



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit:

EU-Immigrationspolitik zwischen Abgrenzung und Entwicklung – Eine Literaturstudie

Verfasserin:

Teresa Peintinger

angestrebter akademischer Grad:

Magistra der Philosophie (Mag. Phil)

Wien, Oktober 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuerin:

A 300
Politikwissenschaft
Univ. Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Sieglinde Rosenberger

Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

Datum

Unterschrift

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei allen bedanken die mich von Beginn meines Studiums bis über den gesamten Prozess des Diplomarbeitsschreibens so tatkräftig unterstützt haben, vor allem meiner Familie und meinen lieben Freunden für die guten Ratschläge und interessanten Diskussionen, ihr unendliches Verständnis und ihre aufbauenden und motivierenden Worte.

Mein besonderer Dank gilt Univ. Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Sieglinde Rosenberger für die engagierte Betreuung und die wertvollen Anregungen, sowie Univ.-Ass. Mag.^a Julia Mourão Permoser, Mag. Albert Kraler und MMag. Alexander Degelsegger für ihre Unterstützung und ihre konstruktiven Hinweise und Empfehlungen bei der Konzepterstellung.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Immigration nach Europa und europäische Migrationspolitik.....	7
2.1. Neue Muster, Trends und Herausforderungen	7
2.1.1. Kontrollpolitik und das Erbe klassischer Migrationssysteme	8
2.1.2. Flucht, Asyl und irreguläre Migration.....	9
2.1.3. Neue politische Zugänge zu Arbeitsimmigration.....	11
2.1.4. Gegensätzliche Interessen und migrationspolitische Zielkonflikte.....	13
2.2. Migrationspolitische Kooperation in der EU und die „externe Dimension“	15
2.2.1. Migration und Asyl im politischen System der EU	15
2.2.2. Die Entwicklung der „externen Dimension“	17
2.2.3. Restriktive und präventive Ansätze der europäischen Kooperation	18
2.2.4. Progressive Ansätze	21
2.3. Entwicklungsaspekte in der EU-Migrationspolitik.....	22
3. Entwicklung als Migrationsprävention: Die Debatte um „Root Causes“	24
3.1. Zur Konzeptualisierung des Root Causes Approach.....	24
3.1.1. Diverse Ursachen – unterschiedliche Migrationen?.....	25
3.1.2. Problematische Grundannahmen.....	27
3.2. Etablierung eines europäischen Root Causes Approach.....	28
3.2.1. Erste Grundlagen.....	29
3.2.2. Nationale Inputs: Das Österreichische Strategiepapier 1998.....	30
3.2.3. Die High Level Working Group on Immigration and Asylum	31
3.3. Implementierungshürden.....	34
3.3.1. Substanzielle Differenzen	34
3.3.2. Mangelnder politischer Wille nationaler Akteure	35
3.3.3. Rechtliche und normative Einwände.....	36
3.4. Annahmen über die Auswirkungen von Entwicklung auf Migration	38
3.5. Schlussfolgerungen	40
4. Entwicklung als Anreiz und Druckmittel: Rücknahmeabkommen und die europäische Rückführungspolitik.....	42
4.1. Konturen einer europäischen Rückführungspolitik.....	42
4.1.1. Rückführungen aus EU-Mitgliedsländern aus Drittstaatenperspektive	43
4.1.2. Entwicklung einer gemeinschaftlichen Rückführungspolitik	45
4.2. Europäische Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten	47

4.2.1. Verhandlungs(still)stand	48
4.2.2. Positive Anreize	50
4.2.3. Die Diskussion um Sanktionen	52
4.2.4. Das Prinzip der nachhaltigen Rückkehr – Verbindungen zur Root Causes Debatte	53
4.3. Schlussfolgerungen	54
5. Entwicklung durch „zirkuläre Migration“: Mobilitätspartnerschaften und temporäre Arbeitsmigration.....	57
5.1. Migration und Entwicklung als neues europäisches Politikfeld	58
5.1.1. Aushandlungsprozesse auf nationaler und internationaler Ebene.....	58
5.1.2. Neuer Schwerpunkt der EU-Kommission: Migration <i>für</i> Entwicklung.....	60
5.1.3. Stärkung multilateraler Vorgehensweisen	62
5.2. Theoretische Grundlagen zirkulärer Migration: Der „Migration-Development Nexus“	63
5.2.1. Monetäre Rücküberweisungen.....	64
5.2.2. Brain Drain vs. Brain Circulation	66
5.2.3. Die Rolle der Diaspora und Co-Development-Politik	67
5.3. Zirkuläre Migration und Arbeitsmobilitätsprogramme auf EU-Ebene	69
5.3.1. Prioritäten der EU-Mitgliedsstaaten.....	69
5.3.2. Rechtliche Rahmenstrukturen auf EU-Ebene	71
5.3.2. Zirkuläre Migration als entwicklungs- oder migrationspolitisches Instrument? ...	73
5.4. Schlussfolgerungen	75
6. Fazit: EU-Immigrationspolitik zwischen Abgrenzung und Entwicklung.....	78
 Bibliographie.....	 84
Anhang	94
A. Zeittafel: Meilensteine in der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Immigrationspolitik.....	94
B. Übersicht über wesentliche europäische Rechtsakte im Bereich Immigration und Asyl	95

1. Einleitung

Immigration ist seit Jahren eines der kontroversesten Themen der öffentlichen Debatten und politischen Agenden vieler Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU). Zuwanderung aus nichteuropäischen Ländern erscheint dabei zunehmend in einem negativen Licht, gilt vor allem als bedrohlich für Arbeitsplatz- und innere Sicherheit sowie für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und sollte demzufolge möglichst unterbunden werden. Zuwanderungsstopp, Beschneidung von Asylrecht und Familienzusammenführung sowie strikten Kontrollen an Außengrenzen und im Inneren kommt vor dem Hintergrund dieser Sichtweisen hohe Bedeutung zu. In Medien und im Zuge von Wahlkämpfen werden Ängste geschürt, die Gefahr der „Überfremdung“ durch die „Flut“ an ImmigrantInnen hochstilisiert. Den Betroffenen haftet damit akut ein negatives Image an, das sie mit Sozialmissbrauch, Gewalt- und Delinquenzverhalten, religiösem Fundamentalismus und Terrorismus verbindet. Mehrere SozialwissenschaftlerInnen sprechen dabei in Anlehnung an die Sicherheitsexperten Ole Wæver und Barry Buzan von einer „Securitization“ von Migration, die restriktiven Maßnahmen immer mehr Legitimität verleiht (u.a.: Bigo: 2002, 2001; Huysmans: 2006; Ceyhan/Tsoukala: 2002).

Auch unter entwicklungspolitischen ExpertInnen ist Migration seit einigen Jahren ein heiß diskutiertes Themenfeld, wenn auch unter komplett anderen Voraussetzungen: MigrantInnen stehen hier als autonome AgentInnen für die ökonomische, soziale und politische Entwicklung ihres Herkunftslandes im Mittelpunkt: Sie schicken Geld an ihre Verwandten, das jenen aus unmittelbaren Armutsverhältnissen hilft. Sie bringen mit ihrer Rückkehr neu angeeignetes Wissen und Erfahrung in ihr Land, das weiteren unternehmerischen Vorhaben nützt. Manche bleiben, gründen transnationale Betriebe und Netzwerke, investieren in ihre Heimatregion und fördern somit den Entwicklungsprozess. Hier wird vor allem nach Wegen gesucht dieses entwicklungspolitische Potenzial von Migration zu unterstützen (vgl. u.a.: Nyberg-Sorensen et al.: 2002; Farrant et al.: 2006; Newland: 2007).

Migration und Entwicklung treffen nun im Zuge nationaler und internationaler Politikprozesse verstärkt aufeinander, insbesondere im Rahmen des politischen Systems der EU, die mit fortschreitender Integration immer mehr Kompetenzen im Bereich Migration übernimmt, und ihren Beziehungen zu Drittstaaten (vgl.: Guiraudon: 2000; Lavenex/Uçarer: 2004; 2002; Lavenex: 2006). Parallel zu der forcierten Abgrenzung gegenüber neuer Zuwanderung auf EU-Ebene gewinnt Entwicklungspolitik seit den 1990er Jahren durch den zunehmenden Fokus auf Dialog und Partnerschaft mit Ursprungs- und Transitländern zur gemeinsamen Steuerung menschlicher Mobilität an Bedeutung. Der Themenkomplex

Immigration erhält damit eine stärkere außenpolitische Dimension (vgl. u.a.: Boswell: 2003a; Geddes: 2005; 2009; Balzaq: 2008). Aber was genau passiert bei der Überschneidung dieser beiden so unterschiedlichen und doch zusammenhängenden Politikbereiche?

Vor diesem Hintergrund stelle ich folgende Forschungsfrage:

Wie und warum werden Entwicklungs- und Migrationspolitik im Rahmen der migrationspolitischen Interaktion der EU mit Drittstaaten verknüpft?

Weitere Fragen, die sich hieraus ergeben sind: Welche Annahmen liegen der jeweiligen Verknüpfung zugrunde? Welche Akteure und Interessen nehmen hier Einfluss, mit welchen Zielen und in welcher Form? Und wie wirkt sich das letztlich auf die generellen Ziele und Form der EU-Immigrationspolitik aus?

Zur Beantwortung der Forschungsfrage konzentriere ich mich im Rahmen einer hermeneutisch-interpretativen Vorgehensweise auf die umfangreiche Sekundärliteratur der interdisziplinären Migrationsforschung, die politikwissenschaftliche Sichtweisen mit soziologischen, ökonomischen sowie historischen und rechtswissenschaftlichen Perspektiven verbindet. Grundlegend hierfür sind insbesondere die Arbeiten der PolitikwissenschaftlerInnen Christina Boswell, Andrew Geddes, Sandra Lavenex sowie Virginie Guiraudon.

Diesbezüglich werden zunächst drei mögliche Wirkungszusammenhänge identifiziert, die in der vorliegenden Arbeit genauer untersucht werden sollen. Jene lauten:

- 1) Entwicklungspolitische Maßnahmen werden zur Erreichung migrationspolitischer Ziele gesetzt.
- 2) Migrationspolitische Maßnahmen sollen zur Entwicklung von Drittstaaten beitragen.
- 3) Entwicklungs- und migrationspolitische Maßnahmen werden miteinander verknüpft, um simultan sowohl entwicklungs- als auch migrationspolitische Interessen zu befriedigen bzw. eine „Win-Win“ Situation herzustellen.

Vorab möchte ich zwei Ausgangsannahmen formulieren:

- 1) Über die genaue Art und Weise der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik auf EU-Ebene besteht kein Konsens, da Akteure aus unterschiedlichen Politikfeldern aufeinandertreffen, deren gegensätzliche Prioritäten, Ziele und Herangehensweisen konkurrieren und koexistieren.

2) Der erste der oben genannten Wirkungszusammenhänge, nämlich dass entwicklungspolitische Maßnahmen zur Erreichung migrationspolitischer Ziele gesetzt werden, scheint am deutlichsten ausgeprägt, aufgrund (a) der vorherrschenden Sichtweise von Migration als einer Angelegenheit der inneren Sicherheit und der dadurch gestärkten Position innen- und sicherheitspolitischer Akteure auf EU-Ebene, sowie (b) institutioneller Strukturen, die letztendlich die Position der Nationalstaaten gegenüber den supranationalen EU-Institutionen, speziell der EU-Kommission und des europäischen Parlaments stärken.

Meine Untersuchung konzentriert sich auf die EU-Immigrationspolitik und hierbei speziell auf ihre außenpolitische oder „externe Dimension“, im Gegensatz zu „internen“ Bereichen wie Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen und Integration, gegenüber Drittstaaten die über keine Beitrittsperspektive verfügen. Dies umfasst vor allem den nordafrikanischen Raum, den mittleren Osten und Subsahara-Afrika.

Hervorzuheben ist die Komplexität europäischer Politikprozesse bezüglich der Immigrationsthematik, die einerseits auf die Struktur der EU als Mehrebenensystem sowie andererseits auf die Multidimensionalität von Migration an sich zurückzuführen ist (vgl.: Geddes: 2009: 11f.; Pollak: 2006: 120ff.; Tömmel: 2008: 159ff.; Lavenex: 2006: 329f.).

Um sich entwicklungs- und migrationspolitischen Verknüpfungen in diesem Kontext anzunähern, untersuche ich drei Bereiche der EU-Immigrationspolitik gegenüber Drittstaaten, denen hinsichtlich ihrer gegenwärtigen Ziele zentrale Relevanz zukommt, nämlich (1) die Prävention von Migration durch die Bekämpfung von Migrationsursachen bzw. sogenannten „Root Causes“, (2) die europäische Rückführungspolitik und Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten, sowie (3) temporäre Arbeitsimmigrationsprogramme und die Verhandlung von Mobilitätspartnerschaften.

Aufgrund der Aktualität der Thematik arbeite ich u.a. verstärkt mit aktuellen Arbeitspapieren und Studien renommierter Think Tanks und Forschungsinstitute die sich intensiv mit Migrationsfragen befassen, darunter u.a. das Migration Policy Institute (MPI, Washington), das Center on European Policy Studies (CEPS, Brüssel), das Centre on Migration, Policy and Society (Oxford) sowie das Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD, Bielefeld). Das Material wird im Hinblick auf die gestellten Forschungsfragen untersucht und die Ergebnisse deskriptiv-analytisch dargestellt.

Mit meiner Arbeit möchte ich die Themenfelder Migration und Entwicklung im Rahmen der EU-Immigrationspolitik grundlegend verbinden, Verknüpfungen aufzeigen und analysieren

sowie zentrale substanzielle und institutionelle Konflikte aufdecken, die Gegenstand einer weiteren wissenschaftlichen Auseinandersetzung sein könnten.

Zunächst sollen hierfür noch wesentliche Begriffe und Schlüsselkonzepte näher erörtert werden.

Migration und Migrationspolitik. Im Zuge meiner Arbeit geht es um *Immigration*, also einer Art der internationalen Migration, die das Überschreiten einer territorialen Grenze eines Nationalstaates zu Bedingung hat, hier konkret von Süden – Afrika, Asien und Lateinamerika – nach Norden in die EU. Immigration umfasst Migrationen unterschiedlichster Art, die unter anderem nach Zeitraum (temporär, semi-permanent, permanent), nach Motivation bzw. Zweck (Arbeit, Studium, Familienzusammenführung, Ansuchen um internationalen Schutz (Asyl) etc.), nach Form der Einreise (regulär, irregulär), nach Charakter der Migrationsentscheidung (freiwillig, erzwungen) etc. klassifiziert werden (vgl.: Düvell: 2006: 14ff.; Nuscheler: 2004: 55ff.)¹. Die dadurch entstehenden politischen Kategorien von MigrantInnen sind wesentlich, da mit jenen ihr rechtlicher Status festgelegt wird, bzw. ihre rechtlichen Ansprüche (auf Aufenthalt, Arbeit, soziale Leistungen etc.) definiert werden (vgl.: Geddes: 2005: 788f.). Diese Kategorisierungen begründen spezifische Muster der Inklusion und Exklusion (vgl.: Boswell: 2003b) und stellen einen wesentlichen Aspekt von Migrationspolitik dar. Selbst die Klassifizierung von MigrantInnengruppen entlang ihrer Herkunft oder ethnischer Zugehörigkeit muss, wie eine aktuelle vergleichende Studie zur statistischen Erfassung von Migration in Europa verdeutlicht, als Produkt des jeweiligen sozialen und politischen Kontextes sowie gesellschaftlicher Machtverhältnisse, und damit als essenziell politische, im Gegensatz zu einer rein technischen Angelegenheit verstanden werden (vgl.: Jacobs et al.: 2009). Wesentlich gestaltet sich in diesem Zusammenhang der Einfluss unterschiedlicher Ideologien und Konzeptionen von Nationalstaaten sowie wandelnde Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen (vgl.: ebd.: 71). Zwischenstaatlich kommt es daher in Bezug auf die Kategorisierung von ImmigrantInnen oft zu beachtlichen Differenzen. Migrationspolitiken, verstanden als die Summe „alle[r] politischen Maßnahmen [...], die explizit auf die geographische Mobilität von Menschen zielen“, bzw. die „wahlweise [...] bloße Steuerung, Ermutigung, Kontrolle, Beschränkung, Verhinderung oder auch nur Erfassung von Migration“ (Düvell: 2006: 113), variieren also

¹ Für eine ausführliche Begriffsdifferenzierung siehe z.B.: Düvell: 2006: 5ff. Problematisch ist vor allem die Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Migration da de facto oft ein Mix an verschiedenen Motivationen ausschlaggebend ist.

dementsprechend in Ausrichtung, Intention und Inhalt je nach Art der migratorischen Bewegung, auf die sie sich richten.

Irreguläre Migration. Ein wesentliches Kennzeichen der gegenwärtigen europäischen Migrationspolitik ist vor allem die Unterscheidung zwischen legaler Migration einerseits und „illegaler“, „irregulärer“, „nicht dokumentierter“ oder „nicht autorisierter“ Migration andererseits (vgl.: Nuscheler: 2004: 52f.; Khalid: 2005: 5f.)², wobei die vehemente Bekämpfung letzterer offiziell einen grundlegenden Schwerpunkt darstellt. „Irregulär“ kann sich dabei sowohl auf die Einreise als auch auf den Aufenthalt beziehen, wobei die Grenzen zwischen regulär und irregulär oft fließend sind. Problematisch ist diesbezüglich vor allem der Umgang mit sogenannten „mixed flows“ bzw. das Verschimmen der Kategorien der irregulären Migration und Asyl in der medialen Darstellung, öffentlichen Meinung und Politik, was zunehmend zu immer restriktiveren Asylgesetzen führt, die Gefahr laufen den internationalen Flüchtlingsschutz zu unterminieren.

Auch wenn die Grenzen zwischen Fluchtmigration und irregulärer Immigration konsequent ineinander verschwimmen setzt sich meine Arbeit stärker mit dem Umgang mit anderen Arten irregulärer Migration auseinander, da ich davon ausgehe dass der internationale Flüchtlingsschutz trotz zunehmenden Restriktionen dennoch in nationalen wie internationalen politischen Systemen vergleichsweise relativ gefestigt ist. Asylpolitik wird daher in meiner Arbeit nur am Rande thematisiert.

Entwicklung und Entwicklungspolitik. „Entwicklung“ fungiert oft als politisches Schlagwort, und ist als solches nicht allgemeingültig zu definieren. Die Bedeutung dieses Begriffes ist stark theorie- und kontextgebunden, und war somit seit jeher heftig umstritten (vgl.: Nuscheler: 2004b: 225ff.; Fischer et al.: 2004; Kolland: 2004). Im Rahmen dieser Arbeit verwende ich den Begriff der Entwicklung bzw. der Entwicklungspolitik wenn nicht anders angegeben nach dem Verständnis der EU-Entwicklungszusammenarbeit, das durch Bestimmungen im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (1992), den Europäischen Konsens zu Entwicklung (2005) und in gewissem Ausmaß auch durch Regelungen des Abkommens von Cotonou mit der Gruppe afrikanischer, karibischer und

² Diesbezüglich ist die Terminologie besonders konfus, weshalb speziell vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politisierung der Thematik in den europäischen Mitgliedsstaaten verstärkte Vorsicht im Umgang mit verwendeten Begriffen und Konzepten geboten ist. Hier soll von *irregulärer* Migration die Rede sein in Übereinstimmung mit wesentlichen internationalen Organisationen (U.a. dem Europarat, ILO, IOM, der OSZE, UNHCR) und unter Berücksichtigung der fachspezifischen Kritik in Bezug auf den Terminus der illegalen Migration. Vgl.: Khalid: 2005: 5f.

pazifischer Staaten (AKP) (2002) zum Ausdruck kommt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Armutsbekämpfung, nachhaltiger sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie Integration in die Weltwirtschaft, wobei bezüglich der Verknüpfung mit Migrationspolitik der Fokus implizit speziell auf die ersten beiden Ziele gerichtet ist. Zudem ist hierbei das Prinzip der politischen Kohärenz bedeutsam, d.h. jene Ziele sind auch im Zuge anderer Politikbereiche die Entwicklungsländer berühren, zu berücksichtigen.

Meine Arbeit gliedert sich in drei Teile: Zunächst werden im Rahmen einer allgemeinen Einführung zu Immigration und Immigrationspolitik in der EU die vielfältigen Ziele im Spannungsfeld globaler Ökonomie und liberaler Rechtsnormen vor dem Hintergrund einer verschärften Politisierung in den Mitgliedsstaaten aufgezeigt. Ein spezieller Schwerpunkt liegt dabei auf der Darstellung von EU-Strategien im Rahmen der sogenannten „externen Dimension“ gegenüber Drittstaaten unter besonderer Berücksichtigung des Entwicklungsaspektes.

Darauf folgt die Analyse der drei oben beschriebenen, zentralen Bereiche der EU-Migrationspolitik, nämlich Migrationsprävention, Rückführungspolitik und temporärer Arbeitsimmigration, in deren Rahmen sich jene EU-Strategien bzw. deren Entwicklung seit den 1990er Jahren deutlich widerspiegeln.

In einem zusammenführenden Schlusskapitel werden die Ergebnisse des Analyseteils schließlich zur Beantwortung der Forschungsfrage zusammengeführt und gegenübergestellt sowie Überlegungen im Hinblick auf eine weiterführende wissenschaftliche Auseinandersetzung formuliert.

2. Immigration nach Europa und europäische Migrationspolitik

Die Entwicklung europäischer Mitgliedsstaaten zu Einwanderungsgesellschaften³ über die letzten Jahrzehnte ist mittlerweile ebenso unbestreitbar, wie die zunehmende Brisanz der Thematik Immigration auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene. In aktuellen Debatten werden vor allem die Bereiche der irregulären Migration, Asyl, Arbeitskräftemobilität, sowie die Integration von Drittstaatsangehörigen hoch politisiert (vgl. u.a.: Boswell: 2005; Gnisci: 2008: 56ff.; Geddes: 2003; 2005). Wesentliche Herausforderungen in Bezug auf den nationalen, wie auch gesamteuropäischen Umgang mit diesen Phänomenen ergeben sich dabei hinsichtlich gegenwärtiger Trends und Muster menschlicher Mobilität, und einer grundlegenden Ambivalenz wirtschaftlicher und wohlfahrtsstaatlicher Bedürfnisse, normativ-rechtlicher Ansprüche und populistischen Forderungen nach mehr Restriktionen und stärkerer Kontrolle in den Mitgliedsstaaten.

2.1. Neue Muster, Trends und Herausforderungen

Eine „neue Welt der Migration“ proklamieren die Politikwissenschaftlerin Virginie Guiraudon und der Soziologe Christian Joppke in ihrer Publikation aus dem Jahre 2001: Zwar setzen sich traditionelle Migrationsmuster im Rahmen der Persistenz nationaler, wie regional spezifischer Migrationssysteme⁴ durchaus fort, gleichzeitig jedoch sei es innerhalb der letzten drei Jahrzehnte zusätzlich zu einer globalen Diversifizierung von Wanderungsbewegungen gekommen. Dies bezieht sich nicht nur auf eine breitere Vielfalt an Herkunftsländern von MigrantInnen, sondern auch auf andere Charakteristika wie beispielsweise Sinn und Zweck der migratorischen Handlung, dem Bildungsgrad der Migrierenden, sowie der Entwicklung von linearen zu zirkulären Migrationsmustern (vgl.: Boswell: 2005: 3). Menschliche Mobilität in die EU-Mitgliedsstaaten ist demnach vielfältiger geworden und nimmt unterschiedlichste Formen an.

³ Neben den klassischen langjährigen Einwanderungsländern Westeuropas entwickelten sich im Laufe der 1980er auch südeuropäische Staaten, allen voran Portugal, Italien und Spanien zu Zielländern von Migration. Eine ähnliche Entwicklung von Transit- zu Aufnahmeland erfuhren die ehemals sozialistischen Staaten Zentral- und Osteuropas – u.a. Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien – im Zuge des ökonomischen Wachstums und der politischen Stabilisierung nach 1989. Vgl.: Boswell: 2005: 2.

⁴ Die Autoren definieren jene mit den Worten von Kritz und Zlotnik als „a group of countries that exchange relatively large numbers of migrants with each other“ (1992: 2: zit. in Guiraudon/Joppke: 2001: 22). Beispiele hierfür sind Frankreich und seine ehemaligen Kolonien bzw. Protektorate, das britische Commonwealth, oder die Beziehung Deutschlands zu seinen ehemaligen Partnern der Gastarbeiterabkommen, insbesondere der Türkei und Italien.

2.1.1. Kontrollpolitik und das Erbe klassischer Migrationssysteme

Europäische Migrationspolitik⁵ ist dabei gegenwärtig Kontrollpolitik: „[...] states seek to stem, rather than solicit, international migration“ (Guiraudon/Joppke: 2001: 2). Kennzeichnend dafür ist die starke Konzentration auf die Reduktion „unerwünschter“ Immigration, sowohl aus den ehemals sozialistischen Ländern Osteuropas, als auch aus Nord- und Subsahara-Afrika. In diesem Sinne liegen europäische Prioritäten derzeit klar auf dem Umgang bzw. der Bekämpfung von „migration that is happening despite and against the opposite intention of states“ (ebd.). Dies steht in scharfem Gegensatz zur Immigrationspolitik vieler europäischer Länder der 1950er und 1960er Jahre und ihrem Fokus der Förderung und Erleichterung der Arbeitskräftemobilität, im Zeichen einer systematischen Anwerbung von Gastarbeitern, um die explizite Nachfrage nach Arbeitskräften der rasant wachsenden Ökonomien Westeuropas zu befriedigen (vgl.: Castles: 2006: 742)⁶.

Der Schlüssel zum Verständnis der gegenwärtig restriktiven migrationspolitischen Ausrichtung sowohl auf nationalstaatlicher, als auch in Folge auf EU-Ebene, findet sich in den Entwicklungen seither: Als diesbezüglich wohl zentralster Moment gilt der 1973 unilateral verhängte Einwanderungsstopp, bzw. die Schließung der Grenzen seitens der bisherigen europäischen Aufnahmestaaten von ArbeitsmigrantInnen. Grund dafür war die erste Ölkrise, die als Vorbote einer Periode ökonomischer Stagnation und hoher Arbeitslosigkeit interpretiert wurde (vgl.: ebd.: 743)⁷. Den allgemeinen Erwartungen zufolge, sollten die bisher ins Land geholten Arbeitskräfte nun wieder in ihre Ursprungsländer zurückkehren, was allerdings aufgrund weiter bestehender ökonomischer, sozialer und persönlicher Anreize oft nicht der Fall war. So wirkte sich beispielsweise die weltweite Rezession außerhalb Europas wesentlich schlimmer aus, waren die betroffenen MigrantInnen teilweise in die nationalen Wohlfahrtssysteme integriert, oder hatten bereits starke persönliche Bindungen geknüpft (vgl.: ebd.): „Increasingly restrictive (re)admission policies made migrants decide to stay ‘on the safe side’“ (de Haas: 2006: 10). Immigration setzte sich darüber hinaus entgegen staatlicher Intentionen im Rahmen von – humanitär begründeter –

⁵ Mit „europäischer“ oder „EU-Migrationspolitik“ beziehe ich mich auf Prozesse der Politikformulierung sowie Outputs in den Bereichen Migration und Asyl auf europäischer Ebene, eingebettet in das Zusammenspiel intergouvernementaler und supranationaler Strukturen im Rahmen der institutionellen Architektur des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

⁶ Tatsächlich war diese Art des Arbeitsimports selbst ein wesentliches Schlüsselement des westeuropäischen Wirtschaftsbooms in den Nachkriegsjahren.

