehen der Krieger des IS. Von einer Bevölkerung von rund 23 Millionen Menschen brauchen beispielsweise in Syrien mittlerweile mehr als 2,5 Millionen humanitäre Unterstützung. Es gibt ca. 6,5 Millionen Binnenvertriebene, und die Zahl der Syrer, die in Nachbarländer flüchteten, ist rapide gestiegen. Der Libanon beherbergt Anfang 2014 knapp eine Million syrischer Flüchtlinge, Jordanien 585.000. Auch im Irak haben mit 225.000 syrischen Flüchtlingen doppelt so viele Flüchtlinge Schutz gesucht, wie Deutschland 2013 insgesamt an Asylsuchenden verzeichnet hat.

Die Türkei hatte bereits Ende des I. Quartals 2014 rund 650.000 syrische Flüchtlinge aufgenommen, die binnen weniger Monate gekommen waren. Nach wie vor fliehen syrische Flüchtlinge vor dem IS in die Türkei. Nach Angabe der türkischen Behörden haben bis Anfang Oktober 2014 ca. 130.000 Flüchtlinge – überwiegend Kurden - die türkische Grenze überschritten. Die Türkei würde am liebsten eine Schutzzone für sie in Nordsyrien einrichten und hier die vielen Flüchtlinge aus Syrien ansiedeln.

Einen Rekord markiert die Zahl der erfolgten Ankünfte von Flüchtlingen, die Europa über das Mittelmeer erreichen konnten: Die Flüchtlingszahlen im Mittelmeer hatten während des Arabischen Frühlings 2011 zuletzt einen Höhepunkt erreicht. Insgesamt 58.000 „Boatpeople“ erreichten das Festland von Griechenland (1.574), Italien (56.000) oder Malta (1.030). In den ersten elf Monaten des Jahres 2014 registrierten die italienischen Behörden mehr als 121.000 Einwanderer – doppelt so viel wie 2011 und fast drei Mal so viel wie im gesamten Jahr 2013. Laut der Internationale Organisation für Migration (IOM) sind die beiden größten Flüchtlingsgruppen über das Mittelmeer Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien und Eritrea. Ein Großteil der Migranten startet von der Küste Libyens, wo infolge des Bürgerkriegs der Grenzschutz weitgehend zusammengebrochen ist. Viele werden von Schmugglern in kaum seetaugliche Boote gesetzt, die vielfach auf der Überfahrt kentern. Die Zahl der Opfer in den ersten neun Monaten des Jahres 2014 ist mit 3.072 mehr als doppelt so hoch wie 2011, als die IOM im selben Zeitraum 1.500 Tote registrierte.¹

¹ Internationale Organisation für Migration (IOM), 2014

Nach den Unglücken vor Lampedusa 2013, bei denen 400 Flüchtlinge umkamen, startete die italienische Marine den Einsatz „Mare Nostrum“, um das Seegebiet vor Afrika besser zu überwachen und gefährdeten Einwanderern zur Hilfe zu kommen. Trotz wiederholter Appelle der italienischen Regierung lehnten die anderen EU-Staaten eine Beteiligung daran ab, weshalb Italien den Einsatz zum 31. Dezember 2014 einstellt. Am 01. November 2014 startete die „TritonMission“ der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. Ziel der Mission ist es, die Außengrenzen der EU auf dem Mittelmeer zu sichern. Für Triton will die EU drei Millionen Euro pro Monat zur Verfügung stellen. Das wäre weniger als ein Drittel dessen, was Italien für „Mare Nostrum“ aufgewendet hat. Triton ist nicht direkt die Nachfolgemission von „Mare Nostrum“. Es wäre sogar möglich, beide parallel zu betreiben, doch das ist momentan nicht beabsichtigt.

Rasch vergessen wird auch, dass durch den Bürgerkrieg in Libyen 2011 - ähnlich wie aktuell in Syrien - Hunderttausende aus dem Land getrieben wurden. Die meisten flohen nicht etwa nach Europa, sondern in den angrenzenden Tschad, eines der ärmsten Länder der Erde. 365.000 Flüchtlinge beherbergt der afrikanische Staat, mit internationaler Hilfe, obwohl die meisten Einwohner dort selbst kaum genug zu essen haben.

Die mit Abstand meisten Flüchtlinge kommen jedoch aus Afghanistan, wo die Nato seit 2001 gegen die Taliban kämpft. 2,7 Millionen Afghanen haben ihr zerrissenes Land verlassen – fast ein Zehntel der Bevölkerung. Der Großteil lebt jetzt in Pakistan und trägt dort zu Spannungen bei.

Die Flüchtlingszahlen geben Anlass zur Sorge, und zwar weniger im Hinblick auf den westlichen Wohlstand als im Hinblick auf die Situation der Menschen in den Herkunftsländern: Angesichts der Sicherheitslage und der wirtschaftlichen Entwicklung in den Herkunftsländern braucht man keine prognostischen Fähigkeiten, um einen weiteren Zuwachs an Flüchtlingen und Asylsuchenden vorauszusehen. Die Hohe Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata erklärte bereits vor über zehn Jahren: „Nimmt die Ungleichheit zwischen den reichsten und den ärmsten Ländern auf der Welt weiter wie in den letzten 50 Jahren zu, und werden darüber hinaus weniger entwickelte Länder nicht ermutigt und dabei unterstützt, für Flüchtlinge in ihren Regionen Schutz und Unterstützung zu leisten, dann wird die Zahl der Menschen, die in reiche Länder streben, um dort ein neues Leben zu beginnen, auf einem hohen Niveau bleiben“².

Migrationsströme werden auch durch den Klimawandel und dessen Folgen verursacht. Viele Experten sind inzwischen davon überzeugt, dass der Klimawandel als ein „Risiko-Verstärker“ wirken könne, da er die Menschen in genau jenen Regionen der Welt zusätzlich in „Stress“ versetze, in denen bereits Armut, Gewalt, Ungerechtigkeit und soziale Unsicherheit vorherrschen. Obwohl sich Umweltmigration derzeit vorwiegend innerhalb nationaler Grenzen von Entwicklungsländern abspielt, gibt es in vielen Industrienationen Befürchtungen, dass der Druck auf ihre Grenzen zunimmt.

² Sadako Ogata, Hohe Flüchtlingskommissarin UNHCR, in: UNHCR-Report zur Lage der Flüchtlinge in der Welt, Vorwort. JHW Dietz Verlag, Bonn 2000

Zu Beginn des 21. Jahrhundert gab es zum ersten Mal mehr Umweltflüchtlinge als Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge. Laut Angaben des Internationalen Roten Kreuzes standen im Jahr 2000 den etwa 21 Millionen internen Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen ca. 24 Millionen Umweltflüchtlinge gegenüber. Weil es immer mehr trockene und unfruchtbare Böden geben wird und immer mehr Menschen von der Wüstenbildung betroffen sein werden und weil auch Wassermangel und Wasserverschmutzung sowie Naturkatastrophen zunehmen werden, ist zu erwarten, dass die Zahl der Umweltflüchtlinge weiter steigen und sich ggf. gegenüber dem Jahr 2000 bis 2010 verdoppeln wird³. Regional gesehen konzentriert sich dieses Flüchtlingspotential auf Südasien, Mittelamerika und Zentralafrika.

Nachdem die Asylanträge in der Europäischen Union ihren Höhepunkt im Jahr 1992 (670 000 Anträge in der EU – 15) und erneut im Jahr 2001 (424 200 Anträge in der EU - 27) erreicht hatten, sank die Zahl der Asylanträge in den folgenden Jahren auf ca. 200 000 Anträge im Jahr 2006. Seit diesem Zeitpunkt ist ein allmählicher Anstieg der Asylantragszahlen festzustellen. Im Jahr 2013 stieg die Zahl der Asylbewerber auf über 435 000 in der EU – 28. Davon mehr als 30 Prozent in Deutschland. Diese Zahl markiert einen deutlichen Anstieg gegenüber dem Jahr 2010 (plus 175.000 Antragsteller), zum Teil aufgrund einer deutlich höheren Zahl von Bewerbern aus Afghanistan, Pakistan, Syrien, Tunesien und Nigeria.

Die Zahl der Asylbewerber und ihre relative Bedeutung (zum Beispiel ihre Zahl im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung des Landes, in dem der Antrag gestellt wird) variiert zwischen den Mitgliedstaaten der EU beträchtlich. Die höchsten Zahlen von Asylbewerbern wurden z.B. im Jahr 2013 von Deutschland (126.995 Asylanträge, d.h. 1,58 Anträge /1000 EW), Frankreich (66.265 Asylanträge, d.h. 1,02 Anträge /1000 EW), Schweden (54.365 Asylanträge, d.h. 5,82 Anträge /1000 EW), Belgien (31 915 Asylanträge, d.h. 2,9 Anträge /1000 EW), dem Vereinigten Königreich (30.110 Asylanträge, d.h. 0,48 Anträge /1000 EW) und Italien (26.620 Asylanträge, d.h. 0,45 Anträge /1000 EW) gemeldet. Auf diese sechs Mitgliedstaaten entfielen im Jahr 2013 mehr als 77 Prozent aller Asylanträge in der EU. Es folgen mit deutlichem Abstand Österreich (17.520 Asylanträge, d.h. 2,09 Anträge/1000 Einwohner) und die Niederlande (17.160 Asylanträge, d.h. 1,03 Anträge /1000 Einwohner). Auf Malta stellten zwar nur 2 245 Personen einen Asylantrag, bezogen auf die Bevölkerungszahl waren dies jedoch 5,4 Anträge /1000 Einwohner.

Bei der Bestimmung wo Asylbewerber ihren Antrag einreichen, spielen eine Reihe von Faktoren eine Rolle: Dazu gehören historische Verbindungen zwischen Herkunfts- und Zielland (z.B. ehemaligen Kolonien), eine gewisse Kenntnis der Sprache des Gastlandes, das Vorhandensein von etablierten ethnischen Gemeinschaften und die wirtschaftliche Situation des Ziellandes. Jedoch sind auch andere Faktoren ausschlaggebend, wie beispielsweise die Annahme, dass das Zielland einen vorteilhaften oder dauerhaften Schutzstatus gewährt.

³ Spillmann, Kurt R.: Kriegsursache der kommenden Generationen? Der Kampf um das Wasser, in: Internationale Politik, Nr. 12/2000, S. 47 ff.

Die EU hatte sich zum Ziel gesetzt, bis Ende 2012 in zwei Schritten ein gemeinsames Asylsystem zu schaffen. Die erste Phase bestand darin, europaweit die asylrechtlichen Zuständigkeiten zu regeln (sogenannte Dublin II-Verordnung) und Mindeststandards für die Anerkennung, Aufnahmebedingungen und Asylverfahren einzuführen. Ergänzt durch den Europäischen Flüchtlingsfonds ist auf diese Weise ein gemeinsamer Sockel von Mindestvorschriften im europäischen Asyl- und Flüchtlingsrecht in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention entstanden. Derzeit werden die von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge für die zweite Phase der gemeinsamen Asylpolitik diskutiert. Ziel der Vorschläge ist eine weitergehende Harmonisierung der nationalen Regelungen.

2. Die Migrationspolitik der Europäischen Union

Seit dem zweiten Weltkrieg wechselt Europas Einwanderungspolitik ständig. Bis in die siebziger Jahre orientiert sie sich an den Bedürfnissen der Wirtschaft: Massiv wurden Arbeitskräfte importiert, die als Gastarbeiter ein arbeitswilliges Proletariat bilden.

In den achtziger und neunziger Jahren ändert sich die Lage: die Wirtschaftskrise bewirkt ein fremdenfeindliches Klima. Gleichzeitig nimmt die Problematik der Einwanderung zusammen mit dem andersgearteten, jedoch damit verwandten Problemkreis der Asylpolitik im politischen Leben der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten einen immer wichtigeren Platz ein. Sie ist Anlass zu einer oft heftigen Debatte in der Öffentlichkeit und den Parlamenten, und mitunter dient sie als Vorwand für Gewalttätigkeiten, die weder mit europäischen Gesetzen noch Traditionen vereinbar sind.

2.1. Abkommen von Dublin und Schengen

Die europäischen Staaten reagieren auf den Einwanderungsdruck und Asylmissbrauch. Vor dem Hintergrund des Binnenmarktkonzeptes bildet das „Übereinkommen über den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“ vom 14.06.1985, das erste sichtbare Ergebnis bei der schrittweisen Anpassung der unterschiedlichen nationalen Asylpolitiken. Mit dem „Dubliner Abkommen“ vom 15.06.1990 (wurde durch die Dublin – II – Verordnung vom 25.02.2003 ersetzt) und dem „Schengener Durchführungs-übereinkommen“ vom 19.07.1990 werden asylrechtliche Bestimmungen zur Verhinderung eines „Asyltourismus“ in Europa und weitreichende Harmonisierungsbestimmungen im Bereich der Visa- und Einreisepolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit als weiterführende Maßnahmen beschlossen.