⁷ Der britische Soziologe Stephen Castles bietet eine darüber hinausgehend differenzierte Darstellung und lenkt den Blick auf weitere grundlegende Faktoren, wie z.B. den vorhergehenden Zusammenbruch des Rotationsprinzips, sowie die zunehmenden Kosten von Arbeitsmigration durch wachsende Migrantenfamilien sowie erste Evidenzen sozialer und kultureller Konsequenzen.

Familienzusammenführung, die zur dominanten Migrationsform der folgenden Jahre avancierte, weiter fort (vgl.: Castles: 2006: 743).

Ein wesentliches Element des ursprünglichen Gastarbeitersystems war, so Castles, die Aufnahme von Fremden in die Mehrheitsgesellschaft der Zielländer auf Basis ihrer Unterlegenheit und Ausgrenzung (vgl.: ebd.: 742ff.). Die Grundidee zielte also auf den Import von Arbeit, nicht von Menschen. Demnach sollten geringe Gehälter, schlechtere Arbeitsbedingungen, sowie ein verminderter Anspruch auf soziale Leistungen und Rechte die Rotation von Arbeitskräften bzw. deren begrenzte Aufenthaltsdauer absichern. Tatsächlich bildeten sich allerdings ökonomisch und sozial benachteiligte, diskriminierte Minderheiten. Castles zieht hieraus folgenden Schluss: „[...] the inherent contradictions of the guestworker system led to today`s ethnically diverse but socially divided European societies“ (ebd.: 744). Die aus einer verfehlten Integration gewachsenen Missstände, wie z.B. die Segregation in Bezug auf die Wohnsituation, schlechterer Bildungsstandard und die Entwicklung kultureller Parallelgesellschaften, schürten rechtsextremistische und -populistische Bewegungen europaweit. Jene förderten die Entwicklung von Migrationsthemen zu einem hoch emotionalisierten Politikum und bedingen auch gegenwärtig wesentlich den gesellschaftlichen Druck zur Restriktion und Beschneidung jedweder Migrationskanäle.

2.1.2. Flucht, Asyl und irreguläre Migration

Hinzu kommt ein weiterer, für die Politisierung von Migration in Europa maßgeblicher Faktor, nämlich ein, durch gewaltsame Konflikte in verschiedenen Teilen der Welt, erhöhtes Ausmaß an Fluchtmigration Mitte der 1980er, Anfang der 1990er Jahre, bei gleichzeitiger Diversifizierung der Ursprungsländer⁸. Nach 1989 kam es diesbezüglich aufgrund stark ansteigender Zahlen von Asylansuchen und irregulären Migrationsmustern zu einem breiten Einstellungswandel gegenüber AsylwerberInnen (vgl.: Geddes: 2003: 18): War Fluchtmigration in Zeiten des Kalten Krieges vor allem mit Dekolonialisierung und Interventionen der beiden Großmächte verknüpft, daher zumeist von der westeuropäischen Welt ideologiebedingt willkommen geheißen, sowie zahlenmäßig gering, änderte sich dies schlagartig mit dem quantitativen Anstieg nach dem Zusammenbruch der UdSSR. Manche Autoren betonen dabei die Gleichzeitigkeit der Verschärfung immigrationspolitischer

⁸ Der Politikwissenschaftler Andrew Geddes unterscheidet diesbezüglich, nach der Chronologie sowie der organisatorischen Struktur, drei Migrationsperioden oder „Wellen“ nach Europa seit Ende des zweiten Weltkriegs, wobei die erste (1950-1973/4) vorwiegend von Arbeitsmigration, die zweite (Mitte der 1970er-1980er) von Familiennachzug, und die dritte (1989-1990er) von AsylwerberInnen, Flucht- und irregulärer Migration dominiert war. Vgl.: 2003:17ff.

Maßnahmen vieler europäischer Länder zur Reduktion von Arbeitsmigration und Familiennachzug, infolge derer Migrierende das Asylverfahren alternativ als übrigen Weg in die Regularisierung nützten (vgl.: Geddes: 2003: 18; Boswell: 2005: 6; Khalid: 2008: 6; Gent: 2002: 5f.). Dies wiederum, so Geddes, stärkte den Zuwachs an grundlegendem Misstrauen, welches AsylwerberInnen seitens von Mehrheitsgesellschaften entgegengebracht wurde (vgl.: 2003: 18): Viele von ihnen seien „falsche“, nämlich „Wirtschaftsflüchtlinge“, hätten keinen Anspruch auf internationalen Schutz und Aufenthaltsrecht⁹ und müssten entsprechende Härte erfahren - eine Einstellung die im gegenwärtigen politischen Diskurs sehr präsent ist, Stichwort Asylmissbrauch. Sicht- und spürbar wird diese mehrheitlich ablehnende Stimmung dabei vor allem auch anhand breiter Unterstützung restriktiver Immigrations- und Asylpolitik auf nationalstaatlicher Ebene sowie negativer Berichterstattung über MigrantInnen aus Drittstaaten und AsylwerberInnen in Populärmedien (vgl.: Boswell: 2005: 5)¹⁰.

In diesem Sinne verfehlen die gegenwärtigen Asylsysteme der EU-Mitgliedsstaaten oftmals ihren eigentlichen Zweck, nämlich „supporting those in need of protection, and screening out or deterring those who do not“ (ebd.: 9): Die Restriktion von Asylregelungen, Einreisebestimmungen und Grenzkontrollen im Zuge der letzten Jahre dränge MigrantInnen – und darunter potenzielle AsylwerberInnen – jedenfalls tendenziell stärker in die Arme organisierter Schlepper, und damit in die Illegalität, als das sie Migration an sich unterbinde (vgl.: Guiraudon/Joppke: 2001: 7). Die mit der Abhängigkeit von derartigen Netzwerken verbundenen erhöhten Kosten tragen darüber hinaus weiter dazu bei, dass es diejenigen, die den Schutz des Asyls nötig hätten, oft nicht in die EU schaffen.

Der Wandel der Zusammensetzung von Migrationsströmen nach Europa ist also insbesondere auch auf nationale Veränderungen rechtlicher Kategorien zurückzuführen, bzw. als Ergebnis der Praxis der Aufnahmeländer im Umgang mit Immigration zu interpretieren (vgl.: ebd.; Boswell: 2005: 3f.).

Wesentliche aktuelle Trends menschlicher Mobilität nach Europa sind demnach, vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen, zusammengefasst folgende:

⁹ Bedingungen für den Anspruch auf Asyl sind in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 festgelegt. Demnach gilt nur als „Flüchtling“ wer sich „aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen“ (ebd. 3f.). Flucht vor Armut ist demnach keine ausreichende Begründung eines Asylanspruchs.

¹⁰ Zur Rolle von Massenmedien bei der Konstruktion bzw. Dramatisierung von „Migrationskrisen“ siehe: de Haas: 2006: 6.

- Die generelle Abnahme regulärer Migration mangels an legalen Möglichkeiten. Die dominanteste Form legaler Immigration besteht weiterhin im Rahmen von Regelungen zur Familienzusammenführung.
- Die signifikante Senkung von, vor allem in den 1980er und 1990er Jahren stark gestiegenen Zahlen von AsylwerberInnen in vielen OECD Ländern, insbesondere Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Schweden, als Folge restriktiverer Gesetzgebung, u.a. in Form beschleunigter Verfahrensdauern und minimierter Berufungsmöglichkeiten, bzw. reduzierter Einreisemöglichkeiten durch strengere Visavorgaben und die Regelung der „sicheren Drittstaaten“¹¹.
- Die Zunahme irregulärer Migration¹² und das damit in Verbindung stehende prosperierende, organisierte Schleppertum, Schmuggler- und Traffickingwesen¹³.
Die Bekämpfung dieser Phänomene hat mittlerweile höchste Priorität auf der politischen Agenda vieler europäischer Staaten. Sie gilt als Hauptanlass und –impetus für die Harmonisierung von Immigrationspolitik.

2.1.3. Neue politische Zugänge zu Arbeitsimmigration

Trotz oben beschriebener Entwicklungen ist die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, sowohl hoch qualifizierten als auch weniger ausgebildeten, in Europa bei weitem nicht versiegt: Sowohl im wissenschaftlichen Diskurs, als auch in der offiziellen europäischen Rhetorik, und – vermutlich am wesentlichsten – in der Praxis der nationalen

¹¹ Das Konzept der „sicheren Drittstaaten“ dient v.a. zur Bestimmung der Zuständigkeit eines Landes für einen Asylantrag. Gilt ein Land, das der/die betroffene AsylwerberIn auf seinem/ihren Weg in die EU (möglicherweise) durchquert hat, da es die GFK ratifiziert hat als „sicher“, so ist dieser Staat für die Betroffenen zuständig bzw. können jene in diesen Staat abgeschoben werden. Diese zunächst nationale Praxis wurde im Rahmen der Londoner Resolution 1992 ins EU-Recht übernommen, wird allerdings bis heute u.a. vom UNHCR, Amnesty International und ECRE heftig kritisiert. Vgl.: Uçarer: 2002: 21.

¹² Eine genaue Quantifizierung irregulärer Migration ist dabei per Definition unmöglich, da sie sich der Erfassung zuständiger Behörden entzieht, ihr Umfang nur vermutet bzw. geschätzt werden kann. Vgl.: Düvell: 2006: 20f. Für eine detaillierte Betrachtung der Problematik siehe Khalid: 2008: 7f.

¹³ Human Trafficking ist dabei als Verbrechen gegen die Menschlichkeit klar von Menschen schmuggel zu unterscheiden. Ersteres wird definiert als „the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation“, während zweiteres „the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident“ meint. UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Art. 3a; UN Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air: Art. 3a. (eigene Hervorhebung).

Arbeitsmigrationspolitik vieler EU-Mitglieder¹⁴ finden sich klare Argumentationen, die auf eine Wiederbelebung systematischer Anwerbung und Etablierung neuer Mobilitätsprogramme für zeitlich begrenzte Anstellungen in europäischen Ländern hindeuten (vgl.: Castles: 2006: 744f): „[...] it is recognised that the EU needs migrants in certain sectors and regions in order to deal with its economic and demographic needs“ (Generaldirektion Justiz, Freiheit, und Sicherheit der Europäischen Kommission: 2009).

Die hier erwähnten ökonomischen und demographischen Bedürfnisse zählen zu den zentralen Begründungsmustern: Immigration decke demnach einen kritischen Arbeitskräftemangel in spezifischen Branchen, z.B. Informationstechnik und Ingenieurwesen, aber auch in der Bauwirtschaft, im Gesundheitswesen, sowie in der Landwirtschaft (vgl.: Boswell: 2003b: 30ff.; 2005: 5; Castles: 2006: 745). Darüber hinaus sind es vor allem demographische Bedenken – der europaweite Rückgang der Geburtenraten sowie die durch Überalterung abnehmende arbeitende Bevölkerung und der dadurch steigende Druck auf nationalstaatliche Wohlfahrtssysteme – die migrationspolitische Überlegungen dieser Art lenken (vgl.: ebd.). Castles zufolge bestehen weitere strategische Faktoren für die Wiederherstellung legaler Migrationskanäle auch in der Beschneidung des Wachstums informeller Ökonomien, sowie in der Suche nach Möglichkeiten für eine Verminderung der wachsenden Ungleichheit zwischen „High-Income Countries“ – den nördlichen Industrieländern – und „Low-“, und „Middle-Income Countries“¹⁵, welche als wesentlicher Migrationsmotor gesehen wird. Ähnliche Erwägungen betreffen demokratische und menschenrechtliche Missstände in Drittstaaten, sowie das Phänomen des „Brain Drain“¹⁶, die für ihren Teil auf eine zunehmend stärkere Berücksichtigung der Situation und Interessen nichteuropäischer Staaten seitens der EU und ihrer Mitgliedsstaaten hinweisen (vgl.: Castles: 2006: 745f.).

Allerdings: „Not to repeat the European experience of guestworkers turning into settlers is still the prevailing instinct, even if this may be anachronistic under the radically changed conditions of global economic competition“ (Guiraudon/Joppke: 2001: 7).

Ein weiterer Trend, um den die vorherige Auflistung noch ergänzt werden muss, ist demnach:

¹⁴ U.a.: Deutschland, Großbritannien, Irland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Portugal, beispielsweise im Rahmen der Einführung „Green Card“ ähnlicher Systeme. Vgl.: OECD International Migration Outlook: 2008: 103ff.

¹⁵ Diese Klassifizierung entstammt dem Gebrauch der Weltbank, welche den Entwicklungsstand eines Landes ausschließlich anhand des Einkommens pro Kopf misst. Für alternative Differenzierungen siehe Nuscheler: 2004b: 99ff.

¹⁶ Mit „Brain Drain“ ist hier die permanente Abwanderung Schlüsselarbeitskräften (High Skills) aus Entwicklungsländern (z.B. aus dem medizinischen Bereich) gemeint, die einen wesentlichen Beitrag für die ökonomische und soziale Entwicklung ihres Ursprungslandes hätten leisten können. Vgl.: Castles: 2006: 757.

- Die europaweite zunehmend positive Einstellung gegenüber neuen temporären Programmen für Arbeitsmigration, sowohl für hochqualifizierte Arbeitskräfte, als auch solche mit geringerer Bildung. Die jeweiligen Ausformungen variieren dabei sehr stark von Land zu Land. Gemeinsamkeiten bestehen allerdings in Bezug auf die vertragliche Fixierung eines begrenzten Anstellungszeitraums, eine genaue Spezifizierung der Tätigkeit, des Arbeitgebers und des Aufenthaltsortes, sowie die strikte Pflicht zur Ausreise nach Ablauf des Vertrags (vgl.: ebd.).

2.1.4. Gegensätzliche Interessen und migrationspolitische Zielkonflikte

Im Rahmen der bisherigen Ausführungen tritt ein Aspekt besonders deutlich hervor, nämlich „[the] bewildering variety of counter-vailing considerations and imperatives that frame and inform a state`s immigration policy“ (Guiraudon/Joppke: 2001: 8). Guiraudon und Joppke zufolge befindet sich Migrationspolitik in der EU im Spannungsfeld einer triangulären Konstellation nationalstaatlicher populistischer Politik, liberaler Rechtsnormen sowie einer globalen Ökonomie (vgl.: ebd.: 10).

Ein fundamentaler Konflikt marktwirtschaftlicher Demokratien, so die beiden, bestehe in der Anforderung der simultanen Befriedigung privater und öffentlicher Interessen (vgl.: ebd.: 8). Forderungen seitens wirtschaftlicher Akteure nach möglichst offenen Grenzen zugunsten des Freihandels, der Mobilität von Kapital und Arbeitskräften, sowie des Massentourismus, sind dabei schwer mit populistischen Bestrebungen der Schließung der Außengrenzen und erhöhten Grenzkontrollen zu vereinbaren. So stoßen beispielsweise neue, aus wirtschaftlicher und demographischer Sicht notwendige Programme zur Arbeitskräftemobilität oft auf starken öffentlichen Widerstand gegenüber einer Lockerung von Einreisebestimmungen (vgl.: Boswell: 2005: 7f.). Die Politikwissenschaftlerin Christina Boswell identifiziert diesbezüglich mehrere Lösungsstrategien auf nationaler Ebene, u.a. die, oft in Verbindung mit strikteren Kontrollen anderer Gruppen von MigrantInnen gesetzte, gesetzliche Liberalisierung – sprich die zunehmende Differenzierung zwischen „erwünschten“, ökonomisch profitablen MigrantInnen, und „unerwünschten“, irregulären MigrantInnen und AsylwerberInnen (vgl.: Boswell: 2005: 1; Geddes: 2005: 799) –, die grundlegende Vermeidung eines öffentlichen, politischen Konflikts, sowie schlichtweg die Toleranz substanzieller irregulärer Migration bei gleichzeitig regelmäßiger Regularisierung. Keine dieser Strategien erscheint ihr allerdings besonders nachhaltig.

Aufgrund des starken öffentlichen Drucks insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden „Securitization“¹⁷ von Migration bzw. ihrer Darstellung als Bedrohung für Gesellschaft und nationale Identität, stehen mittlerweile selbst Parteien der Mitte nicht mehr für eine Verringerung von Migrationskontrolle, auch nicht bei einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, ein (vgl.: Guiraudon/Joppke: 9f.). Doch auch populistischen Bestrebungen im Sinne einer Null-Immigrations-Politik sind gesetzliche Schranken gesetzt. Eine ganz zentrale Limitierung anti-immigrantischer Intentionen ergibt sich vor allem aus der Verpflichtung der europäischen demokratischen Wohlfahrtsstaaten gegenüber liberalen Rechtsnormen und Institutionen, die selbst die Handlungsfähigkeit von Mehrheitsregierungen einschränken (vgl.: Guiraudon/Joppke: 2001: 8; Boswell: 2005: 7). So bestehen, z.B. im Fall von geforderten, „wasserfesten“ Immigrationskontrollen, wesentliche Hindernisse, u.a. ein gewisser, für liberale Demokratien unakzeptabler, Grad an staatlicher Überwachung, immense reale Kosten hinsichtlich materieller und personeller Ressourcen, negative Auswirkungen auf Tourismus und Handel, sowie eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der Verletzung des Prinzips des Non-Refoulement (vgl.: Boswell: 2005: 8f.)¹⁸.

Boswell sieht hier ein zentrales Paradoxon liberaler Demokratien (vgl.: 2005: 7): Jene seien primär ihren eigenen Wähler- und StaatsbürgerInnen gegenüber verpflichtet, die einen privilegierten Anspruch auf staatliche Leistungen, wie Sicherheit, wohlfahrtsstaatliche Bezüge, Arbeit etc. hätten. Gleichzeitig jedoch basiere eben jener Anspruch implizit auf einer Logik der Gerechtigkeit und dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung, welche wiederum – im Sinne eines Schutzes grundlegender Rechte aller Menschen – durch internationale Normen, beispielsweise im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), zum Ausdruck kommen:

„In this sense, migration policy dilemmas reflect more than a tension between economic and political considerations. They reveal a basic ambiguity in the logic of liberal democratic welfare state, as both inclusive, equal rights-based project; and an organisation for protecting a delimited group.“ (Vgl.: Boswell: 2005: 7).

Um die Dynamik europäischer Migrationspolitik besser zu verstehen, ist es jedenfalls notwendig, von der Vorstellung einer monolithischen Politik abzugehen, und die dahinter stehenden, widersprüchlichen, aber oftmals gleichzeitig verfolgten Ziele zu sehen, sowie den

¹⁷ Zu den Konzepten von Securitization und gesellschaftlicher Sicherheit siehe: Buzan et al.: 1998. Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Securitization von Migration siehe u.a.: Bigo: 2001; 2002; Huysmans: 2006; Ceyhan/Tsoukala: 2002.

¹⁸ Non-Refoulement gilt als Kernstück des Regimes des internationalen Flüchtlingsschutzes und bezeichnet das Verbot der Ausweisung eines Flüchtlings in ein Gebiet, „wo sein Leben oder seine Freiheit aus Gründen seiner Rasse, seiner Religion, seiner Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Ansichten bedroht wäre“. GFK: Art. 33 (1).

Druck unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen in Bezug auf deren Durchsetzung (vgl.: Guiraudon/Joppke: 2001: 11).

2.2. Migrationspolitische Kooperation in der EU und die „externe Dimension“

Parallel zu der Veränderung von Trends menschlicher Mobilität in den letzten drei Jahrzehnten, steht das kontinuierliche Fortschreiten der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten in Migrations- und Asylangelegenheiten – zunächst auf rein intergouvernementaler Ebene, außerhalb des Vertragswerks der EU, nun durch die zunehmende Kommunitarisierung verstärkt im Rahmen supranationaler Gremien (vgl.: Lavenex: 2006: 329f.)¹⁹. Die tendenzielle Stärkung supranationaler Verfahrensprofile, so z.B. graduelle Bedeutungszunahme der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments (EP) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), spielt dabei für den Verlauf der Politikformulierung und Gesetzgebung in diesen Bereichen eine erhebliche Rolle.

2.2.1. Migration und Asyl im politischen System der EU

Die Harmonisierung justizieller und innerer Angelegenheiten, wie z.B. der Schutz der europäischen Außengrenzen, Asylpolitik, irreguläre Immigration und Bestimmungen hinsichtlich des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen in der EU, ist ein relativ junges, und aufgrund der starken nationalen Polarisierung, durchwegs schwieriges Kapitel der europäischen Integrationsgeschichte.

Die ersten Schritte Richtung einer migrationspolitischen Kooperation auf europäischer Ebene geschahen Mitte der 1980er Jahre, noch außerhalb der bis dato existierenden gemeinschaftlichen Verträge, und werden oftmals als Spill-over Effekt des Binnenmarktprogramms erklärt (vgl.: Wessels: 2008: 419f.; Tömmel: 2008: 148ff.; Pollak: 2006: 207: f.; Angenendt: 2006: 364). Hierzu zählen insbesondere die Schengenvereinbarung 1985 bzw. das Durchführungsabkommen 1990 (Schengen II), mit welchem interne Grenzkontrollen abgeschafft und – als Ausgleichsmaßnahme – der einheitliche Schutz der gemeinsamen Außengrenzen vereinbart wurde. Auch die sogenannte Trevi-Gruppe zur

¹⁹ Gemeinsame Maßnahmen auf supranationaler Ebene koexistieren dabei weiterhin mit nationalen Regelungen, sowie formellen und informellen zwischenstaatlichen Abkommen und internationalem Recht. Dieses erhöhte Ausmaß an Komplexität ergibt sich aus der besonderen Struktur der EU als dynamisches Mehrebenensystem, sowie der konstanten Reallokation von Aufgabenbereichen und Kompetenzen zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten. Vgl.: Lavenex/Uçarer: 2004: 427.

Förderung der zwischenstaatlichen Kooperation zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und – seit 1985 – der organisierten Kriminalität und der illegalen Einwanderung gilt als wesentlicher Vorläufer. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde schließlich die migrationspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten durch die Schaffung der intergouvernemental ausgerichteten dritten Säule im Rahmen des neuen Systemkonstrukts der Europäischen Union – der Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres – institutionalisiert.

Der Durchbruch zur Vergemeinschaftung gelang mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 bzw. der Verschiebung von immigrations- und asylpolitischen Angelegenheiten in die erste Säule und damit in den Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft (EG)²⁰. Im Vergleich zur Einbettung in das Rahmenwerk der dritten Säule brachte dieser Schritt erhebliche institutionelle Verbesserungen mit sich (vgl.: Wessels: 2008: 420ff.; Tömmel: 2008: 149f.; Pollak: 2006: 208; Nuscheler: 2004: 180). Verfügten EU-Kommission und EP zuvor nur über geringe Mitwirkungsmöglichkeiten, waren sie nun zunehmend über die Gemeinschaftsmethode²¹ in Entscheidungsverfahren eingebunden. Bis 2005 galt jedoch aufgrund einer fünfjährigen Übergangsfrist nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 ein Sonderfall, nach dem sich die EU-Kommission ihr Initiativrecht zur Gesetzgebung mit den Mitgliedsstaaten teilte (vgl.: Wessels: 2008: 421). Der Großteil der Bereiche Visa, Grenzschutz, illegale Einwanderung und Asyl ist seither dem Modus des Mitentscheidungsverfahrens²² unterstellt ist, bei dem dem EP erhebliche Mitspracherechte eingeräumt werden. Im Rat wird dabei in der Regel mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt, Fragen der legalen Immigration werden allerdings nach wie vor nach dem Konsultationsverfahren²³ einstimmig beschlossen.

Zu betonen ist darüber hinaus die Mehrstufigkeit des europäischen Politikprozesses, der sowohl die europäische als auch die mitgliedsstaatliche Ebene umfasst und die Union als Mehrebenensystem konstituiert (vgl.: Pollak: 2006: 120ff.; Tömmel: 2008: 159ff.). In der

²⁰ Die Festlegung einer gemeinsamen Immigrationspolitik der EU gilt dabei nicht für Dänemark („Opt-out“ bei Titel IV des Vertrags zur Gründung der EG), UK und Irland entscheiden von Fall zu Fall über ihre Teilnahme („Opt-in“).

²¹ Die Gemeinschaftsmethode, die institutionelle Funktionsweise der ersten Säule, kennzeichnet sich im Gegensatz zur Methode der Regierungszusammenarbeit durch das Zusammenwirken von EU-Kommission, Ministerrat, EuGH und des EP, wobei die Beteiligung von Letzterem variiert. Sie stellt derzeit die gängigste Form europäischen Regierens. Vgl.: Pollak: 2006: 119.

²² Zur detaillierten Beschreibung des Ablaufs des Mitentscheidungsverfahrens, Agenda-Setting sowie Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen innerhalb der EU-Kommission und der Legislativorgane siehe u.a.: Pollak: 2006: 124ff.; Wessels: 2008: 344ff.

²³ Beim Konsultationsverfahren ist die Beteiligung des EU-Parlaments im Gegensatz zum Mitentscheidungsverfahren wesentlich begrenzter. Jenes kann lediglich eine Stellungnahme an den Rat abgeben, deren Inhalt allerdings nicht bindend ist. Siehe Wessels: 2008: 343.

Praxis kommt es im Rahmen der Politikformulierung zu vielschichtigen Interaktionen staatlicher, supranationaler und nichtstaatlicher Akteure auf verschiedenen Handlungsebenen, die oft als dichtes Geflecht von Policy-Netzwerken interpretiert werden und die zu einer maßgeblichen Mitwirkung der nationalen Ebene an europäischen Entscheidungen beitragen (vgl.: Tömmel: 2008: 160ff.). Handelt es sich beim Ministerrat ohnehin um ein stärker intergouvernemental ausgerichtetes Gremium, das nicht zuletzt auch genutzt wird, um nationale Anliegen gegenüber anderen supranationalen Organen der EG durchzusetzen (vgl.: Wessels: 2008: 191), wird auch die EU-Kommission oft schon im Vorfeld durch die Beratung von Experten und Beamten der nationalen Ministerien und relevanter Instanzen von den Interessen der Mitgliedsstaaten beeinflusst. Der Politikwissenschaftler Wolfgang Wessels spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „Fusion“ von Verwaltungsebenen (vgl.: 2008; Pollak: 2006: 122f.).

2.2.2. Die Entwicklung der „externen Dimension“

Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene in den Bereichen Justiz und Inneres spaltet sich nun seit Amsterdam zwischen der ersten und dritten Säule, „zwischen intergouvernementalem Unionsrecht und supranationalem Gemeinschaftsrecht“ (Streinz: 2005: 378: zit. in: Pollak: 2006: 209), wird aber in einem neuen – wenn auch im Vergleich zum europäischen Wirtschaftsraum weniger klar ausgeprägten Integrationsziel – dem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) wieder zusammengefasst (vgl.: Wessels: 2008: 418ff.; Baldaccini/Toner: 2007: 1f.). Als wesentliche Meilensteine im Zuge der Umsetzung des Projekts des RFSR gelten die Beschlüsse des Europäischen Rates in Tampere 1999, und das 2004 verabschiedete Haager Programm. Jene stechen dabei besonders durch ihre Forderung nach einer Verstärkung *externer* Maßnahmen, und der Partnerschaften mit Drittstaaten, speziell bei der Bekämpfung irregulärer Migration, Schmuggel und Trafficking, sowie der Rückführung „illegaler“ MigrantInnen und abgelehnter AsylwerberInnen, hervor.

Die hohe migrationspolitische Interdependenz zwischen Staaten erfordert im Zuge einer Beschreibung der Entwicklungen im Inneren, auch einen Blick nach Außen, auf beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen, sowie auf die Notwendigkeit einer Kooperation mit Drittstaaten. Diese ergibt sich aufgrund der starken Konzentration auf das Vorhaben „unerwünschte“ Immigration besser zu kontrollieren und zu reduzieren. Denn: „a person cannot be expelled from one territory without being expelled into another, cannot be denied entry into one territory without having to remain in another“ (Brubaker: 1992: 26. Zit. in: Lavenex/Uçarar: 2004: 425).

Eine Besonderheit europäischer Migrationspolitik besteht nun darin, dass es sich bei dem, sich am dynamischsten entwickelnden Bereich vor allem um tatsächlich externe, auf den Raum vor den europäischen Außengrenzen gerichtete, Maßnahmen handelt, die zur Erreichung interner Ziele – im Sinne der Schaffung des RFSR, durch die effektivere Steuerung, Kontrolle und Reduktion von Immigration in die EU-Mitgliedsstaaten – beitragen sollen²⁴. Dies wird auch als die Entwicklung einer externen Dimension europäischer Migrationspolitik bezeichnet²⁵. Gemeint sind damit „all the aspects of the engagements and policies directed towards (and through) the external side of its [the EU`s] borders“ (Debenedetti: 2006: 1)²⁶. Hierzu zählen einerseits Maßnahmen, die die EU unabhängig von Drittstaaten implementiert, die sich aber auf deren Rechtsordnungen sowie auf die Position von Drittstaatsangehörigen außerhalb des europäischen Territoriums auswirken²⁷, andererseits aber auch solche die nach der Zustimmung oder der aktiven Kooperation von Drittstaaten verlangen: Dazu gehören vor allem internationale Abkommen und Interaktionen im Rahmen externer Handlungen der europäischen Gemeinschaft²⁸, sowie die Forcierung des EU *Acquis* gegenüber Drittstaaten, bis hin zur Übernahme in die eigene Gesetzeslage.

2.2.3. Restriktive und präventive Ansätze der europäischen Kooperation

In der Literatur kommt es bei der Analyse und Evaluierung migrationspolitischer Maßnahmen gegenüber Drittstaaten in der externen Dimension, zur Unterscheidung mindestens zweier Herangehensweisen (vgl.: Aubarell et al.: 2009: 14f.), oder besser gesagt von „two rather different schools of thought and practice“ (Boswell: 2005: 13): Auch wenn das erhoffte Ergebnis – die Reduktion von Immigration nach Europa – das selbe ist, folgen jene beiden

²⁴ Die erste offizielle Artikulation dieser Verbindung von Innen und Außen findet sich in den Ratsbeschlüssen von Tampere: „The European Council underlines that all competences and instruments at the disposal of the Union, and in particular, in external relations must be used in an integrated and consistent way to build the area of freedom, security and justice. Justice and Home Affairs must be integrated in the definition and implementation of other Union policies and activities.“ Zit. in Balzacq: 2008: 17. Jene Entwicklungen lassen sich allerdings bereits bis in die frühen 90er Jahre zurückverfolgen. Vgl.: ebd.

²⁵ Lavenex zufolge ist die Dynamik der Evolution dieses Bereichs beachtlich, insbesondere im Vergleich mit dem zögerlichen Vorschreiten der internen Harmonisierung der Asylsysteme und die Zulassung und Behandlung von Drittstaatsangehörigen. Vgl.: 2006: 336ff.

²⁶ Die Literatur kennt diesbezüglich eine Vielzahl von Begriffen, u.a. „Internationalisierung“, „Europäisierung“, „Externalisierung“, „Extra-Territorialisierung“ und „externe Governance“. Für den Versuch einer ausführlichen Differenzierung siehe: Balzacq: 2008: 1f. Für eine gezielte Auseinandersetzung mit dem Konzept der „external governance“ siehe auch Lavenex/Uçarar: 2004: 418ff.

²⁷ Beispiele hierfür sind u.a. die europäische Visapolitik, die sogenannten Carrier Sanctions, sowie die Einrichtung von Frontex. Vgl.: Rijpma/Cremona: 2007: 13f.

²⁸ Hier sind als Beispiele die Einrichtung von Netzwerken von Verbindungsbeamten, von Frontex koordinierte Joint Operations, sowie die europäische Rückführungspolitik zu nennen. Vgl.: ebd.: 14f.

Strategien doch einer gänzlich anderen Logik und zeigen sehr verschiedene Auswirkungen (vgl.: Boswell: 2003a: 620).

Die erste wird grundlegend als reaktiv, repressiv, sicherheitsbasiert und kontrollorientiert beschrieben. Ihr Ziel sei vor allem die Beschränkung menschlicher Mobilität durch die Etablierung verschiedener Kontrollinstrumente, sowie den Export von Maßnahmen des Grenzmanagements in Drittstaaten (vgl.: Boswell: 2003a: 622ff.; Lavenex: 2006: 334f.). Die Rechtsexpertin Marise Cremona und ihr Kollege Jorrit Rijpma subsumieren hierunter insbesondere

„the means by which the EU attempts to push back the EU`s external borders or rather to police them at distance in order to control unwanted migration flows. [...] It furthermore covers measures that ensure that if individuals do manage to enter the EU, they will be repatriated or removed to `safe third countries`.“ (2007: 12)

Der Politikwissenschaftler Aristide Zolberg prägte hierfür das Schlagwort „Remote Control“ (vgl.: 2003).

Die zweite Herangehensweise sei dagegen in ihrer Logik proaktiver, und beruhe grundlegend auf der Annahme zentraler, beeinflussbarer Push-Faktoren in den Herkunftsländern von MigrantInnen. Mittels jener werde vor allem versucht, Ursachen, die Menschen zur Migration bzw. zur Flucht vor Armut, Krieg oder persönlicher Verfolgung veranlassen, zu verringern und somit präventiv zu wirken²⁹. Die Instrumente zur Erreichung dieses Ziels stammen oft aus den unterschiedlichsten Bereichen – beispielsweise der Entwicklungs-, Handels- und Außenpolitik – und sollten speziell eine Verbesserung der Menschenrechtssituation und der sozio-ökonomischen Lage, sowie die Demokratisierung des Ursprungslandes, fördern. Ein weiterer Aspekt ist darüber hinaus die Stärkung von Asylsystemen und die Errichtung regionaler Schutzzonen in Drittstaaten (vgl.: Boswell: 2005: 17f.).

Dieser Ansatz wird in der Literatur vorzugsweise als „Root Causes Approach“, bzw. als ursachenanalytischer Ansatz bezeichnet. Während Maßnahmen im Rahmen der restriktiven Herangehensweise auf sofortige, unmittel- und greifbare Effekte abzielen, ohne mögliche Auswirkungen auf Ursprungs- und Transitländer, sowie die MigrantInnen selbst, und damit auch eventuelle negative Rückwirkungen zu berücksichtigen, verfolgen proaktive Maßnahmen längerfristige, nachhaltigere Veränderungen, die letztendlich zu einer Verminderung des Migrationsdrucks in die EU an sich beitragen sollen (vgl.: Boswell: 2003a: 624f.).

²⁹ Das Aufkommen dieser Herangehensweise steht in enger Verbindung zum Wandel des internationalen Kontextes nach 1989, und dem damit einhergehenden neuen Glauben an die Wirksamkeit multilateraler Interventionen zur Konfliktprävention in Drittstaaten. Vgl.: Boswell: 2003: 619f.; Gammeltoft-Hansen: 2006: 1f.

Beide Richtungen sind im Rahmen der gegenwärtigen europäischen Migrationspolitik präsent, bzw. werden im Zuge des sogenannten umfassenden Ansatzes (comprehensive approach) kombiniert (vgl.: ebd.: 627ff.). Jener lässt sich anhand verschiedener Initiativen, wie beispielsweise der Resolution über das Recht auf Asyl 1987 und der Mitteilung der EU-Kommission zu Immigration in die EU 1991, bis in die ersten Entwicklungsphasen einer gemeinsamen europäischen Migrations- und Asylpolitik zurückverfolgen (vgl.: Lavenex: 2006: 333):

„These early initiatives reflected quite well the idea of a comprehensive approach in which ‘all forms of migration (legal, illegal, refugee and asylum) would be taken into account, and the full course from motives to move through to ultimate ‘solutions (integration, return or for some refugees, resettlement) would be connected’.“ (ebd.)

In Tampere 1999 wurde der umfassende Ansatz auf europäischer Ebene erstmals formell bestätigt, wobei keine Festlegung betreffend Präferenzen in Bezug auf die Umsetzung – mittels restriktiver oder aber präventiver Politik – erfolgte. Die Dominanz restriktiver Maßnahmen trat allerdings in den letzten beiden Jahrzehnten, besonders im Hinblick auf den Ausbau europaweiter Datenbanken unter Nutzung biometrischer Daten³⁰, sowie der Begründung der unabhängigen europäischen Grenzschutzagentur Frontex, der Förderung neuer Überwachungssysteme, nach Vorbild des spanischen SIVE, und Ansätzen einer gemeinsamen Rückführungspolitik und kollektiver Abschiebungsmaßnahmen, deutlich hervor (vgl.: Baldaccini/Toner: 2007: 11ff.; Boswell: 2003a: 636).

Mehreren Migrationsforschern zufolge stoßen jedoch Ansätze mit ausschließlich restriktivem Fokus schnell auf ihre eigenen Grenzen (vgl.: Carling: 2007b: 328ff.; Dietrich: 2005: 32ff.; de Haas: 2006: 9ff.; Boswell: 2003a: 625; Lavenex/Kunz: 2008: 450). Genannt werden dabei insbesondere, durch besagte Regelungen ausgelöste, untragbare Verletzungen von internationalen Normen und Rechten, wie beispielsweise das Sterben von Bootsflüchtlingen im Mittelmeer, oder die tragischen Vorfälle in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla 2005.

Ein weiteres Problem stellen verstärkt praktische Hindernisse bei der Umsetzung von Schwerpunkten europäischer Migrationspolitik, konkret dem Abschluss von unbalancierten und EU-zentrierten Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten, aufgrund mangelnder Anreize und negativer Auswirkungen auf die eigene ökonomische, soziale und politische Situation der Verhandlungspartner dar (vgl.: Lavenex: 2006: 341f.).

³⁰ Beispiele hierfür sind die Erneuerung des Schengener Informationssystems (SIS II), des Visa-Informationssystems (VIS) sowie des Eurodac zum Vergleich von Fingerabdrücken von AsylwerberInnen und irregulären MigrantInnen zur Umsetzung der Dublin II Verordnung.

Dies stärke die nachhaltige Kritik insbesondere der supranationalen EU-Institutionen wie zivilgesellschaftlicher Akteure am gegenwärtigen, restriktiv dominierten EU-migrationspolitischen Ansatz zugunsten umfassenderer Strategien, welche die Situation und Interessen von Ursprungs- und Transitregionen stärker miteinbeziehen.

2.2.4. Progressive Ansätze

Der umfassende oder auch globale Ansatz der EU-Migrationspolitik gewann im Zuge der Entwicklungen seit Tampere neben restriktiven und präventiven Komponenten eine zusätzliche Dimension in Form des Managements von Arbeitsmigration, welche die Politikwissenschaftlerin Meng-Hsuan Chou als progressive Komponente bezeichnet (vgl.: 2009: 8). Jene beruhe auf der Annahme eines positiven Zusammenhangs von Migration und der ökonomischen Entwicklung des Ursprungslandes und ziele auf die Förderung einer gewinnbringenden Situation sowohl für Ursprungs- und Aufnahmestaaten, sowie die MigrantInnen selbst (vgl.: Chou: 2006: 4f.). Die Grundidee ist die Förderung von temporärer, zirkulärer Migration, nach den Bedürfnissen der europäischen Arbeitsmärkte, bei gleichzeitiger Erleichterung des Transfers privater finanzieller Rücküberweisungen (Remittances), welchen ein wesentlicher Einfluss auf die Armutsreduktion im Ursprungsland attestiert wird (vgl.: Nyberg-Sorensen et al.: 2002: 15f.; Farrant et al.: 2008: 14ff.). Die Rückkehr von MigrantInnen nach Auslaufen des Anstellungsverhältnisses soll darüber hinaus negative Effekte des Brain Drain nachhaltig vermeiden, während im Rahmen des Konzepts von Co-Development eine stärkere Einbindung von Diasporagemeinschaften in die Unterstützung ihrer Herkunftsregionen vorgesehen ist (vgl.: Chou: 2006: 4f.). Migrationspolitische Analysen zeigen diesbezüglich eine zunehmende Debatte auf europäischer Ebene, beispielsweise im Rahmen zweier Mitteilungen der EU-Kommission 2002 und 2005³¹, sowie des „Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration“, eine Folgeentwicklung des Haager Programms (vgl.: Castles: 2006: 755ff.; Lavenex/Kunz: 2008: 449ff.; Chou: 2006: 6ff.).

Der Politikwissenschaftlerin Sandra Lavenex zufolge ist dies auch als europäische Antwort auf einen wesentlichen Paradigmenwechsel in Bezug auf die internationale Wahrnehmung grenzüberschreitender Migration – nicht mehr als Ergebnis gescheiterter Entwicklung, sondern als Instrument für Entwicklung – zu interpretieren (vgl.: Lavenex/Kunz: 2008:

³¹ CEC: 2002: Integrating Migration Issues in the EU's Relation with Third Countries; CEC: 2005: Migration and Development: Some Concrete Orientations.

441f.)³²: „Migration is no longer seen as a ‘problem’, but as a ‘tool` for development.“ (ebd.: 441). Menschliche Mobilität wird mehr als Tatsache angesehen, wobei das Ziel deren bestmögliche Steuerung zugunsten aller Beteiligten ist. Die Art und Weise, wie das zu erreichen ist, bleibt allerdings umstritten, insbesondere vor dem Hintergrund des Fortbestehens des dominanten Fokus auf Sicherheit und Kontrolle. Ein Hauptproblem besteht diesbezüglich in der Notwendigkeit der Öffnung legaler Migrationskanäle, sowie einer Forcierung der rechtlichen und gesellschaftlichen Integration von Drittstaatsangehörigen in den EU-Mitgliedsstaaten (vgl.: ebd.: 451).

2.3. Entwicklungsaspekte in der EU-Migrationspolitik

Der Zusammenhang von Entwicklung, im Sinne einer Verbesserung der ökonomischen, politischen und sozialen Situation von Low- und Middle-Income Countries, und Immigration in die Mitgliedsstaaten der EU, wird seit Begründung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik in den frühen 90er Jahren, speziell in Verbindung mit der Ausbildung einer externen Dimension, immer wieder in verschiedener Ausprägung hervorgehoben. Insbesondere kommt es dabei zu einer Verknüpfung von Maßnahmen im migrations- und entwicklungspolitischen Bereich, die direkt und indirekt auf die Beeinflussung sowohl der Lage von Drittstaaten, als auch von menschlicher Mobilität, abzielen. Verdeutlicht werden soll hier allerdings, dass über die Art und Weise wie sich diese beiden Phänomene wechselseitig aufeinander auswirken weder in wissenschaftlichen noch in politischen Kreisen ein Konsens besteht. Mehrere Ansätze, die auf unterschiedlichen Grundannahmen basieren, und in deren Rahmen sich wiederum verschiedene, teils widersprüchliche migrationspolitische Ziele, wie die Reduktion von Immigration bei gleichzeitiger Deckung eines Bedarfs an migrantischen Arbeitskräften, widerspiegeln, koexistieren auf europäischer Ebene. Folgende Argumentationsmuster, warum Entwicklung eine zunehmende migrationspolitische Rolle zugesprochen wird, sind dabei zu identifizieren: Zum einen trage Entwicklung zur Prävention von Migration nach Europa bei, zum anderen fördere eine gewisse Art des Migrationskreislaufs Entwicklung, und damit die ökonomische, politische und soziale Stabilität von Drittstaaten an sich, was wiederum positiv auf die EU rückwirke.

³² Wesentliche Akteure die die Entstehung dieses „Migration-Development Nexus“ mitgeprägt haben sind internationale Organisationen, wie ILO, IOM, Finanzinstitutionen, u.a. die Weltbank, nationale Entwicklungsagenturen, NGOs, Regierungsorganisationen der Ursprungsländer und andere regionale Institutionen.

Drittens könne Entwicklungshilfe in Form von offiziellen Finanzflüssen auch als Druckmittel zur Durchsetzung migrationspolitischer Ziele gebraucht werden³³.

Diese Argumentationsmuster sollen nun in den folgenden Abschnitten im Rahmen der Literatur anhand von drei Dimensionen der EU-Migrationspolitik – dem Ansatz zur Bekämpfung von Root Causes, Rücknahmeabkommen sowie zirkulären Arbeitsmigrationsprogrammen – eingehender analysiert werden. Eine wesentliche Frage ist dabei auch unter anderen, inwiefern dem Entwicklungsaspekt im Rahmen der europäischen Migrationspolitik ein tatsächlicher substanzieller Gehalt zukommt, bzw. „Entwicklung“ nicht nur allein als politisches Schlagwort im europäischen Interesse fungiert, das „jedem beliebigen Eingriff die Weihe, im Namen eines höheren, evolutionären Zieles vollzogen zu werden“ (Sachs: 1989: zit. in: Nuscheler: 2004b: 225) verleiht.

³³ Die ökonomische Macht der EU ist im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, laut dem Politikwissenschaftler Thomas Gammeltoft-Hansen am stärksten ausgeprägt. Zusammen mit den Mitgliedsstaaten ist sie für rund 60% der weltweit gezahlten Entwicklungshilfe verantwortlich, was eine gewisse Abhängigkeit der Entwicklungshilfeempfänger impliziert. Vgl.: 2006: 3.

3. Entwicklung als Migrationsprävention: Die Debatte um „Root Causes“

Praktische wie normative Limitierungen einer restriktiven Ausrichtung europäischer Migrationspolitik sowie ihr Scheitern im Hinblick auf ihr erklärtes Ziel – der Unterbindung bzw. der signifikanten Reduktion irregulärer Immigration in die EU – begünstigen die Diskussion alternativer Ansätze (vgl.: de Haas: 2006: 9ff.; Boswell: 2003a: 625). Im Mittelpunkt dieser weiterführenden Debatte steht dabei vor allem die Suche nach Möglichkeiten zur Vermeidung der Kontrolldilemmata durch eine Verringerung des Migrationsdrucks an sich: Eine nachhaltige Reduktion unerwünschter Immigration dürfe demnach nicht erst an den EU-Außengrenzen geschehen, sondern müsse vielmehr bereits präventiv, an der Wurzel, erfolgen, nämlich durch die Beseitigung bzw. die Beeinflussung jener Faktoren, die Menschen aus Drittstaaten erst zur Migration bewegen (vgl.: Boswell: 2003a: 625). Die Förderung der Entwicklung der Ursprungsländer, konkret die Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte, solle hierbei eine wesentliche Rolle spielen:

„The problem of immigration, the dramatic consequences of which we are witnessing, can only be addressed effectively (...) through an ambitious and coordinated development (plan) to fight its root causes“ (Präsident der Europäischen EU-Kommission Manuel Barroso 2005: zit. in: de Haas: 2006: 4).

Die grundlegende Annahme auf der diese erste generelle Verknüpfung von Migration und Entwicklung im Rahmen der EU-Migrationspolitik basiert lautet demnach: Je höher der Stand der ökonomischen, politischen und sozialen Entwicklung eines Drittstaates, desto geringer das Ausmaß der Auswanderung aus diesem Land und damit der internationalen Migration. Migration und Entwicklung werden damit in einen linearen, negativen Wirkungszusammenhang gesetzt (vgl.: de Haas: 2006: 16).

3.1. Zur Konzeptualisierung des Root Causes Approach

Die Entstehung eines internationalen Bewusstseins um die Notwendigkeit der Befassung mit Migrationsursachen, sowie um Möglichkeiten der präventiven Beeinflussung jener durch außen-, entwicklungs- oder wirtschaftspolitische Interventionen reicht bis in die frühen 80er Jahre zurück (vgl.: Ebd.: 624f.; Balzacq: 2008: 15ff.). Initiiert wurde die Debatte dabei ursprünglich durch die Vereinten Nationen im Kontext von Fluchtmigration, ermöglicht durch den damaligen drastischen Umbruch der internationalen Beziehungen (vgl.: Zolberg et al.:

1989: 258). Standen vorerst normative Ansprüche – nämlich die Verminderung des durch Vertreibung ausgelösten menschlichen Leidens – im Vordergrund, gewannen aus der Sicht der Aufnahmeländer schnell strategische Überlegungen zunehmend an Gewicht. An prominenter Stelle fand sich hierbei die Möglichkeit im Rahmen einer solch vorbeugenden Vorgehensweise Immigration aus Drittstaaten in die europäischen Mitgliedsländer zu minimieren und die heimischen Asylsysteme zu entlasten, ohne dabei die Rechte der MigrantInnen selbst zu verletzen, bzw. ihnen gleichzeitig eine echte Alternative zur Emigration zu bieten – eine Perspektive die verstärkt auch liberaleren politischen Akteuren attraktiv erschien (vgl.: Boswell: 2003a: 625).

Obwohl diese, in der Literatur als sogenannter Root Causes Approach bezeichnete Herangehensweise seit Beginn der Kooperation und Harmonisierung in den Bereichen Migration und Asyl auf EU-Ebene stetig präsent ist und im Zuge verschiedener Übereinkommen immer wieder bekräftigt wird, erscheint deren Umsetzung vielen Beobachtern dennoch mehr ein Wunschdenken (vgl.: Aubarell et al.: 2009: 14f). Saskia Gent vom Sussex Centre for Migration Research führt dies auf die konzeptuelle Unschärfe des Ansatzes zurück, bzw. auf die Abwesenheit eines grundlegenden Konsenses, sowohl in politischen, als auch in wissenschaftlichen Kreisen (vgl.: 2002: 5): Welche Umstände überhaupt zu den wesentlichen Ursachen internationaler Migration zählen, welche Maßnahmen jene am effektivsten beeinflussen sowie die Form der Veränderung von Mustern menschlicher Mobilität ist demnach alles andere als unumstritten.

3.1.1. Diverse Ursachen – unterschiedliche Migrationen?

Die in der akademischen Literatur identifizierten Root Causes von Süd-Nord-Migration sind vielfältig und schwer überschaubar (vgl.: Van Selm: 1998: 89). Im Wesentlichen bleibt dabei vor allem unklar inwiefern Vertreter des Ansatzes zwischen verschiedenen Arten von Migration, insbesondere auch im Hinblick auf den Grad der Freiwilligkeit unterscheiden (vgl.: Gent: 2002: 5f.).

Eine grobe Differenzierung lässt sich zwischen internen und externen Faktoren treffen: Unter erstere subsumiert die aus dem Bereich der Refugee Studies stammende Migrationsforscherin Channe Lindstrom, mit Konzentration auf erzwungene Migration, konkret schwache Regierungsführung (Poor Governance³⁴), Überbevölkerung, massive Arbeitslosigkeit,

³⁴ Die Weltbank definiert poor governance im Gegensatz zu good governance als „arbitrary policy making, unaccountable bureaucracies, enforced or unjust legal systems, the abuse of executive power, a civil society unengaged in public life, and widespread corruption“. GDRC: 2009.

Konflikte über Kontrolle und Verteilung von Ressourcen, ökonomisches Missmanagement und Armut, sowie Spannungen ethnischer, religiöser und kultureller Art in der Ursprungsregion (vgl.: Lindstrom: 2003: 3f.). Als tief reichende externe Faktoren werden dagegen Folgen und Auswirkungen von u.a. kolonialer Herrschaft, ungerechter Weltwirtschaftsstrukturen und der Politik transnationaler Unternehmen, sowie Waffenhandel, finanzieller Entwicklungshilfe (Aid)³⁵ und der Strukturanpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen, speziell auf den Zustand der regionalen Ökonomie, angesehen (vgl.: Lindstrom: 2003:3)³⁶.

Es fällt auf, dass, obwohl sich die Diskussion ursprünglich grundlegend um die Thematik der Fluchtmigration herum entwickelte, die identifizierten Ursachen bei Weitem über die international geltende Definition anerkannter Fluchtgründe im Rahmen der GFK hinausreichen: Ökonomischen Faktoren wird, neben politischen, ein mindest ebenso bedeutsamer, oft sogar wesentlicherer Stellenwert eingeräumt. Lindstrom bemerkt diesbezüglich auch, dass, sofern jene nicht selbst der Auslöser sind, sie sich meist mit anderen Fluchtursachen überschneiden, oder diese zusätzlich verstärken (vgl.: 2003: 17)³⁷.

Der Root Causes Approach scheint sich infolgedessen gegenwärtig auf alle möglichen Formen der (aus europäischer Sicht unerwünschten) internationalen Migration zu beziehen, ohne jedoch dabei weiter zu differenzieren. Dies wird auch anhand der vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen eines solchen Ansatzes klar ersichtlich, die sich sowohl auf die Prävention von Fluchtmigration, als auch auf die Reduktion von „ökonomischer“ oder „freiwilliger“ Migration richten (vgl.: van Selm: 1998: 89): Darunter finden sich neben der aktiven Förderung und des Monitoring der menschenrechtlichen Situation, präventiver Diplomatie und Initiativen zur Konfliktlösung (conflict resolution), auch die Stärkung staatlicher Institutionen, sowie allgemein die Förderung nachhaltiger Entwicklung, Aid und öffentliche Informations- und Bildungsarbeit.

Gent führt diesen Mangel an Differenzierung zwischen unterschiedlichen Migrationserfahrungen konkret auf die jüngsten politischen Entwicklungen der europäischen Einwanderungsländer und die damit verbundene, zunehmende Verschmelzung von politischen Flüchtlingen und sogenannten WirtschaftsmigrantInnen, bzw. die implizit

³⁵ Zum komplexen Verhältnis von internationalen Aid-Zahlungen und Fluchtmigration siehe u.a.: Nyberg-Sorensen et al.: 2002: 20f., 29ff.; Bissel/Natsios: 2001.