2.2. Der Vertrag über die EU von Maastricht 1992

In den europäischen Staaten wächst das Bewusstsein, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen um die Probleme zu lösen, die durch den Zuwanderungsdruck entstehen. Konkreter Ausdruck dieser Erkenntnis sind die Bestimmungen des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union vom 07.02.1992 (in Kraft getreten am 01.11.1993), in dem diese Themen ausdrücklich als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse deklariert werden, die im Kontext eines einheitlichen institutionellen Rahmens zu behandeln sind.

2.3. Der Vertrag über die EU von, Amsterdam 1997

Der Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997 (In Kraft getreten am 01.05.1999) weist der Union erstmals die Zuständigkeit für die Bereiche Einwanderung und Asyl zu. Dazu wurde die Zuständigkeit für die Entwicklung einschlägiger Politiken von der Regierungszusammenarbeit im Rahmen des „dritten Pfeilers“ auf den „ersten Pfeiler“ und damit auf den „vergemeinschafteten“ Bereich übertragen. In den Artikeln 61, 62 und 63 des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Amsterdam werden verschiedene Ziele der Union für die Bereiche Einwanderung und Asyl beschrieben. Für alle dort beschriebenen Maßnahmen sah der EG-Vertrag eine geteilte Zuständigkeit vor. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bestand solange, bis die Gemeinschaft tätig geworden war.

2.3. Der Vertrag über die EU von, Amsterdam 1997

Der Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997 (In Kraft getreten am 01.05.1999) weist der Union erstmals die Zuständigkeit für die Bereiche Einwanderung und Asyl zu. Dazu wurde die Zuständigkeit für die Entwicklung einschlägiger Politiken von der Regierungszusammenarbeit im Rahmen des „dritten Pfeilers“ auf den „ersten Pfeiler“ und damit auf den „vergemeinschafteten“ Bereich übertragen. In den Artikeln 61, 62 und 63 des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Amsterdam werden verschiedene Ziele der Union für die Bereiche Einwanderung und Asyl beschrieben. Für alle dort beschriebenen Maßnahmen sah der EG-Vertrag eine geteilte Zuständigkeit vor. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bestand solange, bis die Gemeinschaft tätig geworden war.

2.4. Der Vertrag über die EU von Nizza 2001

In Nizza (12.12.2001) konnten sich die Staats- und Regierungschefs bei „Visa, Asyl, Einwanderung und anderen Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ (EG-V, Titel IV) nur auf minimale Fortschritte einigen. Überwiegend bedurften die wenigen Fälle des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen zuvor einstimmiger Beschlüsse des Rats. In einer Erklärung für die Schlussakte zu Artikel 67 EG-Vertrag, hatten sich die Staats- und Regierungschefs außerdem dazu bereit erklärt, dass der Rat weitere Vereinfachungen beschließen kann, und zwar im Bezug auf Maßnahmen die die Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen, die illegale Einwanderung, die Zusammenarbeit zwischen nationalen Dienststellen und der Kommission und die Personenkontrollen an den Außengrenzen betreffen. Eine rechtlich verbindliche Entscheidung wurde mit der Erklärung jedoch nicht getroffen.

2.5. Der Vertrag über die EU von Lissabon 2008

Mit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft seit dem 01.01.2009) wird erstmals eine klare Kompetenzabgrenzung in der EU eingeführt. Die Politik im Bereich „Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ unterliegt der geteilten Zuständigkeit, d.h. die Union teilt ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten und entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Schutzstatus angeboten werden soll. Dazu erlässt die EU gemäß dem „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem (Art. 78 AEUV). Für die Einwanderungspolitik sollen ebenfalls gemeinsame Maßnahmen beschlossen werden, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten sollen (Art 79, AEUV).

2.6. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats: Tampere, Laeken, Sevilla und Stockholm

Beim Treffen des Europäischen Rats im finnischen Tampere am 15. und 16. Oktober 1999, das ausschließlich der Erörterung von Fragen der Innen- und Justizpolitik galt, haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union die erforderliche Konkretisierung der Aufträge des Amsterdamer Vertrages vorgenommen und eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik formuliert, die vier verschiedene, aber eng miteinander verbundene Bereiche umfasst:

- Partnerschaft mit den Herkunftsländern,
- ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem, das ein einheitliches Verfahren und einen einheitlichen Status für politische Flüchtlinge umfassen soll,
- eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, deren Rechtsstellung an die der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten anzunähern ist, sowie
- eine aktive Politik zur Steuerung der Migrationsströme unter Einschluss einer nachdrücklichen Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

Mit der am 15. Dezember 2001 in Laeken/Belgien geforderten Verstärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bekräftigte der Europäische Rat jene Ziele, die er sich zwei Jahre zuvor in Tampere gesetzt hatte, und konstatierte zugleich, dass der bisherige Stand der Umsetzung hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. In Laeken verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten daher, „innerhalb kürzester Zeit eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik zu beschließen“. Diese Politik soll den Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK) aus dem Jahr 1951, dem Wunsch vieler Flüchtlinge nach einem besseren Leben und der Aufnahmekapazität der Mitgliedsstaaten Rechnung tragen.

Bei seinem Treffen in Sevilla/Spanien am 21. und 22. Juni 2002 bekräftigte der Europäische Rat seine Entschlossenheit, das in Tampere angenommene Programm zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in all seinen Aspekten rascher durchzuführen. Er machte deutlich, dass es für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten vor allem von Bedeutung ist, dass die Migrationsströme unter Wahrung des Rechts und in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten unter Kontrolle gehalten werden. Dies soll im Wesentlichen erreicht werden durch:

- die Umsetzung eines Gesamtplanes zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung als ein wirksames Instrumentarium zur adäquaten Steuerung der Migrationsströme und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung,
- die schrittweise Einführung eines koordinierten und integrierten Schutzes der Außengrenzen und
- die Einbeziehung der Einwanderungspolitik in die Beziehungen der Union zu Drittländern.

Im Dezember 2009 verabschiedete der Europäische Rat in Stockholm das sog. Stockholmer Programm für die Jahre 2010 - 2014 und bekräftigt im Migrationsbereich das politische Ziel einer vorausschauenden und umfassenden europäischen Politik, die auf Solidarität und Verantwortlichkeit beruht. Zentrales politisches Ziel bleibt im Stockholmer Programm die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.

2.7. Einwanderungspolitik

Auf dem Weg zu einer einheitlichen Regelung der Einwanderung aus Drittstaaten ist die Europäische Union indes noch nicht weit gekommen. Die Frustration einiger Regierungen über ihre Unfähigkeit, Migration zu kontrollieren, wurde in den letzten Jahren dabei deutlich durch eine Reihe radikaler neuer Vorschläge. Sie umfassen Ideen wie die einer „Verteidigungslinie“, um Europa vor illegalen Migranten und Asylsuchenden zu schützen, aber auch den Ruf nach einer Ergänzung oder gar Abschaffung der Genfer Flüchtlingskonvention - der „Magna Charta“ des internationalen Flüchtlingsrechts.

Die Ankunft zahlreicher Flüchtlinge aus Nordafrika während des Arabischen Frühlings 2011 und 2012 in Italien sowie die Situation in Griechenland, das mit der Kontrolle seiner Grenze zur Türkei überfordert scheint, weil nach Angaben der griechischen Regierung jährlich etwa 150.000 illegale Einwanderer nach Griechenland kommen, hat dazu geführt, dass die EU - Länder beschlossen haben, einen Notfall - Mechanismus einzuführen. Dieser ermöglicht (zeitlich begrenzt) wieder Grenzkontrollen im Schengen - Raum, wenn die Mitgliedstaaten den Schengen-Raum bedroht sehen - etwa durch viele Flüchtlinge.

Klarheit herrscht darüber, dass auf Grund der demografischen Struktur der meisten Mitgliedsstaaten die Zuwanderung vor allem junger Menschen wünschenswert ist. Klarheit herrscht auch darüber, dass als Gegenstück einer möglichst umfassenden Integration der Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten, ein effizienteres Management der Migrationsströme sowie effektiveren Kontrollen an den Außengrenzen und wirkungsvolle Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorhanden sein müssen. Klarheit besteht aber auch darüber, dass die Union keine Gesetzgebungsbefugnis für die Integrationspolitik besitzt.

Die EU - Kommission hat seit „Amsterdam“ 1997 bereits über zwanzig Vorschläge für Richtlinien zur Einwanderungspolitik der Union erarbeitet, die dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Beratung und Entscheidung vorgelegt wurden. In einer „Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen“ hat die Kommission zuletzt im Jahr 2008 Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente für eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik aufgelistet⁴. In der Mitteilung wird betont, dass die gemeinsame europäische Einwanderungspolitik einen flexiblen Rahmen zur Verfügung stellen muss, der die besonderen Situationen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union berücksichtigt und der partnerschaftlich von den EU-Ländern und den Einrichtungen der Europäischen Union umgesetzt wird. Die Mitteilung enthält zehn Grundsätze, auf denen die gemeinsame Politik aufbauen soll und die notwendigen Maßnahmen für die Umsetzung dieser Grundsätze. Die Maßnahmen sollen sicherstellen,

- dass legale Einwanderung zur sozioökonomischen Entwicklung der EU beiträgt,
- dass die Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden,
- dass die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern weiterentwickelt wird und
- dass illegale Einwanderung und Menschenhandel wirksam bekämpft werden.

⁴ KOM 2008/359 [endg.] vom 17. Juni 2008

3. Die Migrationspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die meisten Flüchtlinge und Migranten werden ihren Traum von einem Leben in Sicherheit und (bescheidenem) Wohlstand in Europa jedoch nicht verwirklichen können, weil die EU-Staaten immer weniger bereit sind, zusätzliche Zuwanderer aufzunehmen und verschiedene „Abschreckungs- und Abschottungsmaßnahmen“ eingeführt haben, um illegale Migranten und Flüchtlinge fern zu halten. Lediglich politisch Verfolgte, nachziehende Familien-angehörige und eine begrenzte Anzahl von qualifizierten Arbeitskräften, sollen nach dem Willen der europäischen Regierungen noch die Möglichkeit haben sich dauerhaft oder für eine begrenzte Zeit in ihren Ländern niederzulassen.

Zu diesem Zweck haben die Staaten nationale Instrumente rechtlicher und verwaltungstechnischer Arte entwickelt. Dabei ist in der Asyl- und Migrationspolitik aller EU - Staaten eine inhaltliche Trennung zwischen den beiden wichtigsten Aspekten der Migrationspolitik festzustellen: der Kontrolle und Begrenzung der Zuwanderung und der Integration der Einwanderer.

Nach dem Umfang und der inhaltlichen Ausrichtung ihrer Migrationspolitik im Bereich der Kontrolle der Zuwanderung lassen sich die EU - Staaten grob drei Gruppen zuordnen:

- Erstens einer Gruppe von Ländern, die sich hauptsächlich um eine Begrenzung der Einreise von Asylbewerbern bemühen und dazu vor allem asylpolitische Instrumente einsetzen. Zu diesen Ländern gehören Dänemark, Großbritannien, die Niederlande, Irland, Zypern und Malta.
- Zweitens, einer Gruppe von Ländern, die neben dem Einsatz von asylpolitischen Instrumenten auf ein breites Spektrum von migrationspolitischen Maßnahmen zurückgreifen. Zu dieser Gruppe von Ländern gehören Belgien, Deutschland, Schweden, Finnland, Polen, Tschechien, Ungarn, Österreich und Schweden.
- Drittens, einer Gruppe von Ländern, zu denen Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und die baltischen Staaten zählen, die bisher ein besonderes Gewicht auf die nachträgliche Legalisierung illegaler Zuwanderer gelegt haben.

Bezüglich der Politik zur politischen, sozialen und wirtschaftlichen Integration unterscheiden sich die EU - Staaten erheblich voneinander. Integrationspolitik ist noch immer vornehmlich eine Angelegenheit der einzelnen Staaten. Daran ändern auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die „Europäische Sozialcharta“ nur schrittweise etwas.

4. Die externe Dimension der Migrationspolitik

Die Politik der EU in den Bereichen Asyl und Einwanderung hat eine wichtige externe Dimension, deshalb spielt das Thema Migration in den Beziehungen der EU zu Drittländern eine immer wichtigere Rolle. Danach sind Migrationsfragen ein zentraler Aspekt in den allgemeinen außenpolitischen Beziehungen zu Drittländern. Der Gesamtansatz ist eine umfassende Strategie für ein besseres Management in der Migrationspolitik auf der Basis verstärkter Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitstaaten. Danach sollen mit einem ausgewogenen Konzept die illegale Einwanderung bekämpft und in Zusammenarbeit mit Drittstaaten die Vorteile der legalen Migration nutzbar gemacht werden.