³⁶ Zolberg et al. betonen, dass die Debatte in dieser Hinsicht, zumindest in ihren Anfängen, nicht nur durch den ideologischen Kontext des Ost-West Konfliktes, sondern vor allem auch durch die jüngere Nord-Süd Spaltung und speziell die Forderung nach einer neuen internationalen Weltwirtschaftsordnung (NIEO) wesentlich mitgeprägt wurde. Vgl.: 1989: 260.

³⁷ In dieser Hinsicht ähnele die Diskussion der Analyse sogenannter Push- und Pull-Faktoren im Rahmen von Migrationstheorien und -politik.

folgende Unterscheidung zwischen einer großen Anzahl „falscher“ und einer Minderheit „genuiner“ AsylwerberInnen, zurück (vgl.: 2002: 5f.).

Erschwert wird die Diskussion darüber hinaus durch die bereits erwähnte Unmöglichkeit einer klaren Trennung politisch oder ökonomisch erzwungener, wie freiwilliger Migration (vgl.: ebd.; Düvell: 2006: 14ff., Nuscheler: 2004: 55ff.): „[...] what seems at first sight to be primarily an economic motive for a person`s departure [...] may in reality also involve a refugee-related element“ (Lindstrom: 2003: 17). Die Motive von internationalen MigrantInnen sind demnach immer gemischt, die Entscheidung zur Migration immer ein äußerst komplexer Prozess. „In the light of these factors it is easy to see how the root causes approach has come to apply as much to migration, which is assumed to be economic as it is to that which is often called ‘political` migration“ (Gent: 2002: 6).

3.1.2. Problematische Grundannahmen

Abseits der Diskussionen über die konkreten konzeptuellen Konturen, basiert die Debatte um die Bekämpfung von Root Causes internationaler Migration an sich bereits auf einigen essenziellen Annahmen, die nicht unhinterfragt bleiben sollten. Die wesentlichste bezeichnet Gent als „sedentarist bias“ (2002: 20). Gemeint ist damit eine gewisse Voreingenommenheit in Bezug auf menschliche Mobilität an sich, bzw. eine weit verbreitete Ansicht, dass Bevölkerungen in ihrem Idealzustand sesshaft sind, bzw. ihren Wohnort nicht verlagern, außer in Folge einer ökonomischen, politischen oder ökologischen Krise. Dies sei allerdings im Lichte historischer Entwicklungen, die Bevölkerungsbewegungen eher als Norm als die Ausnahme zeigen, zu revidieren: „Despite the assumption of root causes proponents (and others) migration is not a crisis situation but a normal part of livelihood strategies“ (Gent: 2002: 21). Migration sei in diesem Sinne weder ein „one-time“, noch ein „one-way event“ (ebd.). Insbesondere Literatur, die Migration im Rahmen transnationaler Prozesse im Kontext der Globalisierung lokalisiert, lehnt den binären Fokus Emigration vs. Immigration ab und stellt vielmehr die im Zuge der internationalen Migration entstehenden und aufrechterhaltenen, multiplen, grenzüberschreitenden Verbindungen zwischen Ursprungs- und Aufnahmegesellschaften in den Vordergrund, denen sie eine Reihe positiver Effekte für alle Beteiligten attribuiert (vgl.: Nyberg-Sorensen et al.: 2002: 17f.; Gent: 2002: 21).

Die Annahme einer prinzipiellen Sesshaftigkeit, die nur in Folge einer spezifischen Krise unterbrochen wird, stärkt stattdessen die Wahrnehmung von Migration als ein, in der Regel unwünschenswertes Ereignis mit überwiegend negativen Auswirkungen, sowohl für die Ziel- als auch die Ursprungsregionen (vgl.: Gent: 2002: 22). Als logischer Schluss folgt, dass

menschliche Mobilität möglichst vermieden werden sollte, wobei die Vertreter des Root Causes Approach auch davon ausgehen, dass dies prinzipiell machbar sei (vgl.: ebd. 20f.; van Selm: 1998: 94). Kritiker bezweifeln dies aufgrund der Komplexität und Unvorhersehbarkeit von Migrationsprozessen wiederum stark.

Wenn es auch an sich durchaus erstrebenswert sein sollte, schwerwiegenden Missständen, die menschliches Leid verursachen, über die eigenen Grenzen hinaus auch in Drittstaaten entgegenzuarbeiten, so kann dies ebenso kontraproduktiv sein, wenn dieses Anliegen allein durch den Wunsch der Prävention von Immigration, bei mangelhafter Berücksichtigung unterschiedlicher Migrationserfahrungen, angetrieben wird (vgl.: ebd.: 100; Gent: 2002: 5). Das Recht auf Wahlfreiheit müsse ebenso aufrecht erhalten werden wie der internationale Flüchtlingsschutz. Einem rechtlich und moralisch gerechtfertigten Root Causes Approach müsse in diesem Sinne folgende Absicht zugrunde liegen:

„the maintenance of the ability to choose whether or not to move, by attempting to ensure that conditions in the country of origin made the option to remain (in safety) possible, and upholding the right to seek and enjoy asylum of those who, for legitimate reasons, could not stay in the country of origin“ (van Selm: 1998: 102).

Vor diesem Hintergrund soll nun die Root Causes-Debatte in Bezug auf die europäische Migrationspolitik näher betrachtet werden.

3.2. Etablierung eines europäischen Root Causes Approach

Die Entwicklung präventiver Ansätze im Rahmen europäischer Migrationspolitik verläuft parallel zur Ausformung der externen Dimension, sprich der zunehmenden Verbindung von Migrationsangelegenheiten mit außenpolitischen Belangen. Sie lässt sich vorwiegend über eine detaillierte Analyse diverser Policy-Dokumente der EU-Kommission und des Rates, die eine holistische migrationspolitische Strategie im Sinne eines umfassenden oder globalen Ansatzes propagieren, zurückverfolgen. Die Bekämpfung von Root Causes steht dabei selten für sich allein, sondern wird vielmehr als Ergänzung – keinesfalls als Substitut – bereits bestehender sowie weiter forcierter, repressiver Maßnahmen angesehen, die das über die Zeit dominanteren Kooperationsmuster zu bilden scheinen (vgl.: Gent: 2002: 15).

3.2.1. Erste Grundlagen

In offiziellen EU-Dokumenten scheint der Root Causes Approach in Zusammenhang mit Immigration erstmals Anfang der 90er Jahre auf, dabei und seitdem stets in Kombination mit einer Forcierung kontrollpolitischer Maßnahmen (vgl.: Boswell: 2003a: 622ff.; Balzacq: 2008: 15ff.). So werden beispielsweise in den Ratsbeschlüssen von Edinburgh 1992 die Beendigung bewaffneter Konflikte, Friedenserhaltung, die Achtung der Menschenrechte, Demokratisierung, sowie die Verbesserung sozialer und ökonomischer Bedingungen in Ursprungsländern als für eine Verminderung des Migrationsdrucks nach Europa wesentlich erachtete Faktoren genannt (vgl.: Appendix: Declaration on Principles Governing External Aspects of Migration Policy). Während jedoch die ökonomische, politisch-rechtliche, sowie soziale Entwicklung von Drittstaaten insbesondere durch eine liberale Handelspolitik, verstärkte ökonomische Kooperation und adäquate finanzielle Entwicklungshilfe gefördert werden soll, wird gleichermaßen die Notwendigkeit der Bekämpfung „illegaler“ Immigration, vor allem durch den Abschluss bi- und multilateraler Rücknahmeabkommen mit Ursprungs- und Transitländern, hervorgehoben (vgl.: ebd.).

Als spezielles Referenzdokument betreffend Root Causes im Rahmen eines umfassenden europäischen, migrationspolitischen Ansatzes, gilt die Mitteilung der EU-Kommission aus dem Jahr 1994 über Immigrations- und Asylpolitik (Vgl.: Gent: 2002: 10f.). Kurzfristige Kontrollmaßnahmen sollen jener zufolge mit langfristiger Kooperation mit Herkunftsregionen im Sinne von Migrationsprävention abgestimmt werden. Ein dritter Handlungsstrang bezieht sich unterdessen auf Integrationsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige, die sich über einen längerfristigen Zeitraum hinweg regulär auf EU-Territorium aufhalten.

Angesichts der Komplexität der scheinbar proaktiven Herangehensweise des Root Causes Approach, bleibe die Auseinandersetzung – Gents Beurteilung zufolge – allerdings sehr oberflächlich. So nenne besagtes Dokument z.B. lediglich allgemein die politische, menschenrechtliche und vor allem wirtschaftliche Situation des jeweiligen Landes, sowie demographische und ökologische Gegebenheiten als Umstände, welche den Migrationsdruck Richtung EU wesentlich bedingen, ohne diese Auswahl auf irgendeine Art und Weise zu argumentieren bzw. genauer zu spezifizieren³⁸. Zudem werde Fluchtmigration im Rahmen des Dokuments zwar separat angesprochen, jedoch kein Zusammenhang mit „ökonomischer“ Migration, oder eine Verbindung mit „illegaler“ Migration und dem Einfluss von

³⁸ Gent verweist an dieser Stelle darauf, dass gerade demographische und ökologische Faktoren, aufgrund des Vorwurfs eines Versuchs der Depolitisierung von Fluchtmigration, in der Debatte über Root Causes besonders umstritten sind: 2002: 11. Siehe auch: van Selm: 1998: 90.

Migrationspolitik generell hergestellt (vgl.: Gent: 2002: 10f.). Diesbezüglich fehle eine holistischere Sichtweise, binnen derer jene Kategorien ineinander überlaufen bzw. eine Beschneidung „illegaler“ Migration ebenso eine Beschneidung der Mobilität potenzieller AsylwerberInnen impliziert.

Trotz ihrer Mängel und Widersprüchlichkeiten bezeichnet Gent die Kommunikation von 1994 als grundlegendes Fundament und richtungsweisend für eine gemeinsame europäische Migrations- und Asylstrategie, dem sie durchaus Potenzial für eine Weiterentwicklung des Root Causes Approach abgewinnen kann (vgl.: ebd.: 11). Diesbezüglich betont sie insbesondere die Zuerkennung einer wesentlichen Rolle für Ursprungsländer in Migrationsangelegenheiten, die für einen echten Dialog zwischen EU- und Drittstaaten, sowie ein tiefgreifenderes Verständnis von Prozessen menschlicher Mobilität unabdingbar ist.

3.2.2. Nationale Inputs: Das Österreichische Strategiepapier 1998

Ein weiteres konstitutives Schlüsseldokument, das die Ausformung eines EU-spezifischen Root Causes Approach beeinflusste, ist das aufgrund seiner kritischen Position gegenüber der GFK teils heftig umstrittene (und später verworfene) österreichische Strategiepapier zu Migrations- und Asylpolitik, das 1998 im Zuge der Vorbereitungen zur Implementierung der Amsterdamer Bestimmungen sowie des bevorstehenden Gipfeltreffens in Tampere, neben anderen nationalen Positionspapieren im Rahmen informeller Treffen der Innenminister der Mitgliedsstaaten zirkulierte (vgl.: Chou: 2009: 11ff.; Gent: 2002: 11ff.; van Selm: 2002: 147). Als Lösung der Problematik stetig ansteigender „illegaler“ Immigration präsentiert jenes das sogenannte Modell der konzentrischen Kreise (vgl.: ebd.: 12f.). Der Raum um die EU wird dabei vierfach unterteilt, wobei je nach Zuordnung eine unterschiedliche Kernstrategie gegenüber Drittstaaten verfolgt wird. In den ersten drei Kreisen, (1) den Schengener Staaten, (2) dem Mittelmeerraum, sowie (3) den nordafrikanischen Ländern, der Türkei, sowie den ehemaligen Sowjetstaaten, zähle demnach insbesondere die Forcierung von Kontrollmaßnahmen, wobei in letzterem eindeutig Transitkontrolle und Schleppereibekämpfung im Vordergrund stehen. Erst im vierten Kreis, zu dem Subsahara Afrika, der mittlere Osten, sowie China gerechnet werden, solle es zu einer Befassung mit Push-Faktoren, also mit Root Causes im eigentlichen Sinn kommen. Um die Kooperationsbereitschaft, bzw. die Fügsamkeit der Drittstaaten sich diesen Forderungen entsprechend konform zu verhalten, abzusichern, sieht das Strategiepapier zudem positive Konsequenzen bei Erfüllung, sowie negative bei Nichterfüllung vor. Zu diesem Zweck soll

künftigen bi- und multilateralen Abkommen mit Nicht-EU-Mitgliedern eine Migrationsklausel beigefügt werden (vgl.: Chou: 2009: 13)³⁹.

Die Positionspapiere Frankreichs, Großbritanniens und Italiens ähneln dem österreichischen Vorschlag zwar hinsichtlich der Betonung der Bedeutung der externen Dimension der EU-Migrationspolitik sowie der Kenntnisnahme des Einflusses der ökonomischen und politischen Situation eines Drittstaates auf europäische Immigrationsmuster, weichen allerdings in der Berücksichtigung bzw. der Priorisierung von nach außen gerichteten Strategien voneinander ab und bestimmen auch keinerlei Konditionen um Drittstaaten zur Kooperation zu bewegen (vgl.: Chou: 2009: 13ff.):

„What is extraordinary about the Austrian proposal was not simply that its method manifests fully the migration control rationale we now associate with the repressive dimension of EU's comprehensive approach, but also how it singled out the important roles that third countries was envisaged to play in coordinating supranational migration policies.“ (2009: 13)

Die Zuschreibung der Rolle der passiven Implementierung europäischer Forderungen, beispielsweise im Rahmen von Rücknahmeabkommen für eigene aber auch Drittstaatsangehörige, statt der einer aktiven Mitgestaltung supranationaler Migrationspolitik, begründet demnach einen weiteren Trend, der sich in darauffolgenden Entwicklungen zunehmend manifestiert.

3.2.3. Die High Level Working Group on Immigration and Asylum

Obwohl das österreichische Strategiepapier aufgrund seiner kontroversen Inhalte größtenteils bald wieder verworfen wurde, blieben zentrale Orientierungen insbesondere die starke Konzentration auf das Außen und die Forcierung der Kooperation mit Drittstaaten erhalten (vgl.: van Selm: 2002: 147f.; Chou: 2009: 13). Diese trugen wesentlich zur inhaltlichen Diskussion der im selben Jahr auf niederländischen Vorschlag gegründeten, pfeilerübergreifenden, hochrangigen Arbeitsgruppe zu Immigration und Asyl (HLWG)⁴⁰ bei (vgl.: ebd: 148ff.; Gent: 2002: 13ff.). Jene setzte sich sowohl aus EU-Kommissionsmitgliedern, als auch aus Repräsentanten der Mitgliedsstaaten zusammen. Hervorzuheben ist dabei, dass es sich bei Zweiteren fast ausnahmslos um die jeweiligen

³⁹ Die umstrittene Diskussion um die Einführung von Konditionalitäten und Sanktionierungsmöglichkeiten im Rahmen von Migrationsklauseln in jedwede Kooperationsabkommen tauchte 2002 im Rahmen vom EU-Gipfel in Sevilla wieder auf. Vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 445f.; Balzacq: 2008: 18. Hierauf möchte ich im Rahmen des nächsten Kapitels noch genauer zurückkommen.

⁴⁰ Auf die Niederlande als Ursprungsort der Initiative der HLWG wird immer wieder hingewiesen: Immigration, Asyl und Außenpolitik sind hier traditionell stärker miteinander verknüpft. Vgl.: Boswell: 2003: 628.

Justiz- und Innenminister handelte, die auch sonst im Rahmen des Rats für Justiz und Inneres für Immigrations- und Asylangelegenheiten zuständig waren (vgl.: Chou: 2006: 18). Deren zentrale Aufgabe belief sich auf die Erstellung von länderspezifischen Aktionsplänen zur Analyse und Bekämpfung von Root Causes von Migration in ausgewählten Ursprungsregionen⁴¹ sowie der Spezifizierung der möglichen Maßnahmen in den Bereichen europäischer Außenpolitik, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik sowie Justiz und Inneres. Ein besonderer Anspruch bestand dabei in der Einbindung der jeweiligen Drittstaaten als aktive Partner (vgl.: van Selm: 2002: 149).

Hoffnungen auf eine Weiterentwicklung eines präventiven Root Causes Approach europäischer Migrations- und Asylpolitik im Zuge der Arbeit der HLWG wurden jedoch, der Beurteilung Boswells zufolge, weitgehend enttäuscht (vgl.: 2003a: 630). Als Resultat scheint vielmehr wiederum die bisher dominante restriktive, kontrollorientierte Herangehensweise gestärkt, unter Umständen sogar auf Kosten der Verbesserung der Situation in der Ursprungsregion (vgl.: ebd; Gent: 2002: 14f.).

Bei einer genaueren Analyse der ausgearbeiteten Aktionspläne treten gravierende Inkonsistenzen, vor allem zwischen dem erklärten Ziel der HLWG, der Befassung mit bzw. der Bekämpfung von Fluchtgründen, und den empfohlenen Maßnahmen, hervor (vgl.: Gent: 2002: 15f.; Boswell: 2003a: 630f.). Boswell zufolge reflektieren jene ein relativ oberflächliches Verständnis von Root Causes, während Gent darauf hinweist, dass eine ausführliche Erörterung grundlegender Zusammenhänge abermals fehlt. Trotz der Anerkennung der Thematik als komplex, sei den Ursachen von Migration häufig nicht mehr als eine Seite gewidmet, wobei wiederum oftmals die ökonomische Situation im Gegensatz zu politischen und menschenrechtlichen Zuständen überbetont würde (vgl.: Gent: 2002: 18f.). Zudem sei der dynamische Charakter der identifizierten Root Causes, bzw. der ständige Wandel politischer und ökonomischer Gegebenheiten, ungenügend berücksichtigt, die Pläne statischer Natur: „As soon as the plans were written they began to be out of date“ (ebd.:14).

Im Hinblick auf die vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere bezüglich Entwicklungs- und Außenpolitik, zeichnet sich ein ähnliches Bild (vgl.: ebd.: 15f.): Obwohl breitgefächert und unter Berücksichtigung der Diversität der betroffenen Länder formuliert, sind die meisten schlecht definiert, kaum messbar, allgemein sehr vage gehalten, und eigentlich mehr Absichtserklärungen, wie etwa die Stimulierung der Demokratisierung, die Förderung der Achtung der Menschenrechte, sowie die Unterstützung nachhaltiger Entwicklung. Die im

⁴¹ Die Auswahl basierte auf europäischen Statistiken und betraf die zahlenmäßig am stärksten vertretenen Herkunftsländer irregulärer MigrantInnen in Europa, nämlich Afghanistan/Pakistan, Albanien, Marokko, Somalia, Sri Lanka und den Irak. Vgl.: van Selm: 2002: 149.

Bereich der Migrationskontrolle aufgeführten Maßnahmen erweisen sich in scharfem Kontrast dazu als fokussiert und sowohl mess-, als auch durchführbar, speziell jene, die sich darauf konzentrieren MigrantInnen und potenzielle AsylwerberInnen in ihrer Ursprungsregion zu halten (vgl.: ebd.; Boswell: 2003a: 630): Hierzu zählen vor allem die Forcierung von Rücknahmeabkommen, Grenzschutzmaßnahmen, wie etwa das Training von Beamten in Bezug auf Dokumentenfälschung, sowie Informationskampagnen. Wiederum vage gehalten wird dagegen die Verbesserung der Aufnahme und des Schutzes von Flüchtlingen vor Ort.

Boswell erklärt diesen starken Fokus auf Kontrolle konkret durch die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe (vgl.: 2003a: 630f.). Spezialisiert in Angelegenheiten für Justiz und Inneres verfügte ein Großteil der Mitglieder über äußerst wenig Erfahrung in Bezug auf Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktprävention. Experten für diese Bereiche wurden keine hinzugezogen. Chou interpretiert diese Aneignung des Entwicklungsdiskurses durch, eigentlich für die Sicherheit der Grenzen zuständige Amtspersonen als strategischen Schritt im Zuge eines „ownership battle“ (van Selm: 2002: 151) um die Initiative in Politikbereichen die mit der Regulierung von Immigration und Asyl in Zusammenhang stehen könnten: „[...] it symbolises the attempt by EU migration officials to penetrate other policy fields in order to achieve the objective of strengthening the Union`s borders“ (2009:11). Dies hat allerdings mit der ursprünglichen Logik eines präventiven Ansatzes, nämlich der Minimierung menschlichen Leidens, bzw. der Aufrechterhaltung einer gewissen Wahlfreiheit, das eigene Land auf bestimmte oder unbestimmte Zeit zu verlassen, kaum mehr etwas zu tun. Auch die Berücksichtigung der Interessen von Drittstaaten scheint abermals nicht über Lippenbekenntnisse hinauszugehen: Entgegen ursprünglicher Absicht kam es, über minimale Konsultationen hinaus, nicht zu einem Dialog geschweige denn zu einer Verhandlung der Aktionspläne mit den betroffenen Ländern⁴², was den Fokus der Aufmerksamkeit einmal mehr auf das scheinbar eigentliche Hauptanliegen der Reduktion von Migration in die EU sowie die einseitige Implementierung europäischer Kontrollpolitik in der unmittelbaren Nachbarschaft, lenkt (vgl.: Chou: 2006: 18).

⁴² Jene basierten allein auf bereits existierenden Initiativen und Länderberichten auf nationaler und EU-Ebene, sowie von Drittparteien, wie dem UNHCR und diversen NGOs. Van Selm weist darauf hin, dass der Austausch mit bestimmten ausgewählten Ländern aufgrund von verhängten Sanktionen, wie z.B. dem Abbruch diplomatischer Beziehungen, gar nicht möglich war, was wiederum die Eignung der gewählten Herangehensweise grundlegend in Frage stellt. Vgl.: van Selm: 2002: 149ff.; Balzacq: 2008: 17; Chou: 2006: 18.

3.3. Implementierungshürden

Mit dem EU-Gipfeltreffen in Tampere 1999 wurde der Beitrag von Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Grundursachen internationaler Migration offiziell als Teil einer umfassenden Strategie anerkannt (vgl.: Boswell: 2003a: 629). In den Ratsbeschlüssen heißt es wörtlich:

„The European Union needs a comprehensive approach to migration addressing political, human rights and development issues in countries of origin and transit. This requires combating poverty, improving living conditions and job opportunities, preventing conflicts and consolidating democratic states and ensuring respect for human rights, in particular rights of minorities, women and children.“ (zit. in ebd.)

In der Umsetzung sah sich das stark von der Arbeit der HLWG geprägte Modell eines Root Causes Approach allerdings einer Reihe von Problemen gegenüber, die dessen Implementierung erheblich erschwerten. Diese – im Folgenden beschriebenen – Kontroversen trugen nicht zuletzt zu einer Weiterentwicklung und Etablierung progressiverer Ansätze bei.

3.3.1. Substanzielle Differenzen

Seit Tampere liegt die Initiative zur Forcierung von Strategien zur Migrationsprävention verstärkt bei der EU-Kommission. Ausschlaggebend dafür waren nicht zuletzt die institutionellen Neuerungen durch den 1999 in Kraft tretenden Vertrag von Amsterdam, der ihre Kompetenzen in Immigrations- und Asylangelegenheiten erheblich erweiterte und die Koordination mit Entwicklungspolitik, die nun ebenfalls in das Rahmenwerk der ersten Säule fiel, erleichterte (vgl.: Boswell: 2003a: 632). Ein wesentlicher Anspruch der gewonnenen Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung bestand diesbezüglich in der Intensivierung der Kooperation auch innerhalb der EU-Kommission, zwischen den Generaldirektionen für Justiz, Freiheit und Sicherheit (DG JLS), Entwicklung (DG DEV) und Außenbeziehungen (DG RELEX), die zuvor traditionell in voneinander relativ unabhängigen Settings agierten und sich nicht zuletzt wesentlich in ihrer Auffassung der externen Dimension europäischer Migrationspolitik wesentlich unterschieden (vgl.: ebd.; Lavenex/Kunz: 2008: 443). Der Interpretation der DG JLS zufolge, bestünde die Herausforderung in einer weitgehenden Reorientierung von Außen- und Entwicklungspolitik zum Zweck der Migrationsprävention. DG DEV und DG RELEX traten einer solch extensiven Sichtweise mit Skepsis gegenüber, da sie durch eine derartige Reorientierung die Verschiebung existierender Ziele und Prioritäten und damit eine Subversion gegenwärtiger Entwicklungspolitik befürchteten. Diese Bedenken drehten sich zum einen um die Auswahl

der Partnerländer europäischer Entwicklungszusammenarbeit, bzw. den Wandel des Fokus von den ärmsten Regionen, hin zu jenen mit den höchsten Abwanderungsraten, insbesondere in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft (vgl.: Boswell: 2003a: 633). Zum anderen um die Festlegung der Zielgruppe und die Bevorzugung potenzieller MigrantInnen vor den verwundbarsten Gruppen der Ärmsten sowie um Befürchtungen um negative Auswirkungen auf Beziehungen zu Drittstaaten durch die zusätzliche Spannungsquelle des Managements von Migrationsfragen.

Verstärkt wurde diese Skepsis insbesondere im Hinblick auf Finanzierungsfragen (vgl.: ebd.: 631; Lavenex/Kunz: 2008: 444f; van Selm: 2002: 151): Die HLWG verfügte zunächst über keinerlei eigene Fonds zur Umsetzung ihrer Aktionspläne und schien diesbezüglich stark mit Mitteln des außenpolitischen Budgets zu rechnen, was wiederum vor allem bei Entwicklungsexperten auf heftigen Widerstand stieß: „[...] development funds, limited as these are, should certainly not be used to prevent people from exercising their human rights“ (van Selm: 2002: 151)⁴³. Das Verständnis der besagten Generaldirektionen in Bezug auf eine externe Dimension der EU-Migrationspolitik gestaltete sich dementsprechend enger und bezog sich lediglich auf die zunehmende Externalisierung von Kontrollmaßnahmen, sowie die Verhandlung von Rücknahmeabkommen im Rahmen der Kooperation zur Bekämpfung irregulärer Immigration.

Eine zunehmende Mobilisierung von Entwicklungsakteuren und Institutionalisierung ihrer Kompetenz in Migrationsfragen erfolgte aufgrund dessen erst später, mit steigender Wahrnehmung der Notwendigkeit des eigenen Engagements zur Integration der persönlichen Agenda als Gegengewicht zu dem exklusiv kontrollorientierten Ansatz der Akteure im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit (vgl.: Boswell: 2003a: 634f.; Lavenex/Kunz: 2008: 450)⁴⁴: „DG Development and External Relations officials have recognized that they must be active in shaping the root causes agenda if they are to avoid losing the initiative to the JHA community“ (Boswell: 2003a: 635).

3.3.2. Mangelnder politischer Wille nationaler Akteure

Ein Hindernis hinsichtlich der Umsetzung eines europäischen Root Causes Approach besteht in einem offensichtlichen Mangel an politischem Willen der nationalen Regierungsvertreter

⁴³ Der Finanzierungsfrage wurde 2001 mit der Schaffung eines neuen Budgets zur Unterstützung der migrationspolitischen Kooperation mit Drittstaaten begegnet, die 2004 durch einen vierjährigen Finanzierungsplan (AENEAS Programm) ersetzt wurde. Vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 445; Gent: 2002: 16.

⁴⁴ Sichtbar wurde dies insbesondere mit der, später noch ausführlicher behandelten, Kommunikation der Kommission zur Integration von Migrationsfragen in EU-Beziehungen mit Drittstaaten 2002.

Beschlüsse dieser Art, die ja nicht in ihrem unmittelbaren Interesse liegen, im Ministerrat entsprechend zu forcieren und durchzusetzen. Kritiker verweisen in diesem Kontext auf die Unwahrscheinlichkeit einer entschlossenen Intervention der EU-Mitgliedsländer in Angelegenheiten von Drittstaaten in einem Fluchtmigration *vorbeugenden* Ausmaß (vgl.: Gent: 2002: 6f)⁴⁵. Die Bekämpfung von Root Causes im Rahmen europäischer Migrationspolitik ist demnach mehr re- als proaktiv, bzw. beschränkt sich stärker auf die Eindämmung bereits vorhandener Flüchtlingsströme und die Stärkung von Schutzeinrichtungen in der Region (vgl.: Gent: 2002: 6).

Als aussagekräftig erweist sich diesbezüglich u.a. auch die Entwicklung des europäischen, bis heute nicht durchgesetzten Vorhabens zur Einrichtung eines Frühwarnsystems, wie erstmals im Zuge der Edinburgher Ratsbeschlüsse vorgeschlagen: „While there has been no political will to create such a forward looking, information and policy combining institution, the momentum to investigate the causes of migration also diminished“ (van Selm: 2002: 146). Hinzu kommt die Sorge einiger Mitgliedsländer, insbesondere an den EU-Außengrenzen wie beispielsweise Italien, die sich durch ihre geographische Position in Bezug auf den Zustrom von MigrantInnen überproportional belastet sehen, um einen Abfluss beschränkter europäischer finanzieller Ressourcen in Drittstaaten (vgl.: Chou: 2009: 16).

Auffallend ist auch, dass die im Rahmen europäischer Politik anvisierten Root Causes allesamt interner Natur sind, während globale, wirtschaftliche und politische Strukturen und Gegebenheiten – wie z.B. die Auswirkungen eines ungleichen Weltwirtschaftssystems oder die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften in den EU-Mitgliedsstaaten – vollkommen vernachlässigt werden (vgl.: Gent: 2002: 8f.). Dies impliziert nicht zuletzt das Ignorieren bzw. die Ablehnung der eigentlichen Verantwortlichkeit der westlichen Industriestaaten. Gent spricht in diesem Zusammenhang von der widersprüchlichen Natur eines Root Causes Approach „which demands changes from countries of origin while perpetuating conditions, which encourage migration“ (ebd.:9). Dies trage nicht zuletzt zu einem gravierenden Mangel an Glaubwürdigkeit von Root Causes Policies bei (vgl.: de Haas: 2006: 18).

3.3.3. Rechtliche und normative Einwände

Diverse Initiativen europäischer Mitgliedsstaaten unter dem Banner des Root Causes Approach sind auch aus rechtlich-normativer Sicht nicht unumstritten, wobei die Kritik in

⁴⁵ Siehe dazu auch die Diskussion um die Rechtmäßigkeit humanitärer Interventionen, u.a.: van Selm: 1998: 94ff.

Bezug auf Vorschläge zum Umgang mit Fluchtmigration am deutlichsten hervortritt: Oberstes Ziel ist hier – mangels tatsächlich präventiver Interventionen, wie eben beschrieben – die Stärkung der Kapazitäten zur Aufnahme und Betreuung vor Ort. Tatsächlich scheinen die meisten Entwürfe allerdings weniger den Traum „of there being an alternative to refugeehood and human rights abuses“ (van Selm: 2002: 156), als vielmehr den Traum „of there being an alternative to refugeehood *here* (in the EU)“ (ebd.) zu verfolgen.

Bezeichnend erweisen sich in dieser Hinsicht insbesondere immer wieder auftauchende nationale Konzeptionen, die die Einrichtung sogenannter regionaler Schutzzonen oder Aufnahmezentren in Drittstaaten mit der Auslagerung von Asylverfahren kombinieren, angefangen von der britischen „New Vision for Refugees“ 2003, bis hin zu den Plänen für die Errichtung von Flüchtlingslagern außerhalb der Union des damaligen deutschen Innenministers Schily und seinem italienischen Kollegen Pisanu 2004⁴⁶.

Ausgehend von der Annahme, dass der Großteil der AsylwerberInnen in der EU ohnehin keinen legitimen Anspruch auf einen offiziellen Flüchtlingsstatus habe, teilen derartige Vorschläge insbesondere die grundlegende Motivation Kontrollen zur effektiveren Steuerung von Immigration möglichst schon im Vorfeld, außerhalb der Grenzen des eigenen Territoriums durchzuführen (vgl.: Schuster: 2005: 2). Der individuelle Anspruch auf internationalen Schutz soll dementsprechend möglichst bereits vor der eigentlichen Einreise geprüft, langwierige und kostenintensive Verfahren und Rückführungsprozeduren reduziert aber auch gleichzeitig genuinen Flüchtlingen nach der GFK eine schnelle Absicherung ihres Status und Eingliederung in die Gesellschaft des Aufnahmelandes garantiert werden.

Diverse Menschenrechtsorganisationen äußerten hierbei scharfe Kritik, bzw. warfen den europäischen Mitgliedsstaaten vor, ihre internationalen Verpflichtungen, wie u.a. im Rahmen der GFK sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgelegt, zu umgehen, und nationale Asylsysteme auf Kosten ressourcenärmerer Drittstaaten zu entlasten (vgl.: Debenedetti: 2006: 6f.). Dies widerspreche nicht nur einer gerechten Lastenteilung und verletze das Prinzip des Non-Refoulements, sondern erhöhe letztlich durch die Verwirrung von Verantwortlichkeiten und Rechtsbestimmungen die Verletzbarkeit von MigrantInnen⁴⁷.

⁴⁶ Kernstück des New Vision Strategiepapiers war die Einführung zweierlei Formen des „Offshore-Processing“ in Anlehnung an die australische „Pacific Solution“, nämlich die Einrichtung sogenannter Transit Processing Centres (TPCs) nahe der europäischen Außengrenzen, sowie Regionaler Schutzzonen (RPZs) in Konfliktregionen. Vorrangige Ziele waren insbesondere die Reduktion der Rückführungskosten abgelehnter AsylwerberInnen, sowie schnellere und effizientere Verfahren zur Implementierung einer dauerhaften Lösung (je nachdem Resettlement, Repatriierung oder lokale Integration) außerhalb der EU. Vgl.: Noll: 2003:3; Kelly: 2006: 5ff., Nsho: 2005: 138f.

⁴⁷ Kelly verweist hierbei auf grundlegende Fragen im Hinblick auf die Absicherung eines effektiven Rechtsschutzes, wie beispielsweise welches Rechtssystem zu Anwendung käme, wie konkrete Verfahren

Einschätzungen von Experten zufolge wären, nach dem derzeitigen Stand des internationalen Rechts, jedwede Vorschläge und Praktiken dieser Art als illegitim einzustufen (vgl.: Kelly: 2006:15, 19ff.): Die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten käme einer Beschränkung, bzw. dem Entzug des Recht aus Asyl generell gleich, da de facto die Möglichkeiten auf Antragsstellung und faire Verfahren immer weiter unterbunden werden würden (vgl.: Andrijasevic: 2006: 23)⁴⁸. Dementsprechend distanzierte sich die Europäische Kommission in Folge mit dem jüngsten Entwurf regionaler Schutzprogramme von derartigen Initiativen (vgl.: CEC: 2003; CEC: 2005a)⁴⁹.

Menschenrechtsorganisationen weisen dennoch mit Nachdruck darauf hin, dass die Stärkung von Schutzeinrichtungen und Asylsystemen in der Ursprungsregion keinesfalls ein Ersatz für Asyl in der EU sein darf, bzw. – wenn ernst gemeint – über einen längeren Zeitraum hinweg passieren und ebenso entsprechend finanziert werden muss:

„If the European Union is to carry any credibility in promoting human rights in other regions of the world, it must command international respect for its own human rights record. The Member States of the EU must fulfil their obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, under the UN Human Rights Covenants and also under the European Convention on Human Rights. In reality it will not be possible to eliminate all the root causes of refugee flight. So long as the refugee flows persist, one central item on any action plan must be the provision of asylum in Europe for those who seek it.“ (European Council on Refugees and Exiles (ECRE): 1999: zit. in: van Selm: 2002: 155)

3.4. Annahmen über die Auswirkungen von Entwicklung auf Migration

Eine in politischen Kreisen überraschenderweise kaum, dafür im Bereich der interdisziplinären Migrationsforschung umso heftiger geführte Debatte, dreht sich um die grundlegende implizite wie explizite Annahme eines linearen Wirkungszusammenhangs von „Entwicklung“ und Migration, der zufolge insbesondere Armutsbekämpfung durch die

aussehen, ablaufen und überwacht werden würden, sowie der individuelle Anspruch auf rechtlichen Beistand und Berufungsmöglichkeiten, die im Falle einer Exterritorialisierung von Asylverfahren neu zu klären wären. Vgl.: Kelly: 2006: 15, 19ff.

⁴⁸ Umso schwerer wiegen Berichte, wie beispielsweise über die gegenwärtige migrationspolitische Kooperation Italien und Libyens, bzw. die italienische Abschiebep Praxis in Verbindung mit der Unterstützung geschlossener libyscher Flüchtlingslager, die jeglichen menschenrechtlichen Standards und Bestimmungen zuwiderlaufen. Vgl.: ebd.; Fortress Europe: 2007.

⁴⁹ Jene sollen unter Leitung des UNHCR vorrangig die Schutzkapazitäten von Drittstaaten stärken, beispielsweise durch eine Verbesserung der Sicherheit in Aufnahmeeinrichtungen und Training nationaler Behörden im Umgang mit Flüchtlingen. Die ersten beiden Pilotprogramme in der Region der Großen Afrikanischen Seen und in Osteuropa wurden mit Mitteln des AENEAS Programm finanziert. Für eine eingehende Auseinandersetzung siehe Haddad: 2008: 194ff.

Steigerung ökonomischen Wachstums zu einer Verringerung des Ausmaßes an Auswanderung beitrage (vgl.: de Haas: 2006: 22ff.; Nyberg-Sorensen et al.: 2002: 23ff.; Gent: 2002: 22f.). Die Basis dieser Idee bildet dabei die populäre Vorstellung, dass vor allem die Ärmsten migrieren, um anderswo, in Europa, nach Einkommensmöglichkeiten zu suchen, eine Vorstellung die jeglicher empirischer Basis entbehrt (vgl.: de Haas: 2006: 25): Die Länder mit dem geringsten Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind, wie erwiesen, nicht jene mit den höchsten transkontinentalen Emigrationsraten. Oftmals unberücksichtigt bleibt, dass Migration an sich ein selektiver Prozess ist, der – insbesondere angesichts immer strengerer Einreisebestimmungen und Grenzkontrollen – verschiedene Arten von Ressourcen, nicht zuletzt finanzieller Natur, erfordert. Mehr als absolute, bzw. chronische Armut zähle demnach der Faktor der relativen Deprivation, d.h. die Wahrnehmung global ungleicher Lebensperspektiven, die scheinbar mit zunehmender Entwicklung, beispielsweise in Form eines wachsenden Einkommens, höherer Bildung und einfacherem Zugang zu Informationen, steigt (vgl.: ebd.: 24). Wichtig ist diesbezüglich auch ein breiteres Verständnis von „Entwicklung“, das über den Indikator des Pro-Kopf-Einkommens hinausgeht: Der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen definiert Entwicklung beispielsweise als einen Prozess der Erweiterung realer Freiheiten, eine Zunahme menschlicher Verwirklichungschancen, bzw. der substanziellen Wahlmöglichkeiten (vgl.: Matis/Bachinger: 2004: 3) – ein Prozess also der durchaus Migration stimuliert. Daraus folgt: „poverty reduction is not in itself a migration-reducing strategy“ (Nyberg-Sorensen et al.: 2002: 40). Dies verdeutlicht auch das sogenannte Phänomen des „Migration Hump“, das die beiden Ökonomen Philipp Martin und Edward Taylor untersuchen (vgl.: 1993; 1996: zit. in: de Haas: 2006: 26ff.; 2001). Der Zusammenhang wirtschaftlichen Wachstums gemessen am Pro-Kopf-Einkommen und internationaler Mobilität nimmt demnach die Form einer invertierten U-Kurve an, d.h. aus Ländern mit einem sehr geringen oder aber sehr hohen Bruttoinlandsprodukt emigrieren weitaus weniger Menschen zu Arbeitszwecken als aus Ländern mit mittlerem Einkommen. Die Dauer der Phase zwischen ansteigender Emigration und deren graduellen Rückgang ist schwer vorherzusagen, nimmt allerdings mit Sicherheit einen längeren Zeitraum in Anspruch, bzw. kann sich auch unter ungünstigen Umständen sogar in Form eines „Migration Plateaus“ stabilisieren (vgl.: de Haas: 2006: 29f.).

Der Humangeograph Hein de Haas weist vor diesem Hintergrund darauf hin, dass Migration und Entwicklung, anders als im Rahmen des Root Causes Approach konzipiert, zwei funktionell und reziprok miteinander verbundene Prozesse darstellen, die vielschichtige und komplexe Wechselwirkungen aufweisen (vgl.: ebd.: 23f.). Die ökonomische, soziale,

politische Entwicklung eines Staates oder einer Region allein aufgrund des vermeintlichen Nebeneffekts der Migrationsprävention zu forcieren, zeugt demzufolge von einer recht oberflächlichen, rein von den eigenen Interessen dominierten Auseinandersetzung.

3.5. Schlussfolgerungen

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass Strategien zur Reduktion des Migrationsdrucks durch die Bekämpfung von Root Causes im Rahmen der EU-Migrationspolitik, über die Erwähnung in Erklärungen des Europäischen Rates im Zuge diverser Gipfeltreffen und unverbindliche Mitteilungen der EU-Kommission hinaus kaum ernsthaft berücksichtigt wurden (vgl.: Gent: 2002: 19; Lindstrom: 2003: 23). Die zugrundeliegende Motivation eines effektiven Root Causes Approach darf nach menschenrechtlichen Überlegungen nicht in der Intention liegen, jedwede Form menschlicher Mobilität zu minimieren, sondern muss darin bestehen Wahlmöglichkeiten zu erweitern, bzw. dort, wo andere Interventionen nicht stattfinden oder nicht ausreichen, Schutz zu bieten, was bei den bisherigen europäischen Initiativen kaum der Fall war⁵⁰. U.a. der Mangel an politischem Willen und notwendigem Engagement zur Umsetzung tatsächlich proaktiver Maßnahmen zur Prävention von Flüchtlingskatastrophen, die alleinige Berücksichtigung innerer Faktoren bei Vernachlässigung externer Einflüsse, wie beispielsweise der eigenen Wirtschaftspolitik, sowie ein unzureichendes Verständnis der Vielfalt von Migrationsprozessen und der komplexen Zusammenhänge mit ökonomischen, politischen und sozialen Gegebenheiten, stellen diesbezüglich aussagekräftige Indizien dar.

Eine Ausnahme bildet die Schaffung des bereits erwähnten AENEAS-Programm für die finanzielle und technische Unterstützung von Drittstaaten in den Bereichen Migration und Asyl per gemeinschaftlicher Verordnung durch Rat und EU-Parlament mit einem vorgesehenen Budget von etwa 250 Millionen Euro für den Zeitraum 2004-2008, mittels welchem auch die ersten beiden Regionalen Schutzprogramme in Osteuropa und Ostafrika finanziert wurden⁵¹.

Aber selbst hier überwiegt die Forcierung von Migrationskontrolle und Grenzschutz, die sich immer weiter ins Vorfeld des eigentlichen EU-Territoriums, sprich in angrenzende

⁵⁰ Eine mögliche Ausnahme bieten die bereits erwähnten Regionalen Schutzprogramme, die der Ansicht einiger Autoren zufolge einen echten Fortschritt im Bereich des internationalen Flüchtlingsschutzes darstellen. Vgl.: Haddad: 2008: 199f.

⁵¹ Mittlerweile wurde das AENEAS-Programm durch das „Thematische Programme zur Kooperation mit Drittstaaten in den Bereichen Migration und Asyl“ ersetzt, das für den Zeitraum 2007-2010 über ein Budget von 205 Millionen Euro verfügt.

Drittstaaten, verschiebt (vgl.: Andrijasevic et al.: 2005: 359f.): Lavenex zufolge würde vorwiegend die Verbesserung des Migrationsmanagements von Drittländern gefördert, sowie Anreize zur Unterzeichnung von Rücknahmeabkommen gesetzt bzw. Entschädigungen für die Konsequenzen dieser gezahlt (vgl.: 2008: 445). Ausschlaggebend hierfür sei insbesondere die Dominanz der Sicherheitslinse mit der Immigrations- und Asylangelegenheiten begutachtet und bewertet werden (vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 443; Lindstrom: 2003: 23). Dies lenkt die Aufmerksamkeit wiederum auf das institutionelle Setting und die Zentralität einschlägiger Akteure – die nationalen Justiz- und Innenministerien und andere, in die Schaffung des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts involvierte Institutionen – bzw. die marginalisierte Rolle von Experten in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit und der Außenbeziehungen.

Entwicklungszusammenarbeit wird in dieser Hinsicht, zum Zweck einer besseren Migrationskontrolle durch eine Abschwächung des Migrationsdrucks und eine Verringerung von AsylwerberInnen in den EU-Mitgliedsstaaten, zur vermeintlichen Wahrung der inneren Sicherheit instrumentalisiert, fundamentale Prinzipien wie soziale Gerechtigkeit und Solidarität den Zielen eines effektiven Migrationsmanagements untergeordnet.

Ein weiteres Beispiel für diese Instrumentalisierung bieten konkret Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten, denen im Rahmen der europäischen Migrationspolitik zentrale Bedeutung zukommt. Diese Thematik soll im Mittelpunkt des nächsten Kapitels stehen.

4. Entwicklung als Anreiz und Druckmittel: Rücknahmeabkommen und die europäische Rückführungspolitik

Einer gemeinsamen EU-Rückführungspolitik gegenüber Personen, die sich illegal auf dem Territorium der Mitgliedsstaaten aufhalten, kommt im Rahmen des umfassenden Ansatzes der europäischen Migrations- und Asylpolitik im Zuge der Bekämpfung irregulärer Immigration ein zentraler Stellenwert zu. Dies lässt sich allein schon daran erkennen, dass jene gegenwärtig über das weitaus größte Budget im Rahmen der europäischen Politik in Sachen Justiz und Inneres verfügt (vgl.: Phuong: 2007: 356). Gleichzeitig handelt es sich dabei auch um den Bereich, bei welchem die Notwendigkeit der Kooperation mit Drittstaaten am deutlichsten hervortritt, ist der langfristige Erfolg jedweder kontrollpolitischer Maßnahmen doch ultimativ von der Bereitschaft und den Kapazitäten jener Länder abhängig die Betroffenen aufzunehmen und zu re-integrieren (vgl. u.a.: Phuong: 2007; Roig/Huddleston: 2007; Trauner/Kruse: 2008; Gammeltoft-Hansen: 2006; Ellermann: 2008; Hurwitz: 2002). De facto scheitern die migrationspolitischen Vorhaben der EU oftmals genau an diesem Punkt: Laut Schätzungen der EU-Kommission werden europaweit nur etwa ein Drittel der möglichen Rückführungen irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger tatsächlich vollzogen (vgl.: Phuong: 2007: 337). Der Abschluss von Rücknahmeabkommen nimmt vor diesem Hintergrund oberste Priorität an. Um die Kooperationsbereitschaft von Ursprungs- und Transitländern speziell in dieser Hinsicht zu steigern, arbeitet die Gemeinschaft an einem Angebot von „carrots and sticks“, wobei Entwicklungspolitik wiederum eine prominente Rolle spielt. Die Verknüpfung von entwicklungs- und migrationspolitischen Instrumenten dreht sich in dieser Hinsicht wesentlich um die Vergrößerung der Verhandlungsmacht der EU zur Durchsetzung des gewünschten Ergebnisses – in diesem Fall ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts frei von irregulären Zuwanderern. (vgl.: Gammeltoft-Hansen: 2006: 3).

4.1. Konturen einer europäischen Rückführungspolitik⁵²

Das Recht souverän darüber zu entscheiden, wer sich auf dem eigenen Staatsterritorium aufhalten darf und wer nicht, macht Ausweisungen und in Folge auch Abschiebungen⁵³ zu

⁵² Die Rückführungspolitik der EU konzentriert sich ausschließlich auf die erzwungene oder unterstützte („freiwillige“) Rückkehr von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Vgl.: Cassarino: 2006: 3.

einem konstitutiven Bestandteil der nationalstaatlichen Politik (vgl.: Düvell: 2006: 152). Im Kontext einer europäischen Rückführungspolitik betrifft dieser Entschluss allgemein an der Grenze aufgegriffene, nicht zur Einreise berechnigte Personen, sowie MigrantInnen ohne legalen Aufenthaltstitel auf EU-Territorium, darunter Personen die die Frist ihres Visums überschritten haben und insbesondere auch abgelehnte AsylwerberInnen.

Neben rechtlichen Einschränkungen⁵⁴ bestehen zudem praktisch eine Reihe zentraler Hindernisse, insbesondere wenn der Staat in den abgeschoben werden soll, seine Kooperation hinauszögert oder verweigert. Diese Problematik wird durch einen fundamentalen Interessenskonflikt zwischen dem abschiebenden Staat und dem Staat, von dem die Rücknahme verlangt wird sowie den Betroffenen selbst verschärft. Eine gemeinsame Rückführungspolitik auf EU-Ebene soll dem maßgeblich entgegenwirken.

4.1.1. Rückführungen aus EU-Mitgliedsländern aus Drittstaatenperspektive

Drittstaaten finden sich in Sachen Rückführung in einer stark benachteiligten Position wieder, liegen die Vorteile zumeist allein bei dem Land, welches jene Forderung geltend macht (vgl.: Ellermann: 2008: 171f; Trauner/Imke: 2008: 9f.). Zwar beruhen gegenwärtige bi- und multilaterale Rücknahmeabkommen auf reziproker Basis, d.h. alle Vertragspartner verpflichten sich zur Rücknahme eigener StaatsbürgerInnen die sich illegal auf dem Territorium des anderen aufhalten. Aber:

„[...] in the case of readmission agreements between the EU on the one hand and non-EU member states on the other, the argument of reciprocity is hypocritical because those countries with which it is of interest for the EU to conclude agreements would not have any problems with expulsions to the EU“ (Trauner/Imke: 2008: 9).

Während es der einen Seite also gelingt, die Integrität ihres Immigrationssystems zu wahren sowie Kosten finanzieller, sozialer und politischer Natur zu begrenzen, ist es gut möglich, dass der Staat, von dem die Rücknahme verlangt wird aufgrund einer ohnehin instabilen ökonomischen, sozialen und politischen Situation in eine zunehmend prekäre Lage gerät: Fehlende Ressourcen bedeuten in diesem Zusammenhang substanzielle Schwierigkeiten im

⁵³ Unterschieden wird häufig zwischen Ausweisung als einem Verwaltungsakt, mittels dem der legale Aufenthalt eines Individuums beendet wird und dem die Ausreisepflicht folgt, und Abschiebung als einem Zwangsmittel mittels dessen der unrechtmäßige Aufenthalt beendet wird. (vgl.: Düvell: 2006: 152).

⁵⁴ Legale Verpflichtungen ergeben sich hierbei insbesondere aus dem Verbot von Refoulement in der GFK, das eine Ausweisung auch im Fall einer wahrscheinlichen Kettenabschiebung untersagt, sowie aus Art. 3 der EMRK (Verbot von Folter oder unmenschlicher Behandlung) und der UN Konvention gegen Folter, denen entsprechend kein Staat eine Person in ein Land abschieben darf, in dem ihm grobe Misshandlung droht (vgl.: Phuong: 2007: 338ff.)

Umgang mit der Rückkehr einer möglichen großen Anzahl an EmigrantInnen (vgl.: Ellermann: 2008: 171; Cassarino: 2006: 13). Neben einem erhöhten Druck auf die heimischen Arbeitsmärkte und Infrastruktur stellt die Reintegration der Rückgeführten oft selbst eine nicht zu unterschätzende soziale Herausforderung dar⁵⁵. Nicht zuletzt implizieren Repatriierungen fast immer auch einen Verlust an essenziellen Devisen in Form von Rücküberweisungen von im Ausland arbeitenden MigrantInnen (vgl. u.a.: ebd.; Lavenex/Kunz: 2008: 441; Nyberg-Sorensen: 2002: 14f.). Mit einem Ausmaß über dem der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA), ähnlich dem von Finanzflüssen im Rahmen von Auslandsinvestitionen (FDI), leisten jene nicht nur einen signifikanten Beitrag zur Versorgung lokaler Haushalte, sondern auch zum Ausgleich der Zahlungsbilanz auf nationaler Ebene (vgl.: ebd.). Dieselben zu unterbinden könnte in Folge erklärte Ziele der europäischen Entwicklungspolitik insbesondere Armutsbekämpfung beeinträchtigen.

Die Verpflichtung eines Staates zur Rücknahme der eigenen StaatsbürgerInnen besteht im internationalen Recht und ist demnach unumstritten⁵⁶ (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 364; Ellermann: 2008: 170f.). Obwohl sich das Interesse von Drittstaaten an deren Rückführung in Grenzen hält, kommt es daher trotz allem in der Regel selten zu Problemen, vorausgesetzt die Staatsangehörigkeit derselben gilt als nachweislich geklärt. Problematischer ist vielmehr der Trend zur Forcierung der Rückführung von Drittstaatsangehörigen sowie staatenlosen Personen bzw. solchen mit unbestimmter Nationalität, die lediglich über ein fremdes Staatsgebiet in europäisches Territorium eingereist sind. Aus Sicht der europäischen Mitgliedsstaaten eröffnet sich hier eine tragfähige Alternative zur Repatriierung im Ursprungsland gemäß der Tatsache, dass sich die Reiseroute oft leichter bestimmen lässt als die Staatsangehörigkeit (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 365). Darüber hinaus handelt es sich um eine Gruppe von beachtlicher Größe: Seit Mitte der 1990er Jahre sei ein wesentlicher Anstieg aufgegriffener irregulärer MigrantInnen ohne Reisedokumente bzw. Identitätsnachweis zu verzeichnen, so die Politikwissenschaftlerin Antje Ellermann im Rahmen ihrer Untersuchung der deutschen Abschiebungspolitik (vgl.: 2008: 173f.). Für AsylwerberInnen treffe dies auf rund 85% der AntragsstellerInnen zu (vgl.: ebd.). Anders als im ersten Fall lässt sich hier allerdings keinerlei Verpflichtung des Transitlandes zur Rücknahme der Betroffenen aus dem internationalen Recht ableiten (vgl.: Roig/Huddleston:

⁵⁵ Die Herausforderung ist nicht zuletzt auch auf der persönlichen Ebene enorm: Neben dem Verlust des aufgebauten, unmittelbaren, sozialen Umfelds haftet der Abschiebung oft auch das Zugeständnis ökonomischen und sozialen Versagens an. Vgl.: Ellermann: 2008: 172.