Der Gesamtansatz legt den geographischen Schwerpunkt neben dem afrikanischen Kontinent insbesondere auch auf Nordafrika auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU. Seit der Mitteilung der EU-Kommission von 2011 zum "Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit" gibt es verstärkte Bemühungen um einen engen Dialog und verstärkte Zusammenarbeit mit den Staaten des arabischen Frühlings.

Im Jahr 2005 hat der Europäische Rat entsprechende Schlussfolgerungen zu einer gemeinsamen „Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“⁵, zu den Grundsätzen von Migration und Außenbeziehungen, zur „Afrika Agenda“⁶ sowie den als migrationspolitisches Gesamtkonzept zu verstehenden „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“⁷ - einschließlich eines konkreten Aktionsplans mit Schwerpunkt Afrika (Ende 2011 von der Kommission weiterentwickelt) - und die Strategie „Europa 2020“⁸ verabschiedet. Kernanliegen sind dabei der partnerschaftliche politische Dialog mit den Herkunfts- und Transitländern zu Migrationsfragen. Im Verhältnis zu Afrika geht es insbesondere um eine bessere Nutzung von Energien, die für die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben in den Bereichen Migration und Entwicklung zur Verfügung stehen. In den Folgejahren wurde dieser EU-Gesamtansatz kontinuierlich weiter entwickelt und auf Ost- und Südosteuropa ausgedehnt. Die konkrete Umsetzung erfolgt durch Projekte, etwa zum Kapazitätsaufbau in den Partnerstaaten.

In dem umfassenden „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ werden Fragen behandelt, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. Zu den Erfordernissen gehören die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte.

⁵ KOM(2005) 491 endgültig – (nicht im Amtsblatt veröffentlicht)

⁶ Klingebiel, Stephan (Hrsg.): Afrika Agenda 2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn), 2006

⁷ Mitteilung KOM (2011) 743 endgültig, vom 18.11.2011

⁸ Kommissionsmitteilung KOM(2010)2020 vom 3.3.2010 und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17.6.2010

Ein partnerschaftliches Verhältnis zu den betroffenen Drittstaaten ist für den Erfolg einer solchen Politik von entscheidender Bedeutung. Spezielle Aktionspläne wurden etwa für Marokko, Sri Lanka, Afghanistan und die angrenzenden Gebiete, Somalia, den Irak sowie Albanien und die angrenzenden Gebiete vereinbart. Die Beziehungen zu den AKP-Staaten, den Mittelmeerländern und den Staaten in Südosteuropa werden vertieft, um partnerschaftlich eine Migrationspolitik zu entwickeln. Mit den Aufständen in der arabischen Welt sind die Abkommen, die mit den nordafrikanischen Diktatoren abgeschlossen wurden, nun erst mal hinfällig. Seitdem versuchen wieder mehr Menschen über das Mittelmeer die Küsten Europas zu erreichen. Die Probleme der internationalen Migrationsbewegungen versucht Europa seitdem mit den Mechanismen der Flüchtlingsabwehr zu verdrängen, was konsequenterweise immer wieder zu neuen Krisen führt.

Ein wichtiges Anliegen der EU ist die Prävention und Bekämpfung der illegalen Einwanderung unter strikter Beachtung der Menschen- und Flüchtlingsrechte. Durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Drittstaaten wird erreicht, dass diese Staaten jene Personen wieder aufnehmen, die aus ihrem Territorium illegal in die EU eingereist sind. Gleichzeitig unternehmen die Mitgliedstaaten konkrete Schritte zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz insbesondere von Frauen und Kindern vor sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der menschlichen Arbeitskraft.

Die EU-weite Umsetzung der sogenannten EU-Rückführungs-Richtlinie⁹ und der EU-Sanktions-Richtlinie trägt zur Stärkung relevanter Standards bei. Die Rückführungs-Richtlinie sieht gemeinsame Regeln für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vor - unter gleichzeitiger Stärkung der Verfahrensrechte der Betroffenen. Die Sanktions-Richtlinie¹⁰ zielt darauf ab, die Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten, zu bekämpfen und gleichzeitig die betroffenen Migrantinnen und Migranten vor Ausbeutung zu schützen. Die Richtlinie sieht neben Kontroll- und Meldepflichten für Arbeitgeber insbesondere administrative und strafrechtliche Sanktionen gegenüber Arbeitgebern vor, die illegale Migranten beschäftigen.

Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags im Jahr 1993 hat die EU eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ entwickelt, die dort, wo es um die Interessen der EU geht, ein gemeinsames Vorgehen vorsieht. Der Lissabonner Vertrag, der am 01. Dezember 2009 in Kraft trat, legt gemeinsame Prinzipien und Ziele fest und schafft einen neuen institutionellen Rahmen für das auswärtige Handeln der EU. Nach der Definition des Lissabonner Vertrags umfasst das auswärtige Handeln neben dem politische Dialog und der Handelspolitik auch die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Drittländern. Dabei lässt sich die EU bei ihrem Handeln von folgenden Grundsätzen leiten: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts¹¹ Im Vertrag ist weiterhin festgelegt, dass das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit der EU in der Bekämpfung und der Beseitigung der Armut besteht¹².

⁹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008

¹⁰ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009

¹¹ Vertrag über die Europäische Union (EUV), Artikel 21 Absatz 1

¹² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 208

Der Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union liegt grundsätzlich in der alleinigen Verantwortung der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten. Bei der intensiven Zusammenarbeit der nationalen Grenzpolizeien ist auch bei einem effektiven Schutz der Außengrenzen die Achtung des Menschen-, Flüchtlings- und Seerechts von großer Bedeutung. Um die europäische Solidarität für den Schutz der Außengrenzen entsprechend – auch vor dem Hintergrund des Wegfalls der Binnengrenzen – gemeinsam zu organisieren, haben sich die Mitgliedstaaten auf die Einrichtung der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX¹³ verständigt, die im Oktober 2005 ihre Tätigkeit aufnahm. Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT¹⁴) sollen für einen begrenzten Zeitraum in Ausnahme- und Notsituationen Unterstützung leisten. Derartige Situationen können z.B. entstehen, wenn ein Mitgliedstaat sich einem massiven Zustrom von Drittstaatsangehörigen gegenüber sieht, die versuchen illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen. Die Soforteinsatzteams sind jedoch nicht dafür vorgesehen, über lange Zeit Unterstützung zu leisten. Im April 2010 wurden außerdem Leitlinien für gemeinsame von FRONTEX koordinierte Operationen auf See verabschiedet.

5. Das bisher Erreichte

Auf dem Weg zu einem einheitlich geregelten Asyl- und Einwanderungsrecht hat die Union bisher mehrere Gesetze (Verordnungen, Richtlinien) und Weisungen erlassen. Die wichtigsten sind:

- VERORDNUNG Nr. 2000/2725/EG DES RATES vom 11.12.2000 über die Einrichtung von EURODAC: Die Verordnung über die Einrichtung einer Datenbank ermöglicht den europaweiten Abgleich von Fingerabdrücken. Damit soll die effektive Anwendung des Dubliner Abkommens gewährleistet werden. Das Dubliner Übereinkommen regelt, welcher Mitgliedsstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, der von einem aus einem Drittland stammenden Ausländer innerhalb der EU gestellt wird.
- RICHTLINIE Nr. 2001/55/EG DES RATES vom 20.07.2001 über den vorübergehenden Schutz: Die Richtlinie enthält Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und benennt Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten. Mit dieser Richtlinie sollen zum einen Mindeststandards bei der massenhaften Aufnahme von Flüchtlingen garantiert, zum anderen die aus der Flüchtlingsaufnahme resultierenden Lasten gleichmäßig auf die Mitgliedsstaaten verteilt werden.
- RICHTLINIE 2003/9/EG DES RATES vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union: Die Richtlinie zu den sozialen Aufnahmebedingungen regelt die sozialen Mindestrechte von Schutzsuchenden während des Asylverfahrens. Diese Richtlinie wurde am 27. Januar 2003 vom Rat angenommen und musste bis zum 6. Februar 2005 in nationalstaatliches Recht umgesetzt werden.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26.10.2004 (2011 geändert)

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 2007/863 des EP und des Rates vom 11. Juli 2007

- VERORDNUNG (EG) Nr. 2003/343 DES RATES vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist: Die sog. „Dublin II-Verordnung“ regelt die Zuständigkeit des jeweiligen EUMitgliedstaates hinsichtlich von Asylverfahren. Diese Verordnung wurde am 18. Februar 2003 beschlossen und kommt seit dem 1. September 2003 in allen EU-Staaten und in den zwei Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island sowie seit 2008 in der Schweiz zur praktischen Anwendung.
- RICHTLINIE 2003/86/EG DES RATES vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung: Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten.
- RICHTLINIE 2003/109/EG DES RATES vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen: Die Richtlinie legt die Bedingungen fest, unter denen ein Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen, der sich rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet und in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, der ihm diese Rechtsstellung zuerkannt hat, aufhält, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erteilen oder entziehen kann, sowie der mit dieser Rechtsstellung verbundenen Rechte.
- VERORDNUNG (EG) 1030/2002 DES RATES vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige i.V.m. der Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002. Mit diesen Verordnungen wurden die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige einheitlich gestaltet. Wesentlich ist vor allem, dass die Verordnungen vorgeben, dass Aufenthaltstitel grundsätzlich nur noch als eigenständige Dokumente auszustellen sind, und dass biometrische Merkmale (Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke) erfasst und im Chip des neuen sogenannten elektronischen Aufenthaltstitels gespeichert werden.
- RICHTLINIE 2004/83/EG DES RATES vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes: Die Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff und zum ergänzenden Schutz (sog. Qualifikationsrichtlinie) regelt, wer Asyl und wer ergänzenden Schutz erhält sowie welche sozialen Rechte Flüchtlingen im Asylland gewährt werden.
- RICHTLINIE 2004/38/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG: Diese Richtlinie regelt die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und (Dauer-) Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten genießen und die Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit.

- MITTEILUNG DER KOMMISSION vom Dezember 2005 über einen Plan zur legalen Einwanderung. Ende 2005 legte die Kommission ihre Überlegungen zur Zukunft der Europäischen Migrationspolitik in einem „Strategieplan“ dar, der die geplanten Maßnahmen und rechtlichen Initiativen zur konsequenten Entwicklung einer EU-Politik zur legalen Zuwanderung enthält. Zum Thema Zuwanderung von Arbeitskräften hat die Kommission eine Reihe legislativer und operativer Maßnahmen in vier Aktionsbereichen vorgeschlagen. Insbesondere sollte nach Vorstellung der Kommission eine Rahmenrichtlinie ausgearbeitet werden, die allen legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen bestimmte Rechte garantiert. Diese Richtlinie ist im Dezember 2011 in Kraft getreten.
- RICHTLINIE 2005/85/EG DES RATES vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft: Die Richtlinie zu den gemeinsamen Asylverfahren legt Mindeststandards für die Durchführung von Asylverfahren fest. Ohne Aussprache haben die EU-Innenminister am 1.12.2005 die so genannte Asylverfahrensrichtlinie beschlossen.
- VERORDNUNG (EG) Nr. 2006/562 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex): Diese Verordnung sieht vor, dass keine Grenzkontrollen in Bezug auf Personen stattfinden, die die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union überschreiten. Sie legt Regeln für die Grenzkontrollen in Bezug auf Personen fest, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union überschreiten.
- VERORDNUNG (EG) Nr. 2007/2004 DES RATES vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX): Durch diese Verordnung wird eine Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen zur Verbesserung des integrierten Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union errichtet.
Als Folge des schweren Flüchtlingsunglücks vor Lampedusa im Oktober 2013 haben die EU-Staaten am 16. April 2014 eine Reihe von Neuregelungen zur Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 beschlossen: Die EU-Staaten sowie FRONTEX sind danach auch nach EU-Recht explizit verpflichtet, Flüchtlingen in Seenot zu helfen. Bislang basierten die Rettungseinsätze auf Freiwilligkeit. Flüchtlingsboote dürfen künftig nicht mehr abgedrängt oder zur Rückkehr genötigt werden; sie dürfen lediglich gewarnt werden, nicht in territoriale Gewässer von EU-Mitgliedstaaten einzudringen.
- VERORDNUNG (EG) Nr. 2007/863 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT) und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten: Mit dieser Verordnung wird ein Mechanismus eingerichtet, um in Form von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (im Text als „Teams“ bezeichnet) für die rasche operative und zeitlich befristete Unterstützung eines darum ersuchenden Mitgliedstaats zu sorgen, der einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, insbesondere durch den Zustrom einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen an bestimmten Stellen der Außengrenzen, die versuchen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen. Mit der Verordnung wird auch festgelegt, welche Aufgaben und Befugnisse die Teammitglieder während Operationen in einem anderen Mitgliedstaat wahrnehmen dürfen.