⁵⁶ Art. 13 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN (1948) gewährleistet das Recht auf Rückkehr in das eigene Land, laut RechtsexpertInnen folgt daraus als logische Konsequenz die Verpflichtung eines Staates die Rückführung der eigenen Staatsangehörigen zu genehmigen. Vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 364.

2007: 364). Infolgedessen erscheint es angesichts der mit großangelegten Rückführungen zusammenhängenden Schwierigkeiten schwer nachvollziehbar, wieso Drittstaaten derartigen Forderungen Folge leisten sollten.

4.1.2. Entwicklung einer gemeinschaftlichen Rückführungspolitik

Die Hoffnung der Mitgliedsstaaten durch eine intensivere Zusammenarbeit untereinander die Ausweisung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsgenehmigung zu beschleunigen, erwies sich als bedeutsamer Antrieb migrationspolitischer Harmonisierung auf dem Gebiet der Rückführung (vgl.: Phuong: 2007: 341ff.). Das gemeinsame Hauptinteresse besteht dabei vor allem hinsichtlich einer Minimierung von, vor allem durch langwierige Identifikationsprozesse von dokumentenlosen ImmigrantInnen verursachten Kosten mittels verstärktem Datenaustausch, sowie der Koordination gemeinsamer Rückführungsoperationen (vgl.: Cassarino: 2006: 7). Anregend wirkte insbesondere die Aussicht, durch das geeinte politische Gewicht mehr und effektivere Rücknahmeabkommen abzuschließen und somit die Praxis vieler Drittstaaten Rückführungsprozesse durch die Weigerung der Anerkennung der Staatsangehörigkeit und der widerstrebenden Ausstellung entsprechender Reisedokumente zu blockieren bzw. zu verzögern, zu umgehen (vgl.: Phuong: 2007: 348; Ellermann: 2008: 174). Dominierte vor den einschneidenden institutionellen Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam der bloße Austausch von Informationen und Best Practices untereinander, deuteten verschiedene Initiativen bereits eine tendenzielle Entwicklung Richtung Vergemeinschaftung des Politikbereichs an (vgl.: Phuong: 2007: 341ff.; Roig/Huddleston: 2007: 368). So empfahl der Rat bereits 1994 die Anwendung eines gemeinsamen Musters für bilaterale Rücknahmeabkommen – Drittstaatenangehörige und staatenlose Personen eingeschlossen – zwischen einem Mitgliedsland und einem Drittstaat, in Verbindung mit der Übernahme eines standardisierten Reisedokuments (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 368). Dem folgte 1995 ein Ratsbeschluss zur Einführung von Rücknahmeklauseln in zukünftige Assoziierungs- und Kooperationsabkommen der Gemeinschaft⁵⁷, im Zuge derer sich die Vertragspartner verpflichteten die Rückführung irregulär aufhältiger StaatsbürgerInnen ohne weitere Formalitäten zu genehmigen. Weiters sollte eine Ermächtigungsklausel, welche Drittstaaten zum Abschluss bilateraler Rücknahmeabkommen mit Mitgliedsstaaten

⁵⁷ Dies bezog sich auf sogenannte „mixed agreements“ zwischen der EG und den Mitgliedsstaaten sowie einem Drittstaat.

aufforderte, die Möglichkeit bieten spezifischere Bedingungen auszuhandeln⁵⁸ (vgl.: ebd.: 370f.).

Nach den Kompetenzverlagerungen post Amsterdamer Vertrag, nach denen nun auch Verhandlungen von Rücknahmeabkommen in den Zuständigkeitsbereich der EG wanderten, intensivierten sich die Bemühungen um den Ausbau einer gemeinsamen Rückkehrpolitik zunehmend (vgl.: Phuong: 2007: 344): Die Notwendigkeit derselben wurde im Zuge der Gipfeltreffen von Laeken 2001, Sevilla 2002, Thessaloniki 2003 und Brüssel 2004 mehrmals wiederholt. 2002 legte die EU-Kommission ein Grünbuch zur Anregung einer Debatte auf europäischer Ebene über mögliche Lösungen für das Problem undokumentierter Migration vor. Die politische Priorität der Implementierung von Rücknahmeabkommen wird darin abermals unterstrichen. Gleichzeitig findet sich hier aber auch eine Anerkennung der potenziellen Überbelastung von Drittstaaten durch den Zustrom von der EU abgelehnter MigrantInnen:

„Returning people on a large scale could have a considerable impact on the development of a country and on the willingness of the authorities to co-operate in controlling migration [...] The EU should therefore consider which forms of support are adequate also in order to ensure that returns are sustainable“ (CEC: 2002: 11; zit. in: Gammeltoft-Hansen: 2006: 5).

Die Veröffentlichung des Grünbuchs führte zusammen mit einer Mitteilung der EU-Kommission zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen, die die Bedeutung der Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen in Rücknahmeabkommen noch einmal hervorhob, schließlich zur Adoption eines Rückkehraktionsplans durch den Rat (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 366; Phuong: 2007: 344, Cassarino: 2006: 5ff.). Die Rechtswissenschaftlerin Catherine Phuong identifiziert darin drei Hauptkomponenten, nämlich die Verstärkung der operativen Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten, die Übernahme gemeinsamer Normen und Standards für Rückführungen sowie die Forcierung des Abschlusses gemeinschaftlicher Rücknahmeabkommen (vgl.: ebd.).

Die Entwicklungen sind seither vor allem im Rahmen der intergouvernementalen Kooperation beachtlich: Primäres Ziel ist hier die gegenseitige Unterstützung bei der Durchführung von Abschiebungen, wobei jene insbesondere durch den erhöhten Austausch von Informationen und die Organisation gemeinsamer Charterflüge⁵⁹ erleichtert werden soll. Phuong bezeichnet

⁵⁸ Eine entsprechende Klausel findet sich z.B. in Art. 13 im handels- und entwicklungspolitisch bedeutsamen Cotonou-Abkommen zwischen der EG und den (insgesamt 79) AKP Staaten. Vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 371.

⁵⁹ Abschiebungen per Flugzeug gestalten sich insofern problematisch, als das oft keine direkten Flugverbindungen in das Zielland bestehen und Fluglinien Personen die einem Ausweisungsbefehl unterliegen nur ungern mitführen. Charterflüge erweisen sich diesbezüglich als praktisch, zugleich aber auch als extrem kostspielig. Vgl.: Phuong: 2007: 345.

den Fortschritt in diesem Bereich als „frighteningly rapid“ (ebd.: 345). Die entsprechende institutionelle Unterstützung sowie die Verfügbarkeit finanzieller Mittel sei durch den Enthusiasmus der Mitgliedsstaaten und ihr starkes politisches Engagement mehr als gesichert⁶⁰.

Ein gemeinsamer rechtlicher Rahmen, der dieser Kooperation eigentlich vorausgehen müsste, hinkt im Vergleich dazu wesentlich nach, was sich nicht zuletzt problematisch auf die Klärung von Verantwortlichkeiten auswirkt (vgl.: ebd.: 346). Eine Richtlinie zu gemeinsamen Normen und Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wurde erst im Dezember 2008 verabschiedet. Ein entsprechender – allerdings sehr vage gehaltener – Vorschlag der EU-Kommission hierfür lag bereits schon 2005 vor (vgl.: ebd.: 347f.). Die Verzögerung verweise, so Phuong, auf das grundlegende Widerstreben der Mitgliedsländer die Kontrolle über Bestimmungen, wer wie abgeschoben werden kann, abzugeben und bestärke die Vermutung, dass es sich bei der Richtlinie vielmehr um eine Nivellierung von Standards nach unten, auf den kleinsten gemeinsamen Nenner handle (vgl.: ebd; Cassarino: 2006: 8). Die Mehrzahl der EU-Länder spricht sich diesbezüglich zwar für eine stärkere Kooperation auf EU-Ebene aus, sieht allerdings keine Notwendigkeit gemeinsame Standards zu adoptieren und Rückführungen zu harmonisieren, da dies die konsolidierte Praxis vieler Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Abschiebung und der Kooperation auf bilateraler Ebene potenziell beeinträchtige (vgl.: Cassarino: 2006: 9). Die Wahrung und der Schutz fundamentaler Menschenrechte der Betroffenen gerät dadurch in eine überaus prekäre Lage.

4.2. Europäische Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten

Der Abschluss von gemeinschaftlichen Rücknahmeabkommen, ein Aspekt der sich prioritär quer durch sämtliche EU-Ratsbeschlüsse zieht – angefangen von Edinburgh über Tampere, Santa Maria de Feira (2000), Laeken und Sevilla, bis hin zur Agenda des Haager Programms (2004) – bildet das Kernstück der gegenwärtigen europäischen Rückführungspolitik, deren Effektivität und Effizienz letztendlich fragwürdig bleibt (vgl.: Roig/Huddleston: 2007; Phuong: 2007; Ellermann: 2008; Trauner/Imke: 2008; Hurwitz: 2002). Als problematisch erweist sich vor allem die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen und staatenlosen

⁶⁰ Neben einer Bandbreite von Initiativen der Mitgliedsstaaten zur Vorbereitung der Organisation gemeinsamer Charterflüge hebt Phuong auch die Gründung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex hervor, die die Mitgliedsstaaten u.a. auch auf diesem Gebiet unterstützen soll. Für eine weiterführende Auseinandersetzung mit Frontex siehe u.a. Mitsilegas: 2007; Pflüger: 2007.

Personen in Verbindung mit fehlenden positiven Anreizen für Drittländer: Das dominante Verhandlungsmuster bleibt fortwährend unilateral – eine Vorgehensweise die oftmals in eine Sackgasse führt.

4.2.1. Verhandlungs(still)stand

Rücknahmeabkommen gelten als eines der ältesten Instrumente zur Kontrolle von Migrationsströmen, dessen Tradition auf bilateraler Ebene in Europa bis in die 1950er Jahre zurückreicht (vgl.: Bouteillet-Paquet: 2003: zit. in: Roig/Huddleston: 2007: 367). Seit dem Amsterdamer Vertrag sind Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten innerhalb des institutionellen Rahmenwerks der ersten Säule angesiedelt, liegen seitdem also im Kompetenzbereich der EG. Diese Entwicklung weckte Erwartungen der EU-Mitgliedsstaaten hinsichtlich schnellerer und effizienterer Verhandlungsprozesse durch den kollektiv ausgeübten ökonomischen, diplomatischen und politischen Druck und der Etablierung von Rücknahmeabkommen als kosteneffektives Instrument zur Bekämpfung irregulärer Immigration⁶¹ (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 364). Jene Aussicht überwog letztendlich den Widerstand einiger Mitgliedsstaaten, allen voran Deutschland, gegen eine Einschränkung der nationalen Verhandlungsmacht zugunsten der Europäischen Gemeinschaft (vgl.: ebd.: 369).

Bis dato erteilte der Rat der EU-Kommission insgesamt 17 Mandate zur Verhandlung eines Rücknahmeabkommens mit einem betroffenen Drittstaat⁶². Nach aktuellem Stand sind 13 der verhandelten Abkommen abgeschlossen, davon acht erst in den letzten beiden Jahren (vgl.: MIREM-Projekt: 2009). Die Länder wurden jeweils anhand spezifischer Kriterien, u.a. Migrationsdruck, gegenwärtige Schwierigkeiten hinsichtlich ausstehender Abschiebungen irregulär aufhältiger MigrantInnen und geographische Nähe zur EU-Außengrenze, ausgewählt (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 366; Phuong: 2007: 348). Der Abschluss eines Abkommens mit den in dieser Hinsicht zentralen Drittstaaten Marokko, der Türkei und Algerien steht trotz langjähriger Verhandlungen weiterhin aus.

⁶¹ Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass Rücknahmeabkommen, wie schon im Abschnitt 4.1.1. angesprochen die Verpflichtung zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger nicht schafft, sondern nur den Rückführungsprozess selbst wesentlich erleichtert. Im Fall der Ausweitung der Bestimmungen auf Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen muss diese Verpflichtung hingegen erst verhandelt werden. Vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 364.

⁶² Die Mandate galten für folgende Länder: Marokko, Pakistan, Russland, Sri Lanka (2000), Hong Kong, Macao (2001), Albanien, Algerien, China, Türkei, Ukraine (2002), Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Moldavien, Montenegro, Serbien (2006) und Georgien (2008). Offen sind die Verhandlungen noch mit Algerien, Marokko, der Türkei und Georgien. Das 2008 mit Pakistan geschlossenen Abkommen ist noch nicht in Kraft.

Kritik bezüglich anvisierter Rücknahmeabkommen kam u.a. vom Europäischen Parlament, das seine Besorgnis über die Menschenrechtssituation in manchen der betroffenen Ländern und damit um die Sicherheit der abgeschobenen ImmigrantInnen äußerte⁶³. Beanstandet wird diesbezüglich, dass die Abkommen – jene mit Albanien und Russland ausgenommen – keine Referenzen zu internationalem Flüchtlings- bzw. Menschenrecht beinhalten und in Folge z.B. aufgrund der sicheren Drittstaaten-Regelung abgeschobenen Personen keinen Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren garantieren (vgl.: Phuong: 2007: 351; Hurwitz: 2002: 5ff.)⁶⁴.

Annabelle Roig von der Abteilung für europäische Angelegenheiten des UNHCR in Brüssel und der Politikwissenschaftler Thomas Huddleston zeichnen in ihrer umfassenden Analyse europäischer Rücknahmeabkommen ein nüchternes Bild in Bezug auf den Verhandlungsverlauf (vgl.: 2007: 372ff.): Jener gestalten sich in der Regel langwierig und schleppend, wobei Drittstaaten oftmals versuchen, jeden Schritt des Prozesses zu verzögern. So lägen im Durchschnitt beispielsweise etwa zwei Jahre zwischen der Einladung zum Verhandlungseintritt durch die EU-Kommission und einer formellen Antwort darauf. Die von der EU häufig verwendete Beschreibung des Verhandlungsstands als „ongoing“ sei in diesem Sinne irreführend, handele es sich doch meistens eher um einen Stillstand (vgl.: ebd.: 372). Selbst nach Abschluss eines Abkommens sei es nicht ungewöhnlich, dass sich das Inkrafttreten der Bestimmungen weiter verspäte: Albanien setzte die Rückführung von Drittstaatsangehörigen auf zwei Jahre aus, während Russland auf eine ähnliche dreijährige Übergangsfrist bestand. Roig und Huddleston interpretieren dies weniger als Bestreben diese Phase für tatsächliche Verbesserungen der Infrastruktur und des migrationspolitischen Managements zu nützen, als als Strategie zur Umgehung der neuen Verpflichtungen – und sei es nur temporär (vgl.: 2007: 373). Sie führen den Widerstand der betroffenen Drittländer hauptsächlich auf die Einbeziehung jener Personengruppe zurück, die von Seiten der EU als so notwendig in Bezug auf die Bekämpfung irregulärer Migration erachtet wird: Die Vielzahl staatenloser bzw. undokumentierter MigrantInnen ohne legalen Aufenthaltstitel macht die Ausweitung der Rücknahmeabkommen auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose zu einer unverzichtbaren europäischen Bedingung. Dadurch werden die Verhandlungen zu einem Monolog bei dem es allein um eurozentristische Interessen geht, Drittstaaten „into an irregular migrant ‘dumping ground’ for the rest of Europe“ (Apap/Carrera/Kirisci: 2004: zit.

⁶³ Die Rolle des EPs bei der Aushandlung von EG Rücknahmeabkommen ist allerdings minimal. Während der Verhandlungen erfolgen in der Regel keinerlei Konsultation oder Information über den aktuellen Stand, die Möglichkeit das Dokument zu kommentieren besteht nur im Nachhinein (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 369).

⁶⁴ Für eine detaillierte Beschreibung von Aufbau und Inhalten der Abkommen siehe: Phuong: 2007: 350f.

in: Roig/Huddleston: 2007: 374) umzufunktionieren. Phuong bezeichnet darüber hinaus die Verhandlungsmethode der EU-Kommission als „simply astounding“ (2007: 356): Oft werde einfach der Entwurf des Übereinkommens ohne vorherige Konsultationen mit RepräsentantInnen des jeweiligen Drittlandes übermittelt, in der Hoffnung, dass diesem schnelle Zustimmung widerfährt. Entsprechende Schwierigkeiten seien daher absehbar (vgl.: ebd.).

Um aus dieser Pattsituation auszubrechen, wurden auf europäischer Ebene verschiedene Anreize für die Kooperation von Drittstaaten diskutiert, ebenso aber auch die Möglichkeiten um eine Sanktionierung nicht-kooperativen Verhaltens bzw. der längerfristigen Weigerung, ein Rücknahmedokument nach europäischen Vorstellungen zu unterzeichnen.

4.2.2. Positive Anreize

Zu den Bereichen im Rahmen derer auf EU-Ebene Möglichkeiten für Zugeständnisse an Drittländer im Austausch für eine verbesserte Zusammenarbeit in Sachen Rückführungspolitik diskutiert werden, zählen insbesondere Lockerungen der europäischen Visabestimmungen, die Öffnung legaler Migrationskanäle z.B. durch die Festsetzung von Quoten für ArbeitsmigrantInnen, sowie Entwicklungspolitik bzw. eine zunehmende finanzielle und technische Unterstützung sowie handelspolitische Vergünstigungen⁶⁵ (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 375; Cassarino: 2006: 12f.). Erfahrungsgemäß haben sich dabei vor allem Vereinbarungen zur Erleichterung der Ausstellung von Visa beispielsweise durch schnellere Verfahren, vereinfachte Dokumente und reduzierte Kosten speziell für kurzfristige Aufenthalte, als erfolgreichste Kompensation für die Unterzeichnung eines Rücknahmeabkommens erwiesen (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 376; Trauner/Imke: 2008)⁶⁶. Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten der EU-Kommission in diesem Bereich stark beschränkt: Da die Kompetenz in Bezug auf Entscheidungen über die Lockerung von Visabestimmungen weiterhin bei den Mitgliedsstaaten verweilt, ist deren Verbindung mit Verhandlungen über Rücknahmeabkommen grundlegend von einer substanziellen Kooperation und Koordination zwischen den europäischen Nationalstaaten abhängig, die

⁶⁵ Für eine detaillierte Analyse der Verbindung der europäischen Handelspolitik mit Immigrationskontrolle siehe: Lavenex: 2002.

⁶⁶ Als effektivster Anreiz gilt allerdings weiterhin eine unmittelbare Beitrittsperspektive, die ja im Fall der gegenwärtigen Rücknahmeabkommen nicht zur Debatte steht. Jene spielte eine wesentliche Rolle beim Abschluss bilateraler Rücknahmeabkommen der sogenannten 2. Generation zwischen EU-Mitgliedsstaaten und den zentral- und osteuropäischen Ländern in den frühen 1990er Jahren. Vgl.: Roig/Huddleston: 367; 375. Die Adaption an das EU-Migrationsregime, so Lavenex und Ucarer (2004), wurde hier zu einer grundlegenden Bedingung für das Fortschreiten der Beitrittsverhandlungen.

diesbezüglich kaum zu Zugeständnissen bereit sind (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 376f.). Zu berücksichtigen gilt, dass ein beachtlicher Anteil irregulärer Immigration in der EU auf das Überschreiten von Visa zurückgeht und sich nationale Befürchtungen dementsprechend darum drehen, durch Erleichterungen in diesem Bereich weiteren potenziellen irregulären MigrantInnen Vorschub zu leisten. Es handelt sich also hierbei um ein Instrument von begrenzter Nützlichkeit, das nur für bestimmte Länder in Frage kommt, nicht aber für zentrale Ursprungs- und Transitregionen (vgl.: ebd.; Phuong: 2007: 352)⁶⁷.

Die Öffnung legaler Migrationskanäle stellt eine weitere Forderung von Drittstaaten – u.a. Pakistan und Marokko – dar, die in den Augen vieler Mitgliedsstaaten als unhaltbar erscheint. Roig und Huddleston berichten in diesem Zusammenhang von positiven Erfahrungen auf nationaler Ebene, z.B. im Rahmen eines bilateralen Rücknahmeabkommens zwischen Italien und Albanien zwecks dessen Abschluss Italien seinem Verhandlungspartner eine Quote für die Einreise albanischer Staatsbürger zugestand (2007: 377f.). Der von der EU-Kommission gestützte, italienische Vorschlag 2003, diese Erfahrung durch ein Zusammenlegen von nationalen Quoten auf die europäische Ebene zu transferieren, scheiterte am Widerstand der anderen EU-Länder.

Die Vorstellungen der EU-Kommission kreisen stärker um erhöhte finanzielle und technische Unterstützung z.B. im Rahmen des AENEAS-Programms, speziell zum Ausbau von Asylsystemen und einer Verbesserung des Migrationsmanagements sowie zum Ausgleich der Repatriierungskosten, wobei sich wiederum der Kreis zu Root Causes Policies schließt. Phuong, Roig und Huddleston teilen in diesem Punkt die Ansicht, dass dies aus der Sicht von Drittstaaten kaum einen ausreichenden Anreiz darstellt (vgl.: Phuong: 2007: 353; Roig/Huddleston: 2007: 378). Ähnlich verhalte es sich mit handelspolitischen Anreizen wie z.B. Zollvergünstigungen. Lavenex und Uçarer zufolge führen derartige Strategien des „reinforcement by reward“ (2004: 424) nur dann zum gewünschten Ergebnis, wenn (1) die Forderung klar formuliert ist, (2) dem in Aussicht gestellten Anreiz hoher Wert zugesprochen wird, (3) die Zeitspanne in der jener Anreiz in Aussicht gestellt ist als angemessen empfunden wird sowie (4) das Versprechen auch glaubwürdig ist (vgl.: ebd: 425). Neben einem grundlegenden Mangel an Glaubwürdigkeit allein schon aufgrund der limitierten Kapazitäten des AENEAS-Programms (vgl.: de Haas: 2006: 18, 21f.; Lavenex/Uçarer: 2004: 434) ist darüber hinaus, so Roig und Huddleston, vor allem auch die ungenügende Berücksichtigung der durch die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen verursachten, zusätzlichen Kosten

⁶⁷ Für eine ausführlichere Analyse der Verbindung von Vereinbarungen zur Auflockerung von Visabestimmungen und Rücknahmeabkommen der EU mit Drittstaaten siehe: Trauner/Imke: 2008.

problematisch (vgl.: 2007: 378). Dieser Aspekt gilt als lange vernachlässigt. Bis vor kurzem wurden kaum finanzielle Mittel für Maßnahmen zur Reintegration vor der Rückführung aber auch danach, bzw. für weitere Verfahren mit Drittstaatsangehörigen zur Verfügung gestellt (vgl.: Phuong: 2007: 353ff.). Dies wurde erst 2007 mit der Schaffung des europäischen Rückkehrfonds mit einem Budget von rund 676 Millionen € ausgeglichen.

4.2.3. Die Diskussion um Sanktionen

Angesichts der Schwierigkeit einer Einigung über angemessene positive Anreize mit Drittländern, aber auch zwischen den EU-Mitgliedsländern untereinander, scheint die Anwendung von Sanktionen im Fall einer aus europäischer Sicht unzureichenden Kooperation oft verlockend (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 379). Der Politikwissenschaftler Thomas Gammeltoft-Hansen schreibt der EU im Rahmen der internationalen Beziehungen vor allem auf den Gebieten der Entwicklungszusammenarbeit sowie Handelspolitik erhebliche wirtschaftliche Macht zu⁶⁸. Die tatsächliche ökonomische und politische Abhängigkeit vieler Ursprungs- und Transitländer hinsichtlich Entwicklungshilfe und internationalem Handel könnte demnach dazu nützen, Drittstaaten bei Verhandlungen von Rücknahmeabkommen unter Druck zu setzen (vgl.: ebd.: 6). Dies würde für die derzeitigen Rücknahmeverhandlungen insbesondere die Konditionalisierung von Entwicklungshilfeszahlungen, bzw. eine Behinderung des Ausbaus zwischenstaatlicher wirtschaftlicher Beziehungen bedeuten (vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 379; Gammeltoft-Hansen: 2006: 6f., 11).

Konkrete Vorschläge diesbezüglich, u.a. von Spanien, wurden im Rahmen des Gipfeltreffens in Sevilla 2002 diskutiert. Die Umstrittenheit der Pläne trat dabei deutlich hervor (vgl.: Balzacq: 2008: 18; Lavenex/Kunz: 2008: 445f.). Der Rat einigte sich zwar auf die Möglichkeit von „retaliation measures [...] under Common Security and Foreign Policy and other EU Policies in case of persistent and unjustified denial of such cooperation“ (Ratsbeschlüsse Sevilla 2002: zit. in: Roig/Huddleston: 2007: 379). Ein tiefgehendes Übereinkommen scheiterte vor allem am Widerstand von Portugal, Frankreich, Luxemburg und Schweden, die einen solchen Handlungsansatz als nachteilig, nicht nur für Drittstaaten, sondern auch für eine umfassende europäische Migrations- und Asylpolitik beurteilten (vgl.: ebd.; Ellermann: 2008: 185): Ein geringeres Ausmaß an Unterstützung der wirtschaftlichen,

⁶⁸ Gammeltoft-Hansen arbeitet mit Joseph Nye's Konzept von hard vs. soft power, wobei sich erstere im Fall der EU insbesondere auf den besagten Gebieten konstituiert, während zweitere in der speziellen institutionellen Attraktivität der EU selbst bzw. einer Art migrationspolitischen Vorbildfunktion bestehe. Vgl.: 2006: 3f.

politischen und sozialen Entwicklung eines Drittstaates würde dessen Situation nur weiter verschärfen und irreguläre Migration anfachen anstatt zu reduzieren. Zudem impliziere dies eine zusätzliche Verminderung der ohnehin begrenzten Kontrollkapazitäten in Bezug auf Migrationsmanagement.

Obwohl man von einer derartigen Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit und Rücknahmeabkommen auf europäischer Ebene offiziell wieder abging, warnen Roig und Huddleston davor diese Debatte unberücksichtigt zu lassen (vgl.: 2007: 379). Ihrer Einschätzung nach sei es wahrscheinlich, dass bei einer Fortsetzung der gegenwärtigen Probleme wieder auf entsprechende Vorschläge zurückgegriffen werde⁶⁹.

4.2.4. Das Prinzip der nachhaltigen Rückkehr – Verbindungen zur Root Causes Debatte

Ein wesentlicher Anspruch des umfassenden Ansatzes der EU-Migrations- und Asylpolitik besteht – zumindest theoretisch – darin Rückführungen nachhaltig zu gestalten. Dies deckt sich mit der präventiven Komponente im Rahmen der Root Causes Debatte, deren Ziel es ist, den Migrationsdruck Richtung EU stetig zu senken. Das größte Problem der gegenwärtigen gemeinsamen Rückführungspolitik, so Phuong, besteht diesbezüglich vor allem darin, dass sich die EU zu stark darauf konzentriert Rückführungen zu erleichtern, dafür aber kaum darauf die ökonomische und soziale Integration der betroffenen MigrantInnen zu unterstützen, die aber für die Nachhaltigkeit der Rückkehr unerlässlich ist (vgl.: 2007: 353f.). Diese zu fördern, sei sicherlich kostenintensiv. Notwendig wären u.a. intensive Beratungen der Betroffenen vor und nach der Rückreise, Unterstützung nach der Ankunft, berufliches Training sowie ein entsprechendes Monitoring der Situation. Dies zu implementieren erfordere eine enge Zusammenarbeit mit anderen Institutionen wie dem UNHCR, der IOM und lokalen NGOs sowie extensive Kontakte mit lokalen Behörden.

Erste Schritte in diese Richtung, wie beispielsweise der Entwurf eines länderspezifischen Rückkehrprogramms für Afghanistan, das 2002 durch den Rat angenommen wurde, geben Phuong's Urteil nach wenig Anlass zur Hoffnung (vgl.: 2007: 354f.). Weder der UNHCR noch afghanische Behörden seien in den Entwurf miteinbezogen worden, diverse Vorkehrungen betreffend vor, während und nach der Rückführung seien äußerst vage formuliert. Die Unterstützung vor der Abreise beschränke sich auf Informationen über die ökonomische, politische und soziale Situation des Ursprungslandes, die Zuständigkeit für Maßnahmen nach

⁶⁹ Tatsächlich sei dies erst im September 2006 wieder der Fall gewesen, wo abermals die Forderung, diesmal von seiten Maltas erhoben wurde, Entwicklungshilfeszahlungen von der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer in Migrationsangelegenheiten abhängig zu machen. Vgl.: Roig/Huddleston: 2007: 379.

der Ankunft bleibe ungeklärt. Eine Hilfestellung in Bezug auf Reintegration, z.B. in Form eines beruflichen Trainings oder im Rahmen von Programmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, werde nur angeboten wo dies auch „machbar“ sei (vgl.: ebd.: 355).

Das afghanische Rückkehrprogramm steht beispielhaft für ein durchwegs schwaches Bekenntnis der EU zu einer nachhaltigen Rückkehr und Reintegration, was wiederum – durch eine hohe Wahrscheinlichkeit erneuter irregulärer Immigration – die Rückkehrpolitik selbst grundlegend in Frage stellt. Die Problematik verschärft sich – wie Roig und Huddleston zeigen – bei Rückführungen von Drittstaatsangehörigen und staatenlosen Personen in Transitländer (vgl.: ebd.: 2007: 379ff.): „Where neither the third country nor the irregular migrant wants him or her to remain, temporary to long term stay is not a viable option“ (ebd. 381). Die Möglichkeiten vieler Transitländer Drittstaatsangehörigen eine nachhaltige Rückkehr in ihre Ursprungsländer zu garantieren, seien weitaus geringer als die der EU, dieses Ideal im europäischen Sinn dementsprechend unrealistisch. Armutsgefährdet und konfrontiert mit erhöhter Verletzbarkeit hinsichtlich arbeitsmäßiger und sexueller Ausbeutung sowie Polizeigewalt, sei der Versuch einer Rückkehr in die EU mangels Alternativen in den meisten Fällen sehr wahrscheinlich, was den Kampf gegen irreguläre Immigration wiederum zu einem Kampf gegen sekundäre Migration und zirkuläre Rückkehr, und damit zu einer Verschwendung finanzieller Ressourcen, mache (vgl.: ebd.: 382; Phuong: 2007: 357). Dementsprechend empfehlen Roig und Huddleston von der Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen und staatenlosen Personen in Rücknahmeabkommen zwischen der EU und Drittstaaten abzugehen (vgl.: 2007: 383f.). Diese Forderung dürfte allerdings aufgrund der kurzfristigen Handlungsperspektive vieler EU-Mitgliedsstaaten in migrationspolitischen Angelegenheiten in näherer Zukunft geringe Erfolgchancen haben.

4.3. Schlussfolgerungen

Die gegenwärtige europäische Rückführungspolitik kann als Schlüsselement einer sicherheitsbasierten und kontrollorientierten Herangehensweise im Umgang mit Immigration nach Europa angesehen werden. Vorrangiges Ziel ist es dabei nicht nur – ergänzend zur Unterbindung von Migration u.a. durch striktere Grenzkontrollen und eine extensive Visapolitik – unerwünschte irreguläre MigrantInnen, die sich bereits auf europäischem Territorium aufhalten möglichst schnell und kostengünstig abzuschieben, sondern auch das eigene Migrationsregime auszuweiten (vgl.: Gammeltoft-Hansen: 2006: 13; Lavenex/Uçarar:

2004: 422). Die EU-Mitgliedsstaaten versuchen dabei insbesondere über intergouvernementale Gremien wie den Rat die Hauptlast des Migrationsmanagements umzuleiten und Kontrollmechanismen in den umliegenden Drittstaaten zu reproduzieren. Die EU-Kommission trägt diesen Ansatz im Zuge der Verhandlungen von Rücknahmeabkommen mit. Der starke Fokus auf die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Rückführungspolitik beruht auf der Annahme, dass hiervon der Erfolg der Bekämpfung irregulärer Immigration abhängig ist, welcher wiederum die Effizienz des umfassenden Ansatzes der Migrations- und Asylpolitik der EU bedingt (vgl.: Cassarino: 2006: 3). Verdeutlicht wurde allerdings, dass die Rückführungspolitik der EU in ihrer derzeitigen Form jenen Ansatz grundlegend unterminiert. Die neben der Konzentration auf Förderung der operationellen Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten und die Erleichterung von Rückführungsprozessen verlorene Bereitschaft die Nachhaltigkeit der Rückkehr zu stärken, ist mit entwicklungspolitischen Zielen im Sinne der Bekämpfung von Root Causes von Migration unvereinbar. Dies gilt ebenso für die Androhung einer Beschneidung finanzieller Mittel im Falle einer unzureichenden Kooperation.

Die Externalisierung jener Kontrollmechanismen entwickle darüber hinaus eine eigene Dynamik (vgl.: Lavenex/Uçarer: 2004: 422): Transitländer, die entsprechende Rücknahmeabkommen betreffend Drittstaatenangehörige unterzeichnet haben, werden längerfristig vermutlich selbst Rückführungsverhandlungen mit ihren Nachbarn initiieren, was zu zusätzlichen Spannungen und damit zur Behinderung regionaler Zusammenarbeit führen kann.

Die Verhandlungen von Rücknahmeabkommen finden zudem in einem klar hierarchisch strukturierten Verhältnis statt, das dem ursprünglichen Bekenntnis der EU zur Partnerschaft widerspricht. Da eine großangelegte Rückführung von MigrantInnen alles andere als im Interesse der Ursprungs- und Transitländer liegt, nützt die EU ihre internationale Position als zentraler wirtschaftlicher Akteur um ihren Einfluss gegenüber Drittstaaten, vor allem durch die Verbindung von Entwicklungs- und Migrationspolitik im Rahmen von Verhandlungspaketen, erheblich zu erhöhen und diese zur Kooperation zu drängen (vgl.: Gammeltoft-Hansen: 2006:5ff.; Hurwitz: 2002: 10). Gammeltoft-Hansen beschreibt das Verhältnis zwischen EU und Drittstaaten angesichts des starken Machtgefälles als hegemoniale Beziehung innerhalb dessen sich zweitäre kaum in der Lage sehen sich den Forderungen der Union zu widersetzen (vgl.: ebd.: 11f.). Andere MigrationsforscherInnen schätzen die Position von Drittländern hingegen positiver ein (vgl.: Hurwitz: 2002: 10f.; Lavenex/Uçarer: 2004: 434f.; Cassarino: 2006: 13f.): Die ultimative Abhängigkeit der

europäischen migrationspolitischen Vorhaben von der aktiven Mithilfe der Drittstaaten erweise sich letztendlich als vorteilhaft und ermögliche es denselben günstigere Vereinbarungen in Bezug auf Entwicklungs- und Handelspolitik zu treffen. Als Beispiel hierfür wird die erfolgreiche Opposition der AKP-Staaten gegenüber der verpflichtenden Rücknahme von Drittstaatsangehörigen im Verlauf der Verhandlungen des Cotonou-Abkommens angeführt (vgl.: ebd.). Im Gegenzug für den Kompromiss einer Ermächtigungsklausel, die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit von Einzelverhandlungen in Bezug auf diese Forderung einräumt, seien zusätzliche finanzielle Mittel geflossen (vgl.: Lavenex/Uçarer: 2004: 435). Der Politikwissenschaftler Jean-Pierre Cassarino betont zudem die gestärkte Position der südlichen Mittelmeerländer speziell Algerien, Marokko und Tunesien, als strategische Partner im Kampf gegen die irreguläre Immigration (vgl.: 2006: 13f.). Ein Balance-Akt der EU zwischen dem Streben nach Sicherheit, welche viele Mitgliedsstaaten durch irreguläre Migration gefährdet sehen und einem glaubwürdigen Entgegenkommen in Bezug auf entwicklungsorientierte Forderungen von Drittstaaten wird in dieser Hinsicht immer notwendiger.

Die Langwierigkeit der Verhandlungen von Rücknahmeabkommen auf Gemeinschaftsebene zeigt folglich deutlich die Grenzen einer unilateralen Herangehensweise im Rahmen der restriktiven Komponente der EU-Migrationspolitik auf. Zudem rücken die Interessen von Drittstaaten und dabei vor allem die Bedeutung grenzüberschreitender Mobilität immer stärker in den Mittelpunkt. Im nächsten Kapitel wird die Verknüpfung von Migration und Entwicklung zur Förderung der positiven Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung von Ursprungsländern im Rahmen der Öffnung legaler Migrationskanäle in die EU durch die Einführung neuer temporärer Arbeitsmigrationsprogramme diskutiert.

5. Entwicklung durch „zirkuläre Migration“: Mobilitätspartnerschaften und temporäre Arbeitsmigration

Die Förderung zirkulärer Migrationsmuster hat innerhalb der letzten Jahre als Teil der Komponente Management regulärer Immigration des umfassenden Ansatzes der EU-Immigrationspolitik erheblich an Bedeutung gewonnen. Dies steht nicht zuletzt in engem Zusammenhang mit der seit den späten 1990er Jahren intensivierten internationalen Debatte über das komplexe Verhältnis internationaler Migration und der ökonomischen und sozialen Entwicklung von Drittstaaten zusammengefasst im Begriff des „Migration-Development Nexus“⁷⁰ (vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 449). Ausgehend von einem angenommenen entwicklungspolitischen Potenzial internationaler Migration sollen in diesem Sinne insbesondere temporäre Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in der EU zu Arbeitszwecken, beispielsweise im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften gefördert werden um eine migrationspolitische Triple-Win Situation durch die Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten – Herkunfts- und Zielländer, sowie der Migrierenden selbst – zu erreichen (vgl. u.a.: Nyberg-Sorensen et al. 2002; Farrant et al.: 2006; Newland: 2007; Agunias/Newland: 2007; Agunias: 2007; Ruhs: 2005). Externe und interne Dimension der EU-Immigrationspolitik überschneiden sich hier grundlegend: Bemühungen im Rahmen ersterer sind dabei zwangsweise von entsprechenden Entwicklungen in zweiterer hinsichtlich der Regulierung von Bestimmungen zu Einreise, Aufenthalt und Status von Drittstaatsangehörigen abhängig.

Die Verknüpfung von Migration und Entwicklung wird hier zur zentralen politischen Grundlage: Neben dem neuen entwicklungspolitischen „Mantra“ (vgl.: Kapur: 2004), dass bestimmte migrationspolitische Maßnahmen unter gewissen Umständen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Ursprungslandes unterstützen und fördern, besteht im Rahmen der EU-Migrationspolitik ebenso die Mutmaßung, dass dies im Endeffekt Immigration nach Europa wiederum beeinflusse bzw. reduziere: „[...] migration paradoxically becomes a medicine against migration“ (de Haas: 2006: 16).

⁷⁰ Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den wechselseitigen Auswirkungen von internationaler Migration und Entwicklung ist dabei keinesfalls neu, wobei jene in den 1950-1960ern durch grundlegenden Optimismus, in den 1970-1980ern von Pessimismus geprägt war. Für eine detaillierte Darstellung siehe: de Haas: 2008a; Castles: 2008: 3ff.; Faist: 2007: 6ff.

5.1. Migration und Entwicklung als neues europäisches Politikfeld

Während der Root Causes Ansatz noch grundlegend von dem Gedanken geprägt war grenzüberschreitende Migration zu reduzieren und möglichst zu unterbinden, wird internationale Mobilität im Rahmen des neuen Ansatzes zu Migration und Entwicklung in ein positiveres Licht gerückt: Anstatt Entwicklungspolitik als Instrument einzusetzen, um migrationspolitische Ziele effektiver zu verfolgen, wird nun durch die fortschreitende Konsolidierung dieses neuen politischen Feldes vielmehr Migrationspolitik zu einem Mittel, um die Entwicklung der Ursprungsländer zu unterstützen. Migration wird somit zur fundamentalen Facette wenn nicht sogar essenziellen Bedingung des ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozesses des Ursprungslandes (vgl.: Pastore: 2007: 58).

Im Folgenden sollen die Konflikte und Aushandlungsprozesse beschrieben werden, die bei einer Interaktion jener zuvor relativ voneinander unabhängigen Politikbereiche unvermeidbar sind.

5.1.1. Aushandlungsprozesse auf nationaler und internationaler Ebene

Mehrere Faktoren beeinflussten den europäischen Perspektivenwandel hinsichtlich einer zunehmenden Ausrichtung von Migrationsmanagement auf entwicklungspolitische Prioritäten wesentlich, darunter vor allem die verstärkte Initiative außenpolitischer ExpertInnen insbesondere aus dem Bereich der Entwicklungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene, sowie die Debatte zu Migration und Entwicklung im internationalen Umfeld (vgl.: Pastore: 2007; Lavenex/Kunz: 2008). Mitgestaltet wurde letztere von einer Vielzahl an Akteuren, darunter internationale Organisationen wie ILO und IOM und Finanzinstitutionen wie der Weltbank und IMF, sowie von nationalen Entwicklungsagenturen, NGOs und regionalen Organisationen. Im Rahmen eines regelrechten Boom an multilateralen Initiativen⁷¹ und einflussreichen Studien⁷² wurden dabei wiederholt der entwicklungspolitische Einfluss von Rücküberweisungen, Brain Circulation und Diaspora⁷³ in

⁷¹ Z.B.: London 2003: International Conference on Migrants` Remittances: Development Impact, Opportunities for the Financial Sector and Future Prospects (Organisation: DFID, Weltbank, in Kooperation mit dem International Migration Policy Programme); Brüssel: 2006: Conference on Migration and Development (Organisation: Belgien, IOM, Weltbank, EU-Kommission); New York 2006: UN High Level Dialogue Meeting on International Migration and Development (initiiert durch die Generalversammlung). Für eine ausführlichere Darstellung siehe Lavenex/Kunz: 2008: 446ff.

⁷² U.a.: Weltbank 2003: Global Development Finance Annual Report; Global Commission on International Migration 2005: Final Report; OECD 2007: Migration and Developing Countries.

⁷³ Die genaueren Zusammenhänge von Migration und Entwicklung über Rücküberweisungen, Brain Circulation und die Diaspora werden an späterer Stelle im Abschnitt 5.2. ausführlicher dargestellt.

den Mittelpunkt gerückt, wobei je nach involvierten Akteuren unterschiedliche Schwerpunkte dominierten (vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 448f.). Lavenex und Kunz beschreiben diesbezüglich eine Verschiebung im Verlauf der Debatte von einem weiten, vor allem auf die Menschenrechte der MigrantInnen ausgerichteten Ansatz zu einem engeren, ökonomisch orientierten Fokus, der sich vorwiegend auf monetäre Aspekte bzw. die Verbindung von Rücküberweisungen und ökonomische Entwicklung konzentriert (vgl.: ebd.: 449). Dies führen sie vor allem auf die zunehmend stärkere Initiative der internationalen Finanzinstitutionen zurück. Das neue Paradigma des „Migration-Development Nexus“ werde folglich von verschiedenen Akteuren auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene auf unterschiedliche Art und Weise interpretiert und in wechselnder Form und Ausmaß übernommen.

Der Politikwissenschaftler Ferruccio Pastore führt die Differenz von Einstellungen und Ansätzen auf nationaler Ebene dabei auch wesentlich auf die Machtposition und den Stellenwert von Entwicklungspolitik im jeweiligen politischen System zurück (vgl.: 2003: 4; 2007: 59). Pastore unterscheidet diesbezüglich zwischen puristischen und instrumentalistischen Gesinnungsmustern in der Anfangsphase einer systematischen Verknüpfung der beiden Politikbereiche in Europa (vgl.: ebd.): Ersteres sei charakteristisch für die skandinavischen Länder und Großbritannien die eine stärkere Tradition der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verbinde. Die jeweiligen nationalen Entwicklungsagenturen zeigen hier ein starkes Bekenntnis zu universellen entwicklungspolitischen Zielen wie der Armutsbekämpfung, was sich in vorsichtigem Misstrauen gegenüber Verknüpfungen mit Migrationspolitik ausdrücke.

Anders verhalte es sich u.a. vor allem in den EU-Mittelmeerländern, wo Entwicklungspolitik über ein geringeres politisches Gewicht verfüge und eine generelle Verbindung – wenn nicht sogar Unterordnung – entwicklungspolitischer Ziele mit Anforderungen der Migrationskontrolle leichter zustande käme. Ein Beispiel hierfür sei die italienische Politik des Quid-pro-Quo, wo im Rahmen bilateraler Abkommen mit Drittstaaten spezifische Hilfspakete oder ein privilegierter Zugang zu Arbeitsmigration in Italien von einer stärkeren Kooperation in Angelegenheiten der Migrationskontrolle abhängig gemacht werde (vgl.: ebd.: 2007: 59). Weiters nennt Pastore auch die frühe Phase der französischen Co-Development-Politik, im Zuge derer die Rückführung afrikanischer MigrantInnen als entwicklungspolitisches Instrument propagiert wurde⁷⁴ (vgl.: ebd.).

⁷⁴ Gegenwärtig gehen die Ziele von Co-Development, wie später gezeigt wird, über die Verbindung mit einer restriktiven Kontrollpolitik hinaus. Unklar bleibt dennoch der Grad bis zu dem Ziele der Migrationskontrolle und

Eine Verdrängung älterer Vorstellungen bezüglich der Notwendigkeit internationaler Migration restriktiv und präventiv zu begegnen, impliziert das Aufkommen des neuen Paradigmas des „Migration-Development Nexus“ in diesem Sinne also keinesfalls (vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 442). Vielmehr bleiben die je eigenen Prioritäten und Handlungslogiken der beiden hier aufeinandertreffenden und sich überschneidenden Politikfelder Migration und Entwicklung erhalten. Jene koexistieren im Rahmen der EU-Immigrationspolitik, was zu strategischen Unschärfen, politischen Ambivalenzen und Kompetenzkonflikten führt (vgl.: Pastore: 2007: 57; Lavenex/Kunz: 2008: 453).

5.1.2. Neuer Schwerpunkt der EU-Kommission: Migration *für* Entwicklung

Die zunehmende Externalisierung europäischer Immigrationspolitik, bzw. die primär aus einer sicherheits- und kontrollorientierten Logik heraus forcierte Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten unter der Obhut der europäischen Justiz- und Innenminister, führte auch in entwicklungspolitischen Kreisen zu einer intensivierten Befassung mit der Bedeutung und den Auswirkungen internationaler Migration (vgl.: Pastore: 2007: 57). Auf europäischer Ebene war hierfür nicht zuletzt die gestärkte Position der EU-Kommission bezüglich Immigrationsangelegenheiten, aber auch ein selbstbewussteres und definierteres Auftreten der zuvor zögerlich agierenden Entwicklungsakteure innerhalb der europäischen Institutionen, nämlich der Generaldirektionen für Entwicklung und Außenbeziehungen sowie des Rats für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC), ausschlaggebend (siehe auch Punkt 3.3.1.). Die zwei Mitteilungen der EU-Kommission zu Migration und Entwicklung „Integrating Migration Issues in European Union`s Relation with Third Countries“ 2002 und „Migration and Development: Some Concrete Orientations“ 2005 gelten – neben strukturellen Neuerungen, wie z.B. der Einrichtung einer Stelle zur Koordination von Migrationsfragen innerhalb, und der Intensivierung informeller Kontakte zwischen besagten Generaldirektionen – als zentraler Ausdruck dieser neuen Initiative (vgl.: Boswell: 2003: 634f.).

Bei einer vergleichenden Analyse dieser beiden Dokumente ist ein gradueller Wandel Richtung stärkerer Hinwendung zu entwicklungspolitischen Zielen sowie zu einer Forcierung von „better migration for more development“ anstatt „more development for less migration“ bemerkbar (vgl.: Pastore: 2003: 3; Chou: 2006: 6ff.). Die Mitteilung aus dem Jahr 2002 stärkt diesbezüglich vor allem bestehende entwicklungspolitische Prioritäten, indem sie betont, dass

–steuerung neben entwicklungspolitischen Prioritäten berücksichtigt werden soll. Vgl.: Musekamp: 2008: 13; Pastore: 2003: 4.

die Verbindung mit Migrationspolitik keinesfalls zu einer Umkehrung derselben führen darf, sondern jene effektiv unterstützen und ergänzen soll. Neu ist auch die explizite Bezugnahme auf das Phänomen des „Migration Hump“, das zuvor im Rahmen der Root Causes Debatte kaum Berücksichtigung fand (vgl.: Pastore: 2003: 2f.; 2007: 58). Hiermit wurde nicht zuletzt die sich mehrende wissenschaftliche Kritik an den Schwächen des vagen und schwierig zu operationalisierenden Root Causes Konzept offiziell anerkannt und eingebunden. Weiters wird speziell die potenzielle Bedeutung von Rücküberweisungen von MigrantInnen an ihre Familien im Ursprungsland erwähnt, sowie auf die Herausforderungen des Brain Drain eingegangen. Chou kritisiert allerdings, dass eine klare Strategie zur Umsetzung der politischen Implikationen dieser Erkenntnisse fehle, wodurch die Grundintention der Mitteilung wesentlich abgeschwächt werde (vgl.: 2006: 8f.). Ihrer Analyse zufolge muss jene auch aufgrund ihrer schwerpunktmäßigen Konzentration auf Rücknahmeabkommen und Repatriierung innerhalb der Tradition des sicherheitsbasierten, restriktiven Umgangs mit europäischer Immigration angesiedelt werden.

Die Mitteilung der EU-Kommission 2005 erweist sich im Gegensatz dazu als entwicklungspolitisch wesentlich fokussierter (vgl.: ebd.: 10ff.). Vier Strategien werden konkret vorgestellt um die Effekte internationaler Migration optimaler zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Herkunftsländer zu nutzen: Die Erleichterung des Transfers monetärer Rücküberweisungen, die verstärkte Kooperation mit Mitgliedern der Diaspora, die Förderung zirkulärer Migration, etwa durch die Stimulierung temporärer und saisonaler Migration und Unterstützung bei der Rückkehr, sowie die Abschwächung der Auswirkungen des Brain Drain auf Ursprungsländer. Jene werden darüber hinaus explizit mit der Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes zum Management von Immigration zu Arbeitszwecken in Bezug gesetzt.

Obwohl der Aspekt der Migrationskontrolle, vor allem in Verbindung mit Rücknahmeabkommen, im Vergleich zur Mitteilung 2002 an Zentralität eingebüßt hat, bleibt jener dennoch weiterhin bedeutsam, ebenso wie die Vorstellung, dass durch eine Befassung mit Root Causes eine Abschwächung des Migrationsdrucks in die EU letztendlich doch möglich ist, auch wenn dieses Ziel in die „misty regions of long-term objectives“ (Pastore: 2003: 3) verschoben wird. Diese Entwicklungen signalisieren zwar ein Abweichen von einer rein sicherheits- und kontrollorientierten Herangehensweise, verdeutlichen jedoch dennoch auch deren Beharrlichkeit. Die sich hier andeutenden komplexen Aushandlungsprozesse und Konflikte innerhalb der Kommission um Gestaltung und Interpretation dieses neuen Feldes an der Schnittstelle von Migrations- und Entwicklungspolitik können in dieser Hinsicht als

exemplarisch für die impliziten Schwierigkeiten der Verbindung zweier Politikbereiche mit konkurrierenden Prioritäten und Handlungslogiken angesehen werden.

5.1.3. Stärkung multilateraler Vorgehensweisen

Sowohl Pastore als auch Lavenex und Kunz betonen die politische Bedeutsamkeit und den weitreichenden Einfluss der schockierenden Ereignisse von Ceuta und Melilla 2005⁷⁵ als Schlüsselereignis für eine Umorientierung migrationspolitischer Prioritäten (vgl.: Pastore: 2007: 59f.; Lavenex/Kunz: 2008: 450f.). Jene zogen innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne mehrere multilaterale Initiativen nach sich, die ausdrücklich umfassendere, globale Strategien im Umgang mit Immigration mit einem besonderen Fokus auf Afrika und den Mittelmeerraum forcierten. So befasst sich die Mitteilung der EU-Kommission „Priority actions for responding to the challenges of migration“ von November 2005 mit Maßnahmen um die Partnerschaft mit afrikanischen Transit- und Ursprungsländern mit sofortiger Wirkung voranzutreiben. Aufbauend darauf adoptierte der Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen den sogenannten „Global Approach to Migration“, der vor allem die Kohärenz der europäischen Politik an der Schnittstelle zwischen Migration und Entwicklung fördern sollte (vgl.: ebd.).

Diesbezüglich wirkt vor allem die parallele Existenz verschiedener institutioneller Rahmenwerke – für Afrika u.a. die südliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), der 5+5 Dialog⁷⁶ sowie Vereinbarungen unter dem Cotonou Abkommen – mit je eigenen administrativen Regelungen und Finanzierungsinstrumenten erschwerend (vgl.: Pastore: 2007: 59f.; Aubarell et al.: 2009: 9f.). Die zwei jüngsten euro-afrikanischen Foren zur Stärkung der Kooperation hinsichtlich Migration und Entwicklung sind darüber hinaus der sogenannte Rabat- und Tripolis-Prozess. Ersterer ist auf die gemeinsam von Spanien, Frankreich und Marokko organisierte und von der EU-Kommission ko-finanzierte Ministerkonferenz im Juli 2006 in Rabat zurückzuführen, zweiterer auf die Ministerkonferenz der EU und der Afrikanischen Union im November 2007 in Tripolis auf der u.a. sowohl Franco Frattini als auch Louis Michel, die damaligen EU-Kommissare für

⁷⁵ Bei einem Ansturm hunderter MigrantInnen aus Subsahara-Afrika auf die Grenzzäune der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla in Marokko wurden im September/Oktober 2005 mehrere MigrantInnen beim Versuch auf spanisches Territorium zu gelangen erschossen, viele andere verwundet. Zeitgleich wurde eine Vielzahl an MigrantInnen auf inhumane Art und Weise deportiert bzw. in Grenzregionen in der Wüste ausgesetzt. Siehe Berichte vom 3., 7., und 8. Oktober auf www.no-racism.net.