- **ENTSCHEIDUNG Nr. 573/2007/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES** vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates: In dieser Entscheidung sind die Ziele, zu denen der Flüchtlingsfonds beiträgt, seine Durchführung, die verfügbaren Haushaltsmittel und die Kriterien für die Verteilung dieser Mittel festgelegt.
- **VORSCHLAG** der EU-KOMMISSION für eine Neufassung der Aufnahmerichtlinie: Änderungsvorschlag der Kommission vom 03.12.2008 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. Nach Stellungnahmen des EP und des UNHCR hat die Kommission am 01.06.2011 einen abgeänderter Vorschlag vorgelegt.
- **RICHTLINIE 2008/115/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES** vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger: Diese Richtlinie enthält gemeinsame Normen und Verfahren, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Einklang mit den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschafts- und des Völkerrechts, einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte, anzuwenden sind.
- **MITTEILUNG KOM 2008/359 (endg.) DER KOMMISSION** vom 17. Juni 2008 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschaftsund Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen– Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente (Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.): Die Mitteilung enthält zehn Grundsätze, auf denen nach Vorstellung der Kommission die gemeinsame Einwanderungspolitik aufbauen soll, und die notwendigen Maßnahmen für die Umsetzung dieser Grundsätze. Vorgesehen ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen im Bereich der gemeinsamen Einwanderungspolitik, ein regelmäßiges „Follow-up“ durch Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen und eine jährliche Bewertung. Der Europäische Rat soll auf der Grundlage eines Kommissionsberichts über die Einwanderungssituation auf europäischer und nationaler Ebene Empfehlungen aussprechen.
- **RICHTLINIE 2009/52/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES** vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen. Ein wichtiger Anreiz für die rechtswidrige Einwanderung in die EU besteht darin, dass es in der EU möglich ist, eine Beschäftigung zu finden, auch ohne den erforderlichen Rechtsstatus zu besitzen. Die Bekämpfung von rechtswidriger Einwanderung und rechtswidrigem Aufenthalt muss daher auch Maßnahmen zur Verringerung dieses Anreizes einschließen. Als zentrales Element dieser Maßnahmen wird ein allgemeines Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt in der EU eingeführt. Das Verbot wird durch Sanktionen gegen Arbeitgeber, die ihm zuwiderhandeln, ergänzt.

6. Literaturhinweise

Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 35-36/2008, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament: Migration in Europa. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008

Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: Europapolitik online

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg 2011

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Migrationsbericht 2013, Nürnberg 2014

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg 2013

Bundeszentrale für politische Bildung. www.bpb.de/gesellschaft/migration 2014

EuroStat (Hrsg.): Statistical books 2013. Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation, Brüssel 2014

EuroStat (Hrsg.): Population and social conditions. Data in focus 8/2014

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel, Europäische Kommission.

KOM(2006) 735 endgültig vom 30.11.2006.

»http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0735de01.pdf«.

Oltmer, Jochen: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart. Verlag C.H. Beck, München, 2012

Oltmer, Jochen: Migration im 19. und 20. Jahrhundert. München/Oldenbourg, 2010. Dossier Migration.

ProAsyl: Zahlen und Fakten 2013. <http://www.proasyl.de/de/themen/zahlenund-fakten/>

UNHCR (Hrsg.): 2008 Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, New York 2009

UNHCR: UNO - Flüchtlingshilfe: <http://www.unofluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html>, Stand: 2013

UN: International Migration Policies 2013, New York, USA Varvitsiotis, Ioannis M.: Wanderungspolitik in Europa, Fraktion der EVP-ED (Hrsg.), Brüssel 2006

Vertrag (der Europäischen Union) von Lissabon: Erschienen in Schriftenreihe Band 709, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2006

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union . Politisches System und Politikbereiche. Erschienen in Schriftenreihe Band 689, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008

Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Erschienen in Schriftenreihe Band 393, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2006

7. Das Planspiel „Magnet Europa“

7.1. Szenario

Aus einem historischen Alltagsphänomen ist eine globale Herausforderung geworden: Eine neue Völkerwanderung und Europa spürt ihre Ausläufer von Jahr zu Jahr mehr. Die Staaten der Europäischen Union sind in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten Einwanderungsgebiete der Welt geworden. Der Wanderungssaldo lag nach Angaben des „Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA)“ bei 1,81 Millionen Personen pro Jahr in den Jahren 2005 bis 2010¹⁵. Auch für die Jahre bis 2060 nimmt das UN/DESA einen positiven Wanderungssaldo von 830.000 Personen pro Jahr an. In Europa waren Spanien und Italien im Zeitraum 2005 bis 2010 die Staaten mit dem höchsten Wanderungssaldo von plus 450.000 bzw. 400.000 Personen, im Jahr 2013 Deutschland, Schweden; Frankreich und das Vereinigte Königreich mit ca. 280.000 Personen. Die Menschen kommen, um der Not in ihren Heimatstaaten zu entfliehen, auf der Suche nach Arbeit oder nach einem besseren Leben. Viele kommen legal, nicht wenige illegal und sie sind bereit erhebliche Risiken auf sich zu nehmen.

In Europa herrscht teilweise angesichts der Presseberichte von an den Küsten Italiens, Spaniens und Maltas anlandenden Flüchtlingen sowie über die Landesgrenze von der Türkei nach Griechenland kommenden illegalen Migranten ein Bedrohungsszenario vor. Von einer „Invasion der Armen“ ist die Rede. Das Bild der Unterprivilegierten, die sich aus den armen Regionen der Welt aufmachen, um ihren Anteil an wirtschaftlicher Prosperität - notfalls mit Waffengewalt - einzufordern, hat den Franzosen Jean Raspail in den siebziger Jahren gar zu einem in der migrationspolitischen Diskussion viel beachteten Roman inspiriert¹⁶

Das Szenario für das Planspiel „Magnet Europa“ bietet der von der BBC/GB produzierte Film „Der Marsch“ des Regisseurs David Wheatley aus dem Jahr 1990. Der Film erzählt den Aufbruch Zehntausender verzweifelter Menschen aus einem sudanesischen Flüchtlingslager. Kritiker werden anführen, dass die Spielhandlung übertreibt und überholt ist. Das Szenario des Films ist jedoch durch die dramatischen Ereignisse in Afrika, in Syrien, der Türkei und die täglichen Flüchtlingsdramen an den Küsten der europäischen Mittelmeerländer von der Wirklichkeit längst eingeholt und aktuell wie eh und je.

¹⁵ UN - Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011). World Population Prospects: The 2010 Revision Eurostat: Schlüsseldaten über Europa 2010. Jahrbuch der Regionen 2010, Europe in figures – Yearbook 2010

¹⁶ Raspail, Jean: Le Camp des Saints, Paris 1973

7.2. Inhalte und Ziele

Das Planspiel „Magnet Europa“ befasst sich inhaltlich im Wesentlichen mit vier Bereichen der Migrationspolitik:

- Erstens, mit dem „Vorübergehenden Schutz“, durch den bei einem Massenzustrom - unabhängig von einem Asylverfahren - Flüchtlingen sofortiger Schutz geboten werden kann.
- Zweitens, mit den Grundsätzen, Maßnahmen und Instrumenten für eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik.
- Drittens, mit Maßnahmen zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik und mit Maßnahmen zur Migrationsvermeidung
- Viertens, mit der Politik der Europäischen Union zum Schutz der Außengrenzen als Voraussetzung für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Dabei werden folgende **Lehr- und Lernziele** verfolgt:

- Strukturen und Organisation der Europäischen Union veranschaulichen;
- Rechtsetzungsverfahren der EU anhand des „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ kennen lernen und durchführen;
- Zuständigkeiten, Aufgaben und Funktionen der Organe der Europäischen Union bei der Verwirklichung der Migrationspolitik der Union veranschaulichen und transparent machen;
- Positionen und Interessen der Mitgliedstaaten im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik erarbeiten;
- Einschätzungen und Konzepte der Mitgliedstaaten und der EU-Organe durch Gegenüberstellung verschiedener Blickwinkel und Standpunkte kennenlernen, vergleichen, eigene Ideen reflektieren und Lösungsmöglichkeiten diskutieren;
- Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung und Konsensbildung in der Europäischen Union bewusst machen;
- Einblick gewinnen in die Notwendigkeit der Kooperation zwischen den Nationalstaaten aufgrund der grenzüberschreitenden Problemlagen;
- Dimension der Migrationsproblematik und ihrer Auswirkungen auf andere Politikbereiche (z.B. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit) bewusst machen.

Durch die Übernahme politischer Rollen lernen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre eigene Stellung als Staatsbürger zu bestimmen und auf der Grundlage ihrer Interaktionen im Planspiel eigene Handlungsspielräume in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu erörtern. Außerdem üben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer demokratische Fähigkeiten wie das Austragen von Konflikten, das Erkennen von Interessenlagen, das Denken in Alternativen, das Definieren von Problemen sowie das Formulieren und Begründen eigener Standpunkte.

7.3. Teilnehmerinnen und Teilnehmer (TN)

Nachstehend werden folgende Abkürzungen und im Text und den Rollenbeschreibungen ausschließlich die maskuline Form verwendet. Bei der Ansprache der Teilnehmer muss entsprechend der Rollenbesetzung zwischen maskuliner und femininer Form unterschieden werden.

- **SpLtg**
Spilleitung (ein bis zwei Spielleiterinnen und/oder Spielleiter)
- **TN**
Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer (Rolleninhaber)
- **KOM**
Kommission bzw. Kommissar/-in für „Migration, Inneres und Staatsbürgerschaft“
- **HV**
Hohe/-r Vertreter/-in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
zugleich Vorsitzende/-r im Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“
- **Rat AM**
Rat der EU in der Zusammensetzung der Außenminister
(Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen)
- **Rat IM**
Rat der EU in der Zusammensetzung der Innenminister (Justiz und Inneres)
- **EP**
Europäisches Parlament (im Planspiel durch den Ausschuss LIBE repräsentiert)
- **LIBE**
Ständiger Ausschuss „Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres“
- **PR**
Pressevertreter (Printmedien) als Vertreter der europäischen Öffentlichkeit

7.4. Aufgabe der Spielleitung und der Vorsitzenden im Planspiel

Die Spielleitung übernimmt im Planspiel die Koordination. Sie steht für die Erläuterung von organisatorischen Fragen zur Verfügung, führt die Aufsicht über die TN und kann die Kommunikation in den Gruppen anstoßen, ohne jedoch inhaltliche Lösungshinweise zu geben.

Den Vorsitzenden der Organe, Institutionen und Einrichtungen kommt im Planspiel vor allem die Aufgabe zu, die Kohärenz und Kontinuität der Beratungen und Entscheidungen zu sichern, Kompromisse und pragmatische Lösungen auszuarbeiten und die Tagungen ihrer Gruppen zu leiten. In den Plenumsphasen sind sie zugleich Sprecher ihrer Gruppe. Sie können jedoch diese Aufgabe auch an ein anderes Gruppenmitglied ganz oder teilweise übertragen.

- Den Vorsitz in der Kommission führt der Kommissar für Migration, Inneres und Staatsbürgerschaft.
- Den Vorsitz im Rat IM führen die Mitgliedstaaten im Wechsel. Dazu wird durch die Spielleitung je nach Termin der Durchführung das Land benannt, dass durch den durch die EU bestimmten Zyklus vorgegeben ist: Danach übernehmen den Vorsitz im Rat im 1. HJ 2015: Lettland, im 2. HJ 2015: Luxemburg,; im 1. HJ 2016: Niederlande, im 2. HJ 2016: Slowakei; im 1.HJ 2017: Malta, im 2.HJ 2017: das Vereinigte Königreich (GB); im 1. HJ 2018: Estland, im 2. HJ 2018: Bulgarien.
- Den Vorsitz im Rat AM übernimmt der „Hohe Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (HV).
- Der Ausschuss „Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres“ (LIBE) wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden. Der Ausschuss verkörpert im Planspiel das Europäische Parlament (EP).

Übersicht über eine mögliche Rollenverteilung bei einer unterschiedlicher Anzahl von Teilnehmern

Rolle/Funktion	Anzahl der TN				
	ca. 40	ca. 35	ca. 30	ca. 25	ca. 20
SpLtg	2	1-2	1-2	1	1
KOM	3-4	3-4	3-4	3-4	3
HV	1	1	1	1	-
Rat AM	13 D, F, GB, I, E, GR + 7 weitere beliebige EU- Staaten	11 D, F, GB, I, E, GR + 5 weitere beliebige EU- Staaten	9 D, F, GB, I, E, GR + 3 weitere beliebige EU- Staaten	8 D, F, GB, I, E, GR + 2 weitere beliebige EU- Staaten	6 D, F, GB, I, E, GR
Rat IM	13 D, F, GB, I, E, GR + 7 weitere beliebige EU- Staaten	11 D, F, GB, I, E, GR + 5 weitere beliebige EU- Staaten	9 D, F, GB, I, E, GR + 3 weitere beliebige EU- Staaten	8 D, F, GB, I, E, GR + 2 weitere beliebige EU- Staaten	7 D, F, GB, I, E, GR + 1 weiterer EU-Staat
LIBE / EP	7 (je 2 x EVP und S&D)	6 (2 x EVP)	5	5	4
PR	2	2	2	-	-

Hinweis

Bei Verwendung aller verfügbaren Rollenkarten und/oder die Doppelbesetzung von Rollen, kann die Anzahl der TN am Planspiel auf ca. 50 Personen erhöht werden.

Bei der Rollenvergabe in den Räten AM und IM sollten neben den sechs „gesetzten“ Staaten (D, F, GB, I, E und GR) möglichst unterschiedliche Staaten (z.B. Politik, Wirtschaftskraft, Einwohnerzahl, Region) ausgewählt werden, um das Meinungsspektrum bei den Beratungen in den Räten zu erweitern.

Bei einer kleinen TN - Gruppe von ca. 20 Personen kann der HV und der Rat AM und damit auch die dem HV und dem Rat AM im Planspiel zugewiesene Thematik (außenpolitische Aspekte bzw. Einwanderung und Asyl) entfallen. Außerdem wird die Rolle der PR nicht besetzt.

7.6. Konzeption des Planspiels

Die Konzeption des Planspiels „Magnet Europa“ basiert auf der „audiovisuellen Szenariotechnik“. Die Grundlage hierfür bildet der Film „Der Marsch“ des Regisseurs David Wheatley aus dem Jahr 1990.

7.6.1. Der Film „Der Marsch“

Der Film „Der Marsch“ ist von der BBC, Großbritannien unter dem Titel „The March on Europe“ als Beitrag zur „One World Week“ produziert worden und kann in deutscher Fassung als VHS – Film bei den Landesfilmdiensten und/oder Bild- und Tonstellen der Länder und Medienstellen verschiedener kirchlicher Einrichtungen ausgeliehen werden. Nach Kenntnis des Verfassers gibt es keine DVD und es gab bisher auch nur zwei Free-TV Ausstrahlungen 1990 (ARD) und 2007 (WDR). Der Film ist jedoch bei YouTube eingestellt.

Wer den Film erwerben will, muss sich an den Mitschnitt-Service der Fernsehanstalten wenden, z.B. WDR mediagroup digital GmbH, Hugo-Eckener-Straße 27, 50829 Köln, Tel.: 0221/95 333 333, FAX: 0221 / 95 333 245.

Je nach Nutzungsart fallen für die Fernsehkopie unterschiedlich hohe Gebühren an, denn alle Sendungen und Beiträge im Fernsehen sind urheberrechtlich geschützt.

Aus rechtlichen Gründen wird deshalb unterschieden zwischen:

- privater Nutzung,
- schulischer/ wissenschaftlicher Nutzung und
- öffentliche Nutzung

Das Mitschnitt-Team erstellt bei Bedarf ein konkretes Angebot.

7.6.2. Mediendidaktische Hinweise für den Einsatz des Film im Planspiel

„Der Marsch“ ist ein Fernsehfilm über einen Hungermarsch von Tausenden von Afrikanern nach Europa. Im Sudan bricht eine Gruppe verzweifelter Menschen auf, um dem Hungertod zu entgehen. Ihr Ziel ist Europa. Nur dort sieht ihr charismatischer Führer, Isa El-Mahdi, eine Chance, seine Gefolgsleute vor dem Hungertod zu retten, den die ökologische und klimatische Katastrophe unausweichlich macht. Auf dem Marsch nach Spanien schwillt der Strom der Flüchtlinge auf eine halbe Million Menschen an. In Europa macht sich „Panik“ breit, die Festung des Wohlstands könnte in Gefahr geraten. In Brüssel werden in der Kommission und im Rat heftige Diskussionen geführt, wie die Europäische Union auf das Ereignis reagieren soll. Die „Kommissarin für Entwicklungshilfe“, Claire Fitzgerald, votiert für humanitäre Lösungen, Mitglieder des Rats wollen die Marschierenden mit militärischer Gewalt von Europa fernhalten.

Der Film fragt nach der Verantwortung der reichen Nationen für ein gerechtes Zusammenleben der Völker in der Welt. Er zeigt, dass die Europäische Union ein umfassendes Migrationskonzept benötigt, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. Er zeigt aber auch das anfängliche Desinteresse der Europäer an einer Verwirklichung eines derartigen Konzepts, das auf eine wirksame Bekämpfung der Armut, eine Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten in den Entwicklungsländern zielt. Dieses Verhalten ändert sich erst dann, als der Marsch der Hungernden nach Europa von der internationalen Presse aufgegriffen und weltweit publiziert wird und die Europäer den Massenexodus der Armutsflüchtlingen als drohende Gefahr für die soziale und politische Ordnung in Europa einschätzen. Und er zeigt letztlich, wie wichtig ein effizientes gemeinsames Management der Migrationsströme (vor allem im Fall eines Massenzustroms von Flüchtlingen) mit effektiven Kontrollen an den Außengrenzen und wirkungsvollen Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist.

Der Film „Der Marsch“ hat eine Länge von 95 Minuten einschließlich Vor- und Abspann. Für das Planspiel wird der Film nicht in Gänze vorgeführt sondern in vier Teilabschnitte unterteilt. Dabei empfiehlt es sich, die Teile des Films, die sich mit der privaten Situation der Kommissarin auseinandersetzen, zu überspringen oder „auszublenden“. Dadurch werden die einzelnen Teilabschnitte z.T. erheblich verkürzt, ohne dass es zu substantziellen Veränderungen der Aussage des Films kommt.

7.6.3. Vorschlag für die Einteilung der Filmausschnitte

Teil	Länge des Ausschnitts		Stelle im Film, an der der jeweilige Ausschnitt gestoppt werden muss
	Normalfassung	Kurzfassung	
Erster Filmausschnitt	17 Min	17 Min ohne Vorspann: ca. 14 Min	Vom Beginn des Films bis zu der Stelle, an der die Kommissarin Claire Fitzgerald ihrem Mitarbeiter, Roy Cox, einen Zettel zuschiebt, auf dem sie die Worte „ <i>Watch us die</i> “ geschrieben hat.
Zweiter Filmausschnitt	26 Min	ca. 17 Min	Ab Ende des ersten Teils bis zu der Stelle, an der ein Mitarbeiter der Kommissarin nach einem Fernsehbericht über den Marsch die Situation aus seiner Sicht beurteilt und sein Glas erhebend sagt: „ <i>Eines Tages werden wir kämpfen müssen - ich meine kämpfen - Skol!</i> “
Dritter Filmausschnitt	24 Min	ca. 16 Min	Ab Ende des zweiten Teils bis zu der Stelle, an der der Vorsitzende des Rats „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (AM) am Ende einer Sitzung zu der Kommissarin sagt: „ <i>Gut, Commissioner, tun Sie etwas um die Situation zu entschärfen!</i> “
Vierter Filmausschnitt	21 Min	21 Min oder ca. 16 Min	Ab Ende des dritten Teils oder für die Kurzfassung 5 Minuten vorspulen bis zu der Szene, in der die Flüchtlinge die Boote zu Wasser lassen bis zum Abspann des Films.
Länge des Films	ca. 90 Min	ca. 66 Min	

7.7. Zeit- und Verlaufsplan

Für die Durchführung des Planspiels „Magnet Europa“ müssen ca. 12 Unterrichtsstunden, d.h. 1 ½ bis 2 Tage veranschlagt werden.

Die Zeitangaben und die einzelnen inhaltlichen Elemente im Zeit- und Verlaufsplan sind je nach Gruppe variabel zu handhaben. Essenzeiten und die damit zusammenhängenden Unterbrechungen sind spieltechnisch so in die Simulation einzubauen, dass Plenumsphasen möglichst nicht zerrissen werden.

Phase	Teil	Zeit	Inhalt	Anmerkung
Einführungsphase	I	60 Min.	Einführung	Plenum
		20'	1. Kurze thematische Einführung in die Migrationsproblematik	Planspielbeschreibung Kap. 1 - 4 (5) Tageszeitungen / Filme
		20'	2. Einführung in den Ablauf des Planspiels,	Planspielbeschreibung Kap. 7
		20'	Rollenverteilung, Ausgabe der Rollenprofile	Rollenblätter: RO 1 bis 28
			Vorführen des ersten Filmabschnitts	Film „Der Marsch“
Simulationsphase	II	120 Min.	Einarbeitung in die Rollen Bestimmung der eigenen Position Erarbeitung eines Gesetzentwurfs	Gruppenarbeit
		20' (100') parallel	1. Einarbeiten in die Rollen	RO 1 bis 28 Arbeitsaufträge an den Rat IM und Rat AM mündlich gemäß Text „Simulationsphase II“ und AA 1
		100' parallel	2. Vorbereiten von Statements durch die Mitglieder des Rates (AM und IM) und die Ausschussmitglieder LIBE (EP)	Arbeitsauftrag an LIBE: AA 2 Rollenblatt: RO 3
			3. Pressearbeit: Interviews, Recherchen, Wandzeitung (PR)	Arbeitsauftrag AA 2 und Arbeitsmaterialien: AM 1 und AM 2 (ggf. RV 1)
			4. Erarbeiten eines Gesetzentwurfs durch die KOM	

Phase	Teil	Zeit	Inhalt	Anmerkung
Simulationsphase	II	140 Min.	Positionen der Mitgliedstaaten der EU und des EP zur Migrationspolitik	Plenum
		5 - 10'	Presseschau: Erste Pressemeldungen und Berichte, Kommentare	Rollenblatt: RO 3
		110'	Vorstellen der Positionen der Mitgliedstaaten der EU und des EP zur Migrationspolitik: Vortrag der Statements durch die Mitglieder im Rat der EU (AM und IM) und den Sprecher des Ausschusses LIBE; anschließend kurze Aussprache	Rollenblätter: RO 4 - 8 Rollenblätter: RO 9 - 28
		100' parallel	Erarbeiten eines Gesetzentwurfs durch die KOM Fortsetzung der Erarbeitung des Gesetzentwurfs	Partnerarbeit Arbeitsauftrag AA 1 + Arbeitsmaterialien AM 1 und AM 2
		30' parallel	HV/KOM: Erarbeiten von Vorschlägen für Maßnahmen zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik und für Maßnahmen zur Migrationsvermeidung	Einzelarbeit Arbeitsauftrag: AA 4 und AA 5 und AM 4 - AM 6
			Alternative HV: Vorbereitung auf die Beratung über einen Einwanderungspakts im Rat (AM) siehe: Phase IV	Einzelarbeit AA 4 A, AA 5 A, AA 6 A AM 3 für die KOM AM 3 für den HV/Rat AM
		20'	Vorführen des zweiten Filmabschnitts	Film „Der Marsch“

Phase	Teil	Zeit	Inhalt	Anmerkung
Simulationsphase	IV	20 Min. (15 - 20') parallel	<p>Ordentliches Gesetzgebungsverfahren Vorlage eines RL – Entwurfs</p> <p>Vorlage eines Entwurfs einer Richtlinie (RL) durch die KOM zur Beratung im Rat IM und im EP (LIBE)</p> <p>HV: Vorlage an Rat (AM) Maßnahmen zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik</p>	<p>Plenum</p> <p>Basisinformation: EU 5 Arbeitsmaterial: AM 1 Erarbeiteter RL - Vorschlag</p>
		(15 - 20') parallel	<p>und für Maßnahmen zur Migrationsvermeidung</p> <hr/> <p>Alternative</p> <p>KOM: Vorlage einer Mitteilung</p> <p>Mitteilung der KOM an den Rat AM zur Ausgestaltung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik</p>	<p>Arbeitsauftrag AA 4, AA 5, AM 4 bis AM 6 Gruppenarbeit</p> <p>AA 4 A, AA 5 A, AA 6 A und AM 3</p>
Simulationsphase	V	ca. 120 Min. (120') parallel	<p>Ordentliches Gesetzgebungsverfahren Erste Lesung Rat und EP</p> <p>Erörtern des Kommissionsvorschlags im Rat IM und EP (LIBE). Erarbeiten einer Stellungnahme durch das EP (LIBE) und Übermittlung an den Rat IM (Standpunkt EP Erste Lesung)</p>	<p>Gruppenarbeit</p> <p>Arbeitsauftrag: AA 7 Basisinformation: EU 5 und EU 6 Arbeitsmaterial: AM 1</p>
		(120') parallel	<p>Rat AM/ HV: Diskussion von Maßnahmen zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik und für Maßnahmen zur Migrationsvermeidung</p> <hr/> <p>Alternative</p> <p>Einwanderungskonzept</p> <p>Erarbeiten von gemeinsamen Grundsätzen zu Einwanderung und Asyl durch den Rat AM (Vorsitz: HV)</p> <p>Pressearbeit Interviews, Berichte, Kommentare, Wandzeitung</p>	<p>AM 4 bis AM 6</p> <p>Gruppenarbeit Arbeitsauftrag AA 5 und 4 + Arbeitsmaterial AM 3</p> <p>Plenum Rollenblatt RO 3</p>

Phase	Teil	Zeit	Inhalt	Anmerkung
Simulationsphase	VI	70 Min.	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren Erste Lesung Rat und EP	Plenum
		20'	• Das EP (LIBE) gibt das an den Rat IM übermittelte Ergebnis der Ersten Lesung bekannt	Basisinformation: EU 5 und EU 6 Arbeitsmaterial: AM 1
		20'	• Der Rat IM stellt den Standpunkt des Rats (Erste Lesung) zum RL - Vorschlag vor	Basisinformation: EU 5 und EU 6
		15'	• Die KOM unterrichtet nach Kenntnisnahme der Standpunkte EP und Rat über ihren Standpunkt	Basisinformation: EU 5
		15'	• Die PR präsentiert kurz (!) die Ergebnisse ihrer Recherchen und lädt Vertreter des EP und des Rats IM zu Kurzinterviews (im Plenum) ein	Rollenblatt: RO 3 und mdl. Auftrag durch die SpLtg (Interview)
Simulationsphase	VII	120 Min.	Zweite Lesung im EP und im Rat sowie ggf. Vermittlungsverfahren und Erlass der Richtlinie	Plenum
		30'		2. Lesung u. Vermittlungsverfahren werden unter Zeitdruck durchgeführt. Basisinformation: EU 6
		20'	Vorstellen der Maßnahmen Rat (AM) zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik und Maßnahmen zur Migrationsvermeidung durch den HV	AA4, AA 5, AM 4 bis AM 6
			Alternative Vorstellen und Erläutern des Einwanderungskonzepts des Rats AM durch den HV	Arbeitsauftrag AA 4 A bis AA 6 A, AM 3
Simulationsphase	VIII	20-25'	Vorführen des dritten Filmabschnitts	Film „Der Marsch“

Phase	Teil	Zeit	Inhalt	Anmerkung
Simulationsphase	VIII	60 Min.	Notlage, GASP	Gruppenarbeit Arbeitsauftrag: AA 8, FA 11 Arbeitsauftrag: AA 9, FA 11 Arbeitsauftrag: AA 10, FA 11 Arbeitsauftrag: AA 11, FA 11
		60'	<ul style="list-style-type: none"> • Erarbeiten von Vorschlägen für vorläufige Maßnahmen infolge einer Notlage durch die KOM 	
		60	<ul style="list-style-type: none"> • Beschlussfassung (Notlage und Feststellung Massenzustrom) durch den Rat der EU (IM) 	
		60	<ul style="list-style-type: none"> • Empfehlen gemeinsamer Strategien, durch den Rat der EU (AM) 	
		60	<ul style="list-style-type: none"> • Anfragen, Empfehlungen, Stellungnahmen des EP (LIBE) 	
Simulationsphase	IX	50 - 60 Min.	Vortrag der Arbeitsergebnisse zu den Arbeitsaufträgen der Phase VIII	Plenum
		30'	Aussprache, Diskussion und ggf. Ergänzung durch die Spielleitung.	
		20'	Vorführen des vierten und letzten Filmabschnitts	Film „Der Marsch“
Auswertung	X	30 - 45 Min.	Auswertung Fragen zum Film und Spielverlauf sowie thematische Auswertung	Plenum Leitfaden für die Auswertung: AM 7

7.8. Hinweise zum Ablauf des Planspiels

Vorbereitung

Für die Durchführung des Planspiels wird ein großer Seminarraum benötigt. Falls der Veranstaltungsort die Möglichkeit bietet, weitere Räumlichkeiten zu nutzen, sollte jeder Gruppe (ausgenommen: PR) ein Arbeitsraum zugewiesen werden, damit sich die einzelnen Vertreter außer Hörweite der anderen Gruppen zu Beratungen zurückziehen können, um Strategien zur Verfolgung ihrer Ziele ohne Zuhörer zu diskutieren. Der KOM ist für die ungestörte Erarbeitung eines Kommissionsvorschlags (Simulationsphase II und III) jedoch stets ein separater Arbeitsraum/-platz zuzuweisen.

Die Vorbereitung des Seminarraums (siehe Schema) erfolgt vor der Veranstaltung. Alle Gruppen sitzen zunächst an Tischen im Seminarraum. Dabei sitzen die Vertreter der Mitgliedstaaten der EU in den Räten „Justiz und Inneres“ (Rat IM) und „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ (Rat AM) mit dem „Hohen Vertreter“ (HV), wie auch die anderen Gruppen, an getrennten Tischen.

Zur Ausstattung des Raumes gehören: ein Fernsehgerät, ein Videogerät (VHS) oder Laptop mit Beamer, eine Flipchart oder Wandtafel und eine Pinwand für Pressemeldungen/ Wandzeitungen.



Einführungsphase I

Die inhaltliche Einführung zielt vor allem darauf, bei den Teilnehmern Interesse für das Thema zu wecken und Betroffenheit zu erzeugen. Deshalb sollte sie sich auf die der Migrationsthematik innewohnende Problematik beschränken. TV-Nachrichtenspots über Flüchtlingsdramen im Mittelmeer oder entsprechende Zeitungsmeldungen können die Wichtigkeit des Themas verdeutlichen und begreifbar machen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass beispielsweise ein Feature zur Thematik (musikalisch untermalte Zusammenstellung von Kurztexten, Bildern, Grafiken und/oder Karikaturen auf Präsentationsfolien) die TN emotional besonders anspricht, Interesse weckt und die Motivation am Spielgeschehen erhöht¹⁷.

¹⁷ Musik-/Liedempfehlungen für das Feature:

Schürzenjäger: Unterwegs nach Nirgendland, BMG Ariola, München 1999

Mike Batt: Caravan on the move, Sony Music 1991

Sachinformationen zur Migrationspolitik der Europäischen Union werden im Verlauf des Planspiels an passender Stelle bzw. auf Nachfrage der TN durch die Spielleitung eingestreut. Dazu kann die Spielleitung auch in verschiedene Rollen (z.B. NGO's) „schlüpfen“.

Die Einweisung in den Verlauf des Planspiels wird mit einer Vorstellung der Planspielmethode verbunden, damit die TN wissen, welche Aktivitäten von ihnen im Rahmen der Simulation erwartet werden. Dabei sollte die Rolle der Medienvertreter (PR) besondere Erwähnung finden. Um eine Ablenkung der TN zu vermeiden, werden die Rollenprofile und andere Informationsmaterialien erst am Ende der Einführung an die TN ausgegeben.

Simulationsphase II

Der erste Teil des Films „Der Marsch“ wird gezeigt (17 Minuten). Im Anschluss fasst die SpLtg die wichtigsten Ereignisse des Films zusammen und verknüpft die fiktiven Aussagen des Films anhand von Zeitungsartikel und/oder kurzen Filmbeiträgen mit der realen Situation. Anschließend gibt die Spielleitung bekannt, dass sich die Räte der EU AM und IM aufgrund der alarmierenden Berichterstattung über den Marsch und angesichts der täglichen Berichte in den Medien über Flüchtlinge, die versuchen auf dem Land- oder Wasserweg in die EU zu gelangen, in Brüssel treffen wollen. Bei dem Treffen sollen die Migrationsproblematik und die unterschiedlichen nationalen Migrationskonzepte vorgestellt und diskutiert werden. Das EP wird gebeten seine Positionen zur Migrationsthematik durch Mitglieder der Ausschusses LIBE darzulegen. Die KOM wird angewiesen ein Konzept (als Richtlinienentwurf) für den Fall zu erarbeiten, dass ein „Massenzustroms von Flüchtlingen“ auf das Hoheitsgebiet der Gemeinschaft erfolgt.

Kurze Inhaltsangabe zum ersten Filmabschnitt:



Die neuernannte Kommissarin für Entwicklungshilfe, Claire Fitzgerald, besucht mit ihrem Mitarbeiter, Roy Cox, ein Flüchtlingslager im südlichen Sudan. Im Verlauf des Besuchs führt sie mit dem Stammesführer, Isa el-Mahdi, einen heftigen Disput über Erfolg und Nichterfolg von Hilfsmaßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Nach ihrer Rückkehr schildert die Kommissarin den anderen Kommissionsmitgliedern in Brüssel die prekäre Lage in dem Flüchtlingslager und bittet um Bereitstellung finanzieller Unterstützung durch die Gemeinschaft. Der Kommissionspräsident bewertet die Situation im Sudan offensichtlich als nicht dringlich und weist den Antrag der Kommissarin zurück. Einige Tage später macht Roy Cox die Kommissarin auf einen Zeitungsartikel aufmerksam, in dem berichtet wird, dass sich eine Gruppe Sudanesen unter Führung von el-Mahdi zu einem Marsch nach Europa aufgemacht hat. Die Kommissarin will dieses Ereignis als „Druckmittel“ für ihre Zwecke nutzen (Mittelfreigabe durch die Kommission). Sie lässt in einer nicht autorisierten Presseerklärung ihres Mitarbeiters den „Marsch“ in Verbindung mit den Millionen Hungernden in Afrika bringen, und suggeriert dadurch, dass sich ein riesiges Heer von Hungernden auf dem Marsch nach Europa befindet.

Simulationsphase III

Zu Beginn dieser Phase erhalten zunächst die Medien (PR) das Wort. Die Presse berichtet über die in Interviews und Gesprächen mit dem Rat IM und Rat AM, dem EP (LIBE), und der KOM gewonnenen Informationen und kommentiert sie.

Anschließend werden die Ratsmitglieder AM und IM aufgefordert, gemeinsam oder getrennt, über die Praxis der Migrationspolitik in ihrem Land zu berichten, Positionen zu beziehen und Erwartungen sowie ggf. Forderungen an die Gemeinschaft zu stellen. Die Vorsitzenden des Rates AM (= HV) und des Rates IM (= ein Mitglied der Triopräsidentschaft: siehe Ziff. 7.4.) können abschließend die Positionen des jeweiligen Rates zusammenfassen.

Nachdem die Mitgliedstaaten im Rat ihr Statement abgegeben haben, trägt der Vorsitzende des Ausschusses LIBE im EP die Stellungnahme des Europäischen Parlaments vor.

Die SpLtg streut im Zusammenhang mit den Statements der einzelnen Mitgliedstaaten und des EP einige vertiefende Informationen ein, so z.B. über die Bestimmungen des „Vertrags von Lissabon“, des „Schengener Durchführungsübereinkommens“ oder der „Dublin II Verordnung“. Sie erklärt Begriffe, wie „Flüchtling“, „Non - Refoulement“, „Verfolgung“ usw. Desweiteren können Filmausschnitte bzw. Mitschnitte von Fernsehnachrichten zur Thematik sowie Folien mit weiteren Informationen (z.B. Flüchtlings- und Asylzahlen) die Aussagen der Vortragenden untermalen und verdeutlichen.

Die KOM ist zu diesem Zeitpunkt noch mit der Erarbeitung der Richtlinie befasst. Sie entsendet jedoch einen Beobachter zu dem Treffen der Räte und des EP, damit sie über die nationalen Positionen und die Erwartungen sowie die Forderungen der Mitgliedstaaten bezüglich einer gemeinsamen Migrationspolitik informiert ist. Die Erkenntnisse können dann in der auf Konsens angelegten Richtlinie noch eingearbeitet werden.

Ein Mitglied der KOM bereitet sich als HV auf die Diskussion im Rat AM in der Simulationsphase IV über „Maßnahmen zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik und für Maßnahmen zur Migrationsvermeidung“ bzw. auf die Erarbeitung eines „Paktes der EU zu Einwanderung und Asyl“ (Alternative) vor. Das Kommissionsmitglied erhält dazu den Arbeitsauftrag an den HV und ergänzende Informationen.

Simulationsphase IV

In dieser Phase unterbreitet die KOM im Rahmen ihres Initiativrechts dem Rat der EU (IM) und dem EP (LIBE) ihren Richtlinienvorschlag, erläutert und begründet ihn. Dazu wird jedem Mitglied im Rat IM und im EP (LIBE) der Kommissionsvorschlag zur Beratung und Beschlussfassung ausgehändigt. Die TN erhalten die Gelegenheit Verständigungsfragen zu stellen. Fragen zum Inhalt sind jedoch zunächst zurückzustellen.

Anschließend wird der zweite Filmausschnitt (Normalfassung = 26 Minuten, gekürzte Fassung ca. 17 Minuten) vorgeführt. Nach der Vorführung fasst die Spielleitung den Inhalt der Sequenz kurz zusammen und begründet aus dem Geschehen im Film heraus die Aufträge an die einzelnen Gruppen (Phase V).

Kurze Inhaltsangabe zum zweiten Filmabschnitt:



Die lancierte Pressemitteilung der Kommissarin war in einer Hinsicht ein voller Erfolg: Der „Marsch“ und sein Führer sind bekannt geworden. Der erhoffte Umschwung im Denken der Kommission bleibt jedoch aus: „Nie kommen die nach Europa!“, kommentiert der Kommissionspräsident Fernsehberichte über den Marsch und verweigert weiterhin Hilfgelder, die die Situation in den Flüchtlingslagern verbessern könnten. Zu Isa ElMahdi und seinen Getreuen stoßen kleine Flüchtlingstrupps, so dass die Gruppe der Marschierere anwächst. Der Marsch, der durch die heißeste Wüste der Welt führt, droht zu scheitern, als drei neue Akteure ein Wende einleiten. Es sind dies zum einen Libyen, das den Marsch materiell unterstützt und seine Fortsetzung damit möglich macht. Zum anderen, der dunkelhäutige amerikanische Kongressabgeordnete Marcus Brown, der den Marsch unterstützt, um ihn für seine eigenen politischen Zwecke zu missbrauchen und drittens, die internationale Presse, die das Ereignis weltweit verbreitet und durch ihre Berichterstattung Ängste schürt aber auch Bedürfnisse bei den Armen dieser Welt weckt.

Simulationsphase V

Den Teilnehmern werden die Arbeitsaufträge mit den begleitenden Materialien ausgehändigt.

Der Rat IM, als wichtiges Organ der Rechtsetzung und das EP (LIBE), als Organ mit Vorschlags- und Gesetzgebungsrechten, ziehen sich nach Aushändigung des Richtlinienvorschlags zu getrennten Beratungen in der Sache zurück.

Der Ausschuss LIBE des EP erörtert den Kommissionsvorschlag, bestimmt Positionen, diskutiert Vorgehensweisen, legt Strategien fest und sucht nach konsensfähigen Lösungen und beschließt diese mit absoluter Mehrheit (50% + X). Das Ergebnis der Beratungen teilt der Ausschussvorsitzende dem Vorsitz des Rats IM mit.

Hinweis:



Dieser Beschluss (1. Lesung im EP) simuliert zugleich die Entscheidung des gesamten Parlaments.)

Im Rat IM befassen sich die Ländervertreter zunächst einzeln (ggf. aber auch interessenabhängig in Länderverbänden) mit den Vorschlägen der Kommission und formulieren ihre Verhandlungspositionen. Anschließend treffen Sie sich auf Einladung des Vorsitzenden des Rats zu einer gemeinsamen Sitzung, auf der sie ihre Positionen zum Vorschlag der Kommission darlegen und diskutieren. Nachdem der Rat IM den Standpunkt des Parlaments erhalten hat, hat er folgende Möglichkeiten:

- a) Er billigt das Ergebnis der „ersten Lesung“ des Parlaments.
Billigt der Rat alle Abänderungen des EP oder schlägt das EP keine Abänderungen zum Kommissionsvorschlag vor, kann der Rat den Rechtsakt erlassen.
- b) Er lehnt das Ergebnis der „ersten Lesung“ des EP ab.
Kann der Rat den Text des Rechtsakts in der vom EP angenommenen Fassung nicht oder nicht vollständig billigen, schließt er seine erste Lesung ab, indem er einen Text festlegt, der als „Standpunkt des Rates in erster Lesung“ bezeichnet wird.

Hinweis:



Nach dem Vertrag von Lissabon erlassen das Europäische Parlament und der Rat Maßnahmen für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms¹⁸ gemäß dem „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“¹⁹ (siehe Anlage EU /7). Das Gesetzgebungsverfahren bestimmt den Verlauf der Phase V bis VII und ist den TN durch die Spielleitung zu erklären.

Jeweils ein Mitglied der KOM nimmt an den Beratungen im Rat IM und im Ausschuss LIBE des EP teil. Während der Debatte in diesen Gremien hat die Kommission die Gelegenheit, ihren Vorschlag zu begründen, ggf. zu „verteidigen“ und Verständnisfragen zu beantworten.

Der Rat AM befasst sich, als zuständiges Organ für die Entwicklungszusammenarbeit und den Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten, unter Vorsitz des HV mit der im Film gezeigten Situation. Er sucht nach Lösungen, wie Migration gesteuert und langfristige vermieden werden kann.

Dazu soll er ein umfassendes Migrationskonzept entwickeln, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. (Alternativauftrag: Erarbeitung und Diskussion von Vorschlägen für Maßnahmen zur Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik und für Maßnahmen zur Migrationsvermeidung). An den Beratungen im Rat AM nimmt ein Mitglied der KOM teil, das über Materialien zum Thema verfügt.

¹⁵ Vertrag der EU von Lissabon: Artikel 78, Abs. 2 AEUV

¹⁶ Vertrag der EU von Lissabon. Artikel 294 AEUV

Die PR entsendet Vertreter zu den Beratungen im Rat IM und AM sowie im Ausschuss LIBE. Die Pressevertreter informieren sich über die Beweggründe der KOM, hinterfragen Positionen der Mitgliedstaaten und der politischen Vertreter im Ausschuss des EP und veröffentlichen den Diskussionsstand in Form einer Wandzeitung. Die Presse kann auch Verfahrensmängel aufgreifen und so das kritische Ohr der Öffentlichkeit darstellen.

Die Spielleitung achtet darauf, dass die Teilnehmer während der Debatten aus ihrer Rolle heraus argumentieren und in eine Interaktion mit den anderen Gruppen treten.

Simulationsphase VI

Der Sprecher des Ausschuss LIBE gibt den Standpunkt des EP das Ergebnis der Beratungen im EP zum RL – Vorschlag bekannt.

Der Vorsitzende im Rat IM gibt den Standpunkt des Rates IM zum Richtlinienvorschlag der Kommission bekannt. Dabei kann, muss er aber nicht, den Standpunkt des EP berücksichtigen (siehe Anmerkungen zur Simulationsphase V). Die Entscheidung des Rates IM (Zustimmung, Ablehnung, Abänderung) ist zu begründen. Abänderungen sind im Wortlaut bekannt zu geben.

Die KOM nimmt zu den Standpunkten des EP und des Rates Stellung indem sie ihren Standpunkt bekannt gibt.

Die Phase endet mit einem kurzen Presseblock, in dem die PR ihre Wandzeitung präsentiert, auf besonders wichtige Meinungsäußerungen von TN aufmerksam macht und jeweils einen Vertreter des EP und des Rates IM zu einem kurzen Interview (max. 5 Min im Plenum!) einlädt. Dabei sollen vor allem unterschiedliche Positionen thematisiert werden.

Simulationsphase VII

In dieser Phase wird das „Ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ zum Abschluss gebracht. Dazu wird zunächst das EP (LIBE) aufgefordert sich zu einer zweiten kurzen Beratung (2. Lesung) zurückzuziehen und zu dem Standpunkt des Rats IM eine Stellungnahme abzugeben. Das EP kann Abänderungen zum „Standpunkt des Rates“ annehmen. Es gelten jedoch bestimmte Beschränkungen für die Art der Abänderungen, die das Parlament in zweiter Lesung annehmen kann. Änderungsanträge sind nur zulässig, wenn sie darauf abzielen, die vom EP in seiner ersten Lesung angenommene Haltung ganz oder teilweise wieder einzusetzen, einen Kompromiss zwischen Rat und EP zu erreichen, einen Textteil des Standpunkts des Rates abzuändern, der in dem ursprünglichen Vorschlag nicht enthalten war oder einen neuen Sachverhalt bzw. eine neue Rechtslage zu berücksichtigen.

Die KOM gibt eine Stellungnahme zu diesen Abänderungen ab. Falls die KOM zu den Abänderungen eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, muss der Rat IM über diese Abänderungen einstimmig beschließen.

Nach Eingang der Abänderungen des EP beim Rat IM beginnt die zweite Lesung im Rat. Hierfür ist ebenfalls eine Frist von drei Monaten vorgesehen. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit alle Abänderungen des Europäischen Parlaments billigen. Der betreffende Rechtsakt gilt dann in dieser Form als erlassen.

Hinweis:



Im Gegensatz zur ersten Lesung unterliegt die zweite Lesung strengen zeitlichen Fristen. Binnen drei Monaten – oder vier im Falle einer Verlängerung – nach Bekanntgabe des „Standpunkts des Rates in erster Lesung“ kann das Europäische Parlament in seiner zweiten Lesung den gemeinsamen Standpunkt des Rates billigen, ablehnen oder abändern. Deshalb wird die zweite Lesung auch im Planspiel unter Zeitdruck durchgeführt.

Anhalt: Je Monat 5 Minuten Beratungs- und Beschlusszeit, d.h. Dauer der zweiten Lesung 15 bis 20 Minuten.

Alle Arbeitsaufträge dieser Phase werden durch die SpLtg mündlich erteilt!

In den Fällen, in denen der Rat dazu nicht imstande ist, ist die Einberufung des Vermittlungsausschusses binnen sechs Wochen vorgeschrieben. Die Vermittlung besteht aus direkten Verhandlungen zwischen dem EP und dem Rat im Rahmen des Vermittlungsausschusses. An die Vermittlung schließt sich in der Regel die endgültige Annahme des Vorschlags in dritter Lesung an.

Hinweis:



Im Planspiel wird der Vermittlungsausschuss aus je einem Vertreter des Ausschusses LIBE und des Rats IM gebildet. Diese Vertreter erarbeiten nach einer entsprechenden Erklärung des Rats einen Kompromissvorschlag.

Nachdem das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist und eine durch den Rat IM und das EP verabschiedete „Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen“ vorliegt, stellt der HV als Vorsitzender des Rat AM die im Rat erarbeiteten Diskussionsergebnisse zum außenpolitischen Handeln bzw. das Migrationskonzept (Alternativauftrag) vor, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen.

Simulationsphase VIII

Der dritte Teil des Films wird vorgeführt (Normalfassung: 25 Minuten; gekürzte Fassung: ca. 16 Minuten). Die sich vor den Küsten Europas abzeichnende Entwicklung verleiht der Situation eine neue Dimension. Einerseits sieht sich Spanien einer „Notlage“ infolge des zu erwartenden Zustroms von Migranten gegenüber und fordert solidarische Unterstützung im Sinne von Artikel 78 Absatz 3 AEUV. Andererseits erkennt der Rat der EU (AM), dass es sich bei dem „Marsch“ nicht nur um ein Einwanderungsproblem handelt, sondern dass die Problemlage viel umfassender ist und nicht allein mit den „Mitteln“ der Einwanderungspolitik gelöst werden kann.

Kurze Inhaltsangabe zum dritten Filmabschnitt:



Nachdem Algerien und Marokko ihren Widerstand gegen den „Marsch“ aufgegeben haben erreichen die Flüchtlinge unter Führung des charismatischen Isa el-Mahdi die Mittelmeerküste gegenüber von Gibraltar. Nachdem es so aussieht, als wenn der Marsch Erfolg hat, ist der Flüchtlingsstrom auf etwa 500.000 Menschen angewachsen. Versuche der Kommissarin El-Mahdi zur Umkehr zu bewegen, waren fehlgeschlagen. Da nützte auch die späte Einsicht des Kommissionspräsidenten nicht, Mittel für die Flüchtlingslager freizugeben. Al Mahdi ist fest entschlossen nach Europa überzusetzen. Nur noch 15 Kilometer trennen die Flüchtlinge von Spanien. In der Kommission und im Rat der EU (AM) herrscht Ratlosigkeit. In Brüssel werden heftige Diskussionen geführt, wie die Europäische Union auf das Ereignis reagieren soll. Die Kommissarin votiert für humanitäre Lösungen. Sie schlägt vor, einen Teil der Marschierer nach Europa hinein zu lassen, um den Druck aus dem Geschehen herauszunehmen. Mitglieder des Rats - voran Spanien - wollen die Marschierenden mit militärischer Gewalt von Europa fernhalten.

Aus dieser Bewertung heraus ergeben sich folgende Arbeitsaufträge an die vier Gruppen.

Arbeitsaufträge an die Kommission

Die KOM erarbeitet als Folge der Erklärung Spaniens, dass sich das Land infolge des Zustroms der Flüchtlinge in einer Notlage befindet, Vorschläge für vorläufige Maßnahmen zugunsten Spaniens, die sie dem Rat AM zur Beratung und – nach Anhörung des EP's – zur Beschlussfassung vorlegt.

Die Vorschläge der KOM an den Rat AM enthalten mindestens Folgendes:

- die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahmen;
- den Umfang der Maßnahmen, dabei ggf. die Einschaltung der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)²⁰ mit dem Ziel, den integrierten Schutz der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zu verbessern;
- Vorschläge zur Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rabit)²¹ nach Spanien, das sich einer Ausnahme- und Notsituation durch den massiven Zustrom illegaler Zuwanderer gegenüber sieht;
- die zur Verfügung stehenden Mittel;
- die Bedingungen und
- den Zeitraum der zu ergreifenden Maßnahmen.

Die KOM schlägt dem Rat IM vor, einen Beschluss zum Bestehen eines Massenzustroms von Flüchtlingen zu fassen.

Die Vorschläge der KOM an den Rat IM enthalten mindestens Folgendes:

- Empfehlung zur Beschlussfassung über das Bestehen eines Massenzustroms und damit das Handeln nach der vom Rat und EP beschlossenen Richtlinie (im Planspiel!)
- Beschreibung der Personengruppen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird;
- den Zeitpunkt, zu dem der Schutz wirksam werden soll und
- eine Schätzung des Umfangs der Wanderungsbewegung.

²⁰ Verordnung (EG) Nr.2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

²¹ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke

Arbeitsauftrag an den Hohen Vertreter und den Rat der Europäischen Union AM

Der Rat der EU AM

- wird über den Beschluss der KOM zur Feststellung eines Massenzustroms durch den Rat IM informiert;
- erarbeitet gemeinsame Strategien zur kurz-, mittel- und längerfristigen Bewältigung der Situation vor Spaniens Küsten (Festlegung der Zielsetzung, Umfang der Maßnahmen, Dauer und bereitzustellenden Mittel) und berücksichtigt dabei die Rolle von Frontex zur Verbesserung des integrierten Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union;
- unterrichtet das Europäische Parlament regelmäßig über den Diskussions- und Sachstand. Dazu nimmt das EP (Hinweis: nur im Planspiel!) jeweils mit der Hälfte seiner Ausschussmitglieder an den Beratungen im Rat AM und Rat IM teil.

Arbeitsauftrag an den Rat der Union IM

Der Rat der EU IM prüft den Vorschlag der Kommission, das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen festzustellen.

Dazu prüft und bewertet er:

- die entstandene Lage und den Umfang der Wanderungsbewegung,
- die Zweckmäßigkeit der Einleitung des vorübergehenden Schutzes unter Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Gewährung von Soforthilfe vor Ort,
- Unzulänglichkeit von Soforthilfen oder sonstigen Hilfsmaßnahmen,
- Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen von einschlägigen, internationalen Organisationen,
- die Aufnahmekapazität von Spanien und der übrigen Mitgliedstaaten der EU und
- ob die zuvor verabschiedete Richtlinie den Erfordernissen gerecht wird.

Weiterhin:

- informiert er den Rat IM über seine Feststellung über das Bestehen eines Massenzustroms und
- unterrichtet das Europäische Parlament regelmäßig über den Diskussions- und Sachstand. Dazu nimmt das EP (nur im Planspiel!) mit der Hälfte seiner Ausschussmitglieder an den Beratungen im Rat IM teil.

Arbeitsauftrag an den Ausschuss LIBE im Europäischen Parlament (AA 9)

Das EP wird über die Vorschläge der KOM an den Rat AM und den Beschluss zur Feststellung eines Massenzustroms durch den Rat IM informiert. Das EP nimmt dazu jeweils mit der Hälfte seiner Ausschussmitglieder an den Beratungen im Rat AM und Rat IM teil. (Hinweis: nur im Planspiel!)

Die Spielleitung (SpLtg)

- übernimmt die Rolle des Europäischen Rats (Staats- und Regierungschefs der EU Mitgliedstaaten);
- prüft, ergänzt erforderlichenfalls und „beschließt“ (als Europäischer Rat) die durch den Rat AM erarbeiteten Strategien.

Simulationsphase IX

In dieser abschließenden Plenumsphase tragen die Sprecher der Gruppen die Arbeitsergebnisse vor. Die Ergebnisse, sowie die im Verlauf der Entscheidungsfindung diskutierten aber verworfenen Alternativlösungen, werden miteinander verglichen und durch die TN bewertet.

Nach Beendigung der Aussprache wird der vierte und letzte Teil des Films vorgeführt (Normalfassung: 21 Min; gekürzte Fassung ca. 16 Min).

Auswertung Phase X

Die Auswertung des Planspiels erfolgt mündlich in mehreren Schritten. Zuerst werden die Teilnehmer gefragt, inwieweit die Dramatisierung im Film latent vorhandene Ängste und Vorurteile verstärken oder, wie beabsichtigt, abbauen kann.

Anschließend werden Fragen zum Spielverlauf aufgegriffen, z.B.: verfolgte Strategien und Ziele, Motive und Interessen, Ablauf von Diskussionen und Entscheidungsprozessen, Rollenkonflikte, Verknüpfung des Spiels mit der Realität.

Kurze Inhaltsangabe zum vierten Filmabschnitt:



Der letzte Filmausschnitt zeigt den erneut erfolglosen Versuch der Kommissarin die Flüchtlinge um Isa El Mahdi zur Rückkehr zu bewegen, das Übersetzen der ersten Flüchtlingswelle nach Spanien und die Entschlossenheit der Europäer, keine Migranten nach Spanien und damit in die Europäische Union hinein zu lassen.

Als die Flüchtlinge am Ende des Films mit Hunderten von Booten nach Gibraltar übersetzen, werden sie an der spanischen Küste von Soldaten empfangen. Im Widerstreit von humanitärer Hilfe und militärischer Härte sichert die Festung Europa ihre Grenze mit Waffengewalt. Als Europa seine Grenzen endgültig verschließt, sagt die Kommissarin Claire Fitzgerald am Ende des Films: „Wir sind noch nicht bereit für euch, vielleicht später, vielleicht eines Tages.“

Wir können es nur hoffen. Was für eine Welt würde es sonst sein?“

Die thematische Auswertung erfolgt in einem dritten Schritt, in dem die Diskrepanz zwischen nationalstaatlichem Interesse und europäischer Verantwortung aufgezeigt und diskutiert werden soll. Wenn die Zeit und die Gruppenstruktur es zulassen, kann die Spielleitung dabei weitere Informationen vortragen.

7.9. Zusammenfassung

Im Planspiel „Magnet Europa“ werden komplexe Planungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse in mehreren aufeinander aufbauenden Phasen möglichst realitätsnah imitiert. Die Teilnehmer übernehmen vor dem fiktiven Hintergrund des Films „Der Marsch“, aber einem realen Szenario, die Rollen von Akteuren der Europäischen Union. Sie lernen den Entscheidungsablauf im Politikfeld „Migration“ kennen und streifen ihn im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Bei dieser lernintensiven Methode muss bei der Planung und Durchführung der Zeitfaktor berücksichtigt werden. Der Zeitanatz von bis zu zwei Tagen für die Durchführung ist bewusst gewählt. Erst wenn genügend Zeit zur Verfügung steht entfaltet das Planspiel „Magnet Europa“ seine ganze Dynamik und führt bei den Teilnehmern durch die direkte Auseinandersetzung mit der Thematik zu einem tieferen Verständnis politischer Abläufe und Entscheidungen in der Europäischen Union.

8. Anlagen

Basisinformationen zur Europäischen Union

- EU 1 Organe der Europäischen Union
- EU 2 Organe der Europäischen Union (nach der Europawahl 2014)
- EU 3 Der Rat der Europäischen Union
- EU 4 Aufgaben der Europäischen Kommission
- EU 5 Befugnisse des Europäischen Parlaments
- EU 6 Fraktionen im Europäischen Parlament (2014)
- EU 7 Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren
- EU 8 Die Qualifizierte Mehrheit
- EU 9 Auszug aus dem Vertrag über die EU (Titel V, Kapitel 2 EUV)

Basisinformationen zur Flüchtlings- und Asylpolitik

- FA 1 Ausländeranteil in der EU 2010 / 2012
- FA 2 Ausländeranteil EU 2013
- FA 3 Asylbewerberzugänge 2013
- FA 4 Asylbewerber pro 1000 Einwohner EU 2012
- FA 5 Anerkennungszahlen Asylbewerber 2011 (in %)
- FA 6 Schengener Durchführungsübereinkommen (kurz)
- FA 7 Dublin II Verordnung (kurz)
- FA 8 Genfer Flüchtlingskonvention
- FA 9 Definition Verfolgungsbegriff
- FA 10 Flüchtlingsrouten von Afrika nach Europa
- FA 11 Europäischer Verteilungsschlüssel
- FA 12 Faire Aufnahmequoten 2013 nach dem Mehrfaktorenmodell

Richtlinien und Verordnungen

(soweit für das Planspiel von besonderer Bedeutung)

- RV 1 Richtlinie 2001/55 (EG) Vorübergehender Schutz
- RV 2 Richtlinie (EG) 83/2004 Anerkennung und Status von Flüchtlingen
- RV 3 Verordnung (EG) 2007/2004 FRONTEX
- RV 4 Verordnung (EG) 863/2007 RABIT
- RV 5 Europäischer Pakt für Einwanderung und Asyl

Rollenblätter Kommission, Hoher Vertreter, Presse

- RO 1 Kommission
- RO 2 Hoher Vertreter
- RO 3 Presse

Europäisches Parlament

- RO 4 ALDE im Ausschuss LIBE
- RO 5 Grüne/EFA im Ausschuss LIBE
- RO 6 EVP im Ausschuss LIBE
- RO 7 GUE NGL im Ausschuss LIBE
- RO 8 S&D im Ausschuss LIBE

Rat der Europäischen Union

RO 9	Rat IM Belgien
RO 9A	Rat AM Belgien
RO 10	Rat IM Bulgarien
RO 10A	Rat AM Bulgarien
RO 11	Rat IM Dänemark
RO 11A	Rat AM Dänemark
RO 12	Rat IM Deutschland
RO 12A	Rat AM Deutschland
RO 13	Rat IM Finnland
RO 13A	Rat AM Finnland
RO 14	Rat IM Frankreich
RO 14A	Rat AM Frankreich
RO 15	Rat IM Griechenland
RO 15A	Rat AM Griechenland
RO 16	Rat IM Italien
RO 16A	Rat AM Italien
RO 17	Rat IM Litauen
RO 17A	Rat AM Litauen
RO 18	Rat IM Niederlande
RO 18A	Rat AM Niederlande
RO 19	Rat IM Österreich
RO 19A	Rat AM Österreich
RO 20	Rat IM Polen
RO 20A	Rat AM Polen
RO 21	Rat IM Rumänien
RO 21A	Rat AM Rumänien
RO 22	Rat IM Schweden
RO 22A	Rat AM Schweden
RO 23	Rat IM Slowenien
RO 23A	Rat AM Slowenien
RO 24	Rat IM Spanien
RO 24A	Rat AM Spanien
RO 25	Rat IM Tschechische Republik
RO 25A	Rat AM Tschechische Republik
RO 26	Rat IM Ungarn
RO 26A	Rat AM Ungarn
RO 27	Rat IM Vereinigtes Königreich (GB)
RO 27A	Rat AM Vereinigtes Königreich (GB)
RO 28	Rat IM Zypern
RO 28A	Rat AM Zypern

Arbeitsaufträge

- AA 1 Arbeitsauftrag an den Rat AM und Rat IM
- AA 2 Arbeitsauftrag KOM: Erarbeitung eines Richtlinienentwurfs
- AA 3 Arbeitsauftrag EP / LIBE: Einarbeitung in die Rolle
- AA 4 Arbeitsauftrag an den Referatsleiter Außenpolitik
- AA 4 A Arbeitsauftrag an den Referatsleiter Einwanderung/Asyl (Alternative)
- AA 5 Arbeitsauftrag an den HV Außenpolitische Aspekte
- AA 5 A Arbeitsauftrag an den HV: Einwanderungspakt (Alternative)
- AA 6 A Arbeitsauftrag an den Rat AM : Einwanderungspakt(Alternative)
- AA 7 Arbeitsauftrag an den Rat IM und das EP: 1. Lesung RL-Vorschlag
- AA 8 Arbeitsauftrag an die KOM (Massenzustrom und Notlage)
- AA 9 Arbeitsauftrag an den Rat IM (Notlage)
- AA 10 Arbeitsauftrag an den HV / Rat AM (Notlage)
- AA 11 Arbeitsauftrag an das EP/LIBE (Notlage)

Arbeitsmaterialien

- AM 1 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates
- AM 2 Hinweise für die Erarbeitung eines Kommissionsvorschlags
- AM 3 Arbeitsmaterial für den HV Einwanderung und Asyl
- AM 4 Matrix: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik
- AM 5 Informationen über die Republik Sudan
- AM 6 Afrika - Strategie der Europäischen Union
- AM 7 Leitfaden für die Auswertung

Tischschilder

- Ausschuss LIBE und 5 Fraktionen EP
- Kommission (3 x)
- Rat der EU AM und IM (je 1 x)
- Länder der EU für den Rat AM und den Rat IM (je 20 x)
- Spielleitung (1 x)

Hinweis:

Die Zahlenangaben in den Basisinformationen und „Kopfkästen“ der Länderrollen basieren auf Angaben von EUROSTAT und dem Statistischen Bundesamt der Bundesrepublik Deutschland (Stand: Oktober 2014).

Eine Veränderung der Zahlen ist insbesondere bezüglich der Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen durch die politischen Gegebenheiten in den sog. „Output – Staaten“ auch in kurzen Zeitintervallen wahrscheinlich.