⁷⁶ Der 5+5 Dialog bezeichnet eine Reihe informeller intergouvernementaler Konferenzen der an das westliche Mittelmeer angrenzenden Staaten Portugal, Spanien, Frankreich, Italien und Malta auf europäischer Seite sowie Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Mauretanien.

Justiz, Freiheit und Sicherheit und Entwicklung und humanitäre Hilfe präsent waren. Die gemeinsamen Deklarationen umfassten eine weite Themenspannbreite und betonten insbesondere die Vorzüge geregelter regulärer Migration speziell im Rahmen zirkulärer bzw. temporärer Arbeitsmigrationsprogramme (vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 451).

Die zunehmend multilaterale Herangehensweise stellt im Gegensatz zu davor dominanten unilateralen Handlungsmustern hinsichtlich der verstärkten Einbindung von Drittstaaten zur Realisierung des umfassenden Ansatzes sicherlich eine Verbesserung dar. Ob diese Initiativen allerdings wie bisher überwiegend symbolisch bleiben bzw. inwiefern es auch zu einer Umsetzung des neuen entwicklungspolitischen Fokus in praktische Politik kommt, wird dabei wesentlich von der Entwicklung neuer europäischer Regelungen bezüglich Arbeitsimmigration und der konkreten Ausgestaltung politischer Maßnahmen zur Förderung von Zirkularität abhängen.

5.2. Theoretische Grundlagen zirkulärer Migration: Der „Migration-Development Nexus“

Der jüngste Optimismus im Hinblick auf eine Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik beruht auf einer Reihe zuversichtlicher Annahmen über die Auswirkungen internationaler Migration auf die lokale, regionale wie nationale Entwicklung des Ursprungslandes. Diese beziehen sich primär auf das armutsreduzierende Potenzial monetärer Rücküberweisungen im Ausland lebender MigrantInnen, umfassen darüber hinaus allerdings noch weitere Aspekte wie den Nutzen der unternehmerischen Erfahrungen heimkehrender MigrantInnen und den Transfer von Wissen, sozialen Praktiken und neuen Technologien durch die Etablierung transnationaler Netzwerke (vgl.: Farrant et al.: 2006: 9ff.). Bestimmte Formen regulärer, zirkulärer Migration gelten dabei im gegenwärtigen politischen Diskurs als wirksamste Methode, um die Auswirkungen auf Entwicklung bei gleichzeitiger Berücksichtigung der nationalen Interessen der Aufnahmeländer bestmöglichst zu fördern: Gemeint ist damit derzeit vor allem temporäre Migration von Drittstaatsangehörigen zu Arbeitszecken entweder in Form mehrmaliger, wiederholter Aufenthalte im Zielland, oder auch nur eines befristeten Aufenthalts gefolgt von der Rückkehr ins Ursprungsland (vgl.: Cremona: 2008: 1f.; Agunias/Newland: 2007: 2).

Verkomplizierend wirken allerdings die schwache empirische Basis bzw. widersprüchliche Erkenntnisse von Studien in Bezug auf die tatsächlichen Effekte internationaler Migration auf Entwicklung. Jene bleiben im wissenschaftlichen Diskurs grundlegend umstritten.

5.2.1. Monetäre Rücküberweisungen

Das neu entflammte Interesse an zirkulärer Mobilität Ende der 1990er Jahre mit dem besonderen Fokus auf entwicklungspolitische Effekte wird in der Literatur vor allem auf ein neues Bewusstsein hinsichtlich des Umfangs und der möglichen Auswirkungen privater Rücküberweisungen an Familienangehörige im Herkunftsland zurückgeführt (vgl.: Newland: 2007; Lavenex/Kunz: 2008: 447; de Haas: 2008a: 1; Faist: 2007:5; Farrant et al.: 2008: 14ff.). Lavenex und Kunz verweisen hier konkret auf den Hintergrund eines fortbestehenden Mangels an finanziellen Ressourcen für Entwicklungspolitik, der insbesondere für die Zielvorgabe bis 2015 die sogenannten acht Millennium Development Goals (MDGs) der Vereinten Nationen⁷⁷ zu realisieren, ein zentrales Hindernis darstellt (vgl.: ebd.).

Als Schlüsselmoment dieses Bewusstseinswandels gilt der Beitrag des Ökonomen Dilip Ratha im Bericht der Weltbank zur globalen Entwicklungsfinanzierung 2003 seit dem MigrantInnen formell als Quelle externer Finanzflüsse für Entwicklung anerkannt werden (vgl.: Lavenex/Kunz: 2008: 447; Newland: 2007). Abgesehen von dem überraschenden Ausmaß, das wie schon erwähnt weit über dem der offiziellen Entwicklungshilfe der internationalen Gemeinschaft liegt, wobei anzunehmen ist, das sich das Volumen bei Berücksichtigung informeller Kanäle noch weiter erhöht, erweisen sich Rücküberweisungen als stabile und darüber hinaus antizyklische Finanzflüsse: Tendiert privates Kapital wie beispielsweise Direktinvestitionen in Krisenzeiten dazu zu versiegen, schicken MigrantInnen in der Regel besonders dann mehr Geld um ihre Familien zu unterstützen und bieten jenen dadurch ein essenzielles soziales Sicherheitsnetz (vgl.: Farrant et al.: 2006: 14; Newland: 2007).

Der Großteil der Überweisungen stammt dabei aus den USA und Europa. Die Höhe scheint einigen Forschungsergebnissen zufolge u.a. von der Dauer des Aufenthalts und den Eigenschaften des jeweiligen Migrierenden abhängig (vgl. u.a.: Glystos: 2001: zit. in: Farrant et al.: 2006: 15f.): Je länger der Aufenthalt desto geringer die Rücküberweisungen. Dies stellt

⁷⁷ Das oberste Ziel besteht in der Ausrottung extremer Armut. Weitere MDGs sind die Förderung weltweiter Grundschulbildung und Gendergleichberechtigung, die Reduktion von Kindersterblichkeit und die Verbesserung mütterlicher Gesundheit, die Bekämpfung von Krankheiten wie HIV/AIDS und Malaria, sowie die Absicherung ökologischer Nachhaltigkeit und die Entwicklung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung. Siehe: <http://www.un.org/millenniumgoals>.

laut dem Politikwissenschaftler Thomas Faist das zentralste Argument aus einer entwicklungspolitischen Perspektive für die Bevorzugung temporärer, zirkulärer Migration vor permanenter Niederlassung von Drittstaatsangehörigen im Zielland dar (vgl.: 2007: 5). Üblich sei auch die Unterscheidung zwischen hoch und geringer ausgebildeten MigrantInnen: Hoch qualifizierte MigrantInnen würden zwar mehr verdienen, aber auch dazu tendieren sich dauerhaft im Ausland niederzulassen oft in Begleitung ihrer Familie – Faktoren die das Ausmaß negativ beeinflussen. Diese Annahmen bleiben allerdings umstritten, diverse andere Fallstudien zeigen diesbezüglich keinen signifikanten Zusammenhang (vgl.: Farrant et al.: 2006: 15).

Auf makroökonomischer Ebene konstituieren Rücküberweisungen eine zentrale Einnahmequelle von Devisen, mittels derer Importe finanziert und die Kreditwürdigkeit des Landes bzw. dessen Zugang zu internationalen Finanzmärkten verbessert werden kann. Darüber hinaus wird ihnen ein zentraler Beitrag zur direkten Armutsreduktion attestiert, wengleich sie auch nicht in die ärmsten Haushalte fließen (vgl.: Newland: 2007): Laut Schätzungen des UNDP empfangen etwa 8% der Weltbevölkerung finanzielle Zuwendungen aus dem Ausland, der Großteil davon werde für grundlegende Dinge wie Nahrung, Unterkunft, Bildung und medizinische Versorgung gebraucht, was auf einen unmittelbaren Konsumbedarf hinweise (zit. in: ebd.). Investitionen wie etwa der Kauf von Land oder die Gründung kleiner Betriebe würden oft erst nach einem längeren Zeitraum getätigt (vgl.: Nyberg-Sorensen et al.: 2002: 14f.). Prognostiziert wird ebenso ein Multiplikationseffekt, da Güter und Dienstleistungen mehrheitlich von lokalen Anbietern erworben werden. In dieser Hinsicht erwähnen manche Studien aber auch eine mögliche Vergrößerung lokaler Ungleichheit, beispielsweise durch steigende Preise, sowie nichtbeabsichtigte Nebeneffekte, wie einen Wandel im Konsumverhalten und eine dadurch entstehende neue Abhängigkeit (vgl.: Farrant et al.: 2006: 16).

Im Kern ist vor allem die Nachhaltigkeit von Rücküberweisungen umstritten. Da es sich um private Gelder handelt deren Verwendung schwer steuerbar ist, scheint es unwahrscheinlich dass deren bloße Existenz an sich zu ökonomischem Wachstum führt. Entscheidend sei vor diesem Hintergrund vor allem das sozioökonomische Umfeld im Ursprungsland: Die Migrationsexpertin Kathleen Newland sieht hier den vielbeklagten geringen Anteil „produktiver“ Investitionen – von Bildung und Gesundheitsvorsorge abgesehen – u.a. grundlegend durch schlechte institutionelle Rahmenbedingungen für Investitionen im Ursprungsland bedingt (vgl.: 2007). Strukturelle Reformen, zentral eine verbesserte

Infrastruktur sowie eine forcierte Bekämpfung von Korruption, seien diesbezüglich für tiefgreifendere Entwicklungseffekte unabdingbar.

5.2.2. Brain Drain vs. Brain Circulation

Als weitere Rechtfertigung des Fokus auf temporäre Arbeitsmigration wird die Vermeidung des „Brain Drain“-Effekts angeführt. Wie bereits anfangs erwähnt, bezeichnet der Begriff die durch die permanente Abwanderung von Schlüsselkräften verursachten Kosten sowie Verluste eines möglichen entwicklungspolitischen Nutzens für das Ursprungsland.

Der Markt für sogenannte „highly skilled workers“, so Newland, wachse global (vgl.: 2007): Die industriellen Ökonomien des Westens würden immer stärker ExpertInnen aus Entwicklungsländern rekrutieren, um einen Arbeitskräftemangel in spezifischen Branchen, wie z.B. der Informationstechnik oder im Gesundheitswesen zu decken⁷⁸. Während die Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte immer reale Kosten, nämlich einen Verlust des Mehrwerts in Ausbildung investierter Subventionen sowie ausbleibende Steuereinnahmen von potenziellen Höchstverdienern impliziert, werden auch weniger messbare nachteilige Auswirkungen auf die ökonomische und soziale Entwicklung des Herkunftslandes diskutiert, wobei die Emigration von ExpertInnen im Gesundheitssektor eine spezielle Sorge darstellt (vgl.: Farrant et al.: 2006: 11). Obwohl Newland betont, dass Brain Drain immer mehr ein Symptom als die Ursache einer Krise sei, dominiert häufig die Annahme, dass der Verlust der potenziellen Beiträge von Schlüsselkräften zur Entwicklung ihres Ursprungslandes aufgrund ohnehin schwacher Arbeitskräftereserven nicht zu ersetzen wäre und im schlimmsten Fall sogar zum Zusammenbruch verschiedener Sektoren führe, bzw. menschliche Entwicklung behindere (vgl.: Newland: 2007). Die Förderung zirkulärer Migration soll infolge dessen dabei helfen, Brain Drain in Brain Gain bzw. in Brain Circulation umzuwandeln, bzw. Nutzen aus dem im Zuge des Migrationsprozesses erworbenen Wissenszuwachs und finanziellen Ressourcen zu ziehen. Die Diskussion um Rückkehr, bzw. um Handlungsmöglichkeiten von Aufnahme- und Ursprungsländern um MigrantInnen bei jener zu unterstützen, nimmt vor diesem Hintergrund einen besonderen Stellenwert ein. Die Reintegration von Rückkehrenden in den heimischen Arbeitsmarkt und die soziale Wiedereingliederung in die Gesellschaft wird dabei oftmals als zentrale Bedingung für nachhaltige positive Auswirkungen auf die

⁷⁸ Laut einer Studie des Politikwissenschaftlers Devesh Kapur und der Ökonomen Mihir Desai und John Mc Hale seien hoch gebildete EmigrantInnen aus Ländern in denen nur ein sehr geringer Anteil der Bevölkerung eine tertiäre Ausbildung genießt, oft qualifizierter als ihre KollegInnen im jeweiligen Zielland. Dieser Tatsache komme hinsichtlich der Gewährleistung des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Ökonomien neue Bedeutung zu. Vgl.: 2001: zit. in: Newland: 2007.

Entwicklung des Ursprungslandes angesehen, wobei die Freiwilligkeit und Geplantheit der Rückkehr ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen (vgl.: Agunias/Newland: 2007: 6ff.).

Studien kommen bezüglich der Realisierung von Brain Circulation durch zirkuläre Migration allerdings zu widersprüchlichen Ergebnissen, die je nach regionalem Kontext variieren und auf die Zentralität institutioneller Rahmenbedingungen öffentlicher Politik und wirtschaftlichen Wandels in Ursprungsländern sowie den politischen Umgang mit Emigration als ökonomische Strategie hindeuten⁷⁹ (vgl.: ebd., Farrant et al.: 11f.). Wesentlich ist also nicht Zirkularität an sich, sondern eine spezifische Gestaltung von Migration bzw. die Schaffung von Rahmenbedingungen, die bestimmte Formen der Zirkularität fördern, die sich positiv auf die ökonomische und soziale Entwicklung des Herkunftslandes auswirken. Agunias und Newland betonen in diesem Zusammenhang vor allem die Verantwortlichkeit von Aufnahmestaaten zur Ankurbelung von Brain Circulation durch flexiblere und offenere Arbeitsarrangements mit längerer Aufenthaltsdauer, Optionen auf mehrmalige Wiedereinreise bei bevorzugter Behandlung, Übertragbarkeit einer Arbeitserlaubnis auf einen anderen Arbeitgeber, sowie Möglichkeiten zur Weiterbildung speziell im Fall geringer qualifizierter ArbeitsmigrantInnen (vgl.: Agunias/Newland: 2007: 11ff.; Agunias: 2007). Für längerfristig Aufenthaltsberechtigte empfehlen sie zudem die Einführung von Doppelstaatsbürgerschaften, sowie die Übertragbarkeit von sozialen Leistungen wie Pensions- und Gesundheitsversicherungsbeiträgen bei dauerhafter Rückkehr ins Ursprungsland. Die europaweite Umsetzung entsprechender Bestimmungen gestaltet sich allerdings wie noch gezeigt werden wird extrem schwierig, nationale Präferenzen drohen die Problematik des Brain Drain bislang eher zu verschärfen.

5.2.3. Die Rolle der Diaspora und Co-Development-Politik

Dass zirkuläre Migration ihr entwicklungspolitisches Potenzial nicht immer notwendigerweise über einen temporären Arbeitsaufenthalt entfaltet, sondern auch die permanente Niederlassung von Drittstaatsangehörigen im Zielland unter bestimmten Umständen positive Rückwirkungen auf die Situation des Ursprungslandes haben kann, zeigt sich speziell bei der Übernahme eines transnationalen Blickwinkels (vgl.: Nyberg-Sorensen:

⁷⁹ Vielzitierte Fallbeispiele für eine positive Umsetzung von Brain Circulation sind u.a. Taiwan, China und die indische Softwareindustrie, die ökonomisches Wachstum nicht zuletzt auf signifikante Arbeitserfahrungen und den Transfer neuer, hochwertiger Technologien durch MigrantInnen zurückführen. Als enttäuschend gelten hingegen u.a. die Effekte philippinischer Arbeitsmigration: Rückkehrende MigrantInnen brächten selten Ersparnisse mit sich und würden oftmals keine Anstellung im Herkunftsland finden (vgl.: Newland: 2007; Agunias/Newland: 2007: 7).

2002: 17ff.; Faist: 2007). Die tatsächliche Notwendigkeit einer physischen Rückkehr wird dabei zunehmend in Frage gestellt: Jene sei keine Grundvoraussetzung für das Engagement von EmigrantInnen für die lokale Entwicklung ihres Herkunftslandes (vgl.: Nyberg-Sorensen: 2002: 27; Lucas: 2005: 207ff.).

Im Entwicklungsdiskurs spiegelt sich dies insbesondere durch das Auftreten eines neuen Akteurs, nämlich der Diaspora, verstanden als transnationale Gemeinschaft von MigrantInnen „dispersed among diverse destinations outside their home country“ (Nyberg-Sorensen: 2002: 23), wieder. Jene wird im Rahmen der transnationalen Literatur zu einer der wesentlichsten entwicklungspolitischen Ressourcen erhoben (vgl.: ebd.: 24)⁸⁰. Dabei treten die durch MigrantInnen begründeten, durch den kommunikationstechnologischen Fortschritt und die Nutzung neuer Medien unterstützten, grenzüberschreitenden Verbindungen zwischen Herkunfts- und Zielland im Rahmen von transnationalen Netzwerken und der Entwicklung multipler Identitäten und Loyalitäten in den Vordergrund (vgl.: de Haas: 2006: 8). Die Handlungsmöglichkeiten der Diaspora werden dabei als überaus vielfältig beschrieben und reichen von kontinuierlichen Investitionen in ihre Ursprungsregion über Wissenstransfer⁸¹ und den Aufbau transnationaler Unternehmen bis hin zum politischen Lobbying (vgl.: Nyberg-Sorensen: 2002: 40). Mehrere Autoren betonen in dieser Hinsicht nicht zuletzt die Verbreitung sozialer Praktiken und Ideen, wie die Universalität der Menschenrechte, Gendergerechtigkeit und Demokratie, welche Faist unter dem Begriff der „social remittances“ zusammenfasst⁸² (vgl.: 2007: 5).

Aufnahmeländer, supranationale Organisationen, lokale Regierungen wie Entwicklungsagenturen versuchen diesen Prozess zu fördern und entsprechend zu unterstützen. In diesem Zusammenhang drängt das, Mitte der 1990er Jahre von Frankreich in die Debatte eingeführte und seit dem Gipfel von Tampere auch auf europäischer Ebene forcierte Konzept des Co-Development in den Vordergrund. Gegenwärtig bezeichnet jenes

⁸⁰ Faist zufolge ist dies die einzig tatsächlich neue Komponente des gegenwärtigen Diskurses über den „Migration-Development Nexus“ (vgl.: 2007: 4). Mehrere Autoren warnen allerdings davor die Diaspora als homogenen, sozialen Block zu imaginieren und unkritisch zu zelebrieren, ohne beispielsweise ihre tatsächlichen Verbindungen und ihren Einfluss auf die politische Situation ihres Ursprungslandes genauer zu kennen (vgl.: Faist: 2007: 11ff.; Lucas: 2005: 223ff.).

⁸¹ Beispiele hierfür sind Vereinigungen wie die IndUS Entrepreneurs und die Association of Thai Professionals (vgl.: Newland: 2007). Für eine Darstellung des Einflusses der IndUS Entrepreneurs auf die indische IT-Industrie siehe Kapur: 2001. Für eine detaillierte Analyse transnationaler Netzwerke der Diaspora im Hinblick auf Handel, Wissens- und Technologietransfer siehe Lucas: 2005: 207ff.

⁸² Die Entwicklungssoziologin Petra Dannecker befasst sich vor diesem Hintergrund mit den sich wandelnden Interessen und Vorstellungen von Entwicklung internationaler MigrantInnen und speziell mit der Neuverhandlung von Identitäten und politischen, kulturellen und sozialen Räumen. Jener Prozess sei weitaus komplexer als generell angenommen und resultiere nicht selten in neuen Entwicklungszielen, die nicht notwendigerweise mit denen nationaler und internationaler Akteure übereinstimmen. Vgl.: 2007.

Formen der Entwicklungszusammenarbeit, welche neben den Partnerländern auch im Ausland lebende MigrantInnen über, zumindest im französischen Kontext zum Teil hoch institutionalisierte Diasporagruppen einbindet, allerdings zumeist mit einem traditionell starken Fokus auf freiwillige Rückkehr (vgl.: Musekamp: 2008). Der Historiker und Politikwissenschaftler Patrick Weil zeichnet in seiner Analyse zum Potenzial einer kohärenten Politik des Co-Development ein breiteres Bild des Konzepts, das sich im Kern wiederum um die Schaffung von Grundlagen für die Zirkulation und Re-Zirkulation bestimmter MigrantInnengruppen dreht (vgl.: 2002). Er geht davon aus, dass sich hierdurch die besten Voraussetzungen für MigrantInnen ergeben, um als AgentInnen für die Entwicklung ihres Herkunftslandes aktiv zu werden. Dass hierfür die tatsächliche physische Rückkehr nicht unbedingt notwendig ist, tritt allerdings dabei nicht deutlich hervor.

5.3. Zirkuläre Migration und Arbeitsmobilitätsprogramme auf EU-Ebene

Die Realisierung des entwicklungspolitischen Potenzials zirkulärer Migration durch die Förderung neuer bzw. die Erweiterung bestehender Möglichkeiten regulärer Arbeitsimmigration ist wesentlich von internen Faktoren, nämlich der Harmonisierung von Regelungen bezüglich Zulassung, Aufenthalt und Status von Drittstaatsangehörigen auf EU-Ebene abhängig. Dabei stellt insbesondere der fortwährende Widerstand der EU-Mitgliedsstaaten gegen jedwede Vergemeinschaftung dieses überaus sensiblen Politikbereichs ein tiefgehendes Problem für die ambitionierten Bestrebungen der EU-Kommission dar. Aufgrund der ungünstigen, gegenwärtigen institutionellen Rahmenbedingungen bleibt deren Umsetzung grundlegend von heterogenen, sich ständig wandelnden nationalen Prioritäten abhängig (vgl.: Carrera: 2007).

5.3.1. Prioritäten der EU-Mitgliedsstaaten

Die Debatte rund um den „Migration-Development Nexus“ trifft auf nationaler Ebene auf intensivierte Diskussionen rund um die (Wieder-)Einführung zeitlich befristeter Arbeitsmobilitätsprogramme, um einen spezifischen Bedarf an sowohl hochqualifizierten als auch geringer ausgebildeten Arbeitskräften in spezifischen Branchen zu decken (vgl.: Agunias: 2007; Castles: 2006; Ruhs: 2005). Ersterer ergibt sich insbesondere im Zusammenhang mit der durch die Globalisierung zunehmenden Abhängigkeit der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie von verfügbarem Wissen (vgl.:

Boswell: 2003b: 30f.). Die Rekrutierung von Fachkräften hat demzufolge nach dem auf dem EU-Gipfel in Lissabon 2000 festgesetzten Ziel „to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion“ (zit. in: Bertozzi: 2007: 15) europaweit Priorität. Die Nachfrage nach geringer ausgebildeten ArbeitsimmigrantInnen hingegen sei eher auf einen fluktuierenden kurz- bis mittelfristigen Bedarf spezifischer Branchen zurückzuführen, welcher von Land zu Land variere (vgl.: Boswell: 2003b: 33f.). Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei darauf die Schwachstellen früherer Gastarbeiterprogramme zu vermeiden, etwa durch eine erhöhte staatliche Kontrolle der Arbeitsmärkte und Sanktionen im Fall einer Überschreitung der im Visum festgesetzten Aufenthaltsfrist (vgl.: Castles: 2006: 746ff.; Agunias/Newland: 2007: 8ff.; Ruhs: 2005: 8ff.).

Untersuchungen gegenwärtiger Arbeitsimmigrationspolitik auf nationaler Ebene bestätigen trotz überaus heterogener Gesetzgebung generell eine starke Anpassung an spezifische Anforderungen der nationalen Wirtschaft bzw. den zunehmenden Einfluss eines utilitaristischen, selektiven Ansatzes (vgl.: Castles: 2006: 750ff.; Carrera: 2007: 8ff.): Jener folge einer profitorientierten Kosten-Nutzen Logik, die ImmigrantInnen nach ihrer Nützlichkeit für die heimische Wirtschaft kategorisiert⁸³, wobei Mitgliedsstaaten den/die „profitable/n ökonomische/n Immigranten/in“ entsprechend der Dynamik des Arbeitsmarktes zu einem bestimmten Zeit jeweils unterschiedlich definieren (vgl.: Carrera: 2007: 13f.; Geddes: 2009: 14f.). Derzeit dominieren auf nationaler Ebene vor allem Bestimmungen bezüglich spezieller Vergünstigungen für hochqualifizierte Fachkräfte, wie z.B. beschleunigte Einreisemodalitäten, Zugang zu sozio-ökonomischen Rechten und attraktive Konditionen bezüglich Familiennachzug⁸⁴. Ein ähnliches allgemeines Anwerbensystem für geringer ausgebildete ArbeitsmigrantInnen werde hingegen nicht anvisiert, obgleich auch hier diverse Programme, allerdings in deutlich limitiertem Ausmaß, bestehen⁸⁵.

In südeuropäischen Staaten sei das Interesse an temporären Arbeitsmobilitätsprogrammen dagegen verschwindend gering (vgl.: Castles: 2006: 754f.): Neben limitierten Quotenregelungen für ausgewählte Partnerländer werde die Beschäftigung irregulärer ImmigrantInnen gemeinhin toleriert und von regelmäßiger Regularisierung begleitet.

⁸³ Besonders deutlich wird dies anhand der von Staat zu Staat unterschiedlichen Definition von „Fachkraft“, die nicht nur Ausbildung und berufliche Qualifikation, sondern auch die erwartete Gehaltsstufe und Unabhängigkeit vom staatlichen Sozialsystem als Kriterien mit einbezieht. Vgl.: Carrera: 2007: 13f.

⁸⁴ Entsprechende Regelungen für eine bevorzugte Behandlung von Fachkräften bestehen derzeit u.a. in den Niederlanden, Deutschland, Belgien, Österreich und Frankreich. Siehe Carrera: 2007: 10ff.

⁸⁵ Siehe z.B. Deutschland und Großbritannien. Castles verweist diesbezüglich auch auf die weitverbreitete Annahme, dass dieser Arbeitskräftebedarf nach Auslaufen der Übergangsregelungen zur EU-Erweiterung von Staatsbürgern der neuen EU-Mitglieder gedeckt werden würde. Vgl.: 2006: 750ff.

Die Positionen der EU-Mitgliedsstaaten reichen demnach von einer aktiven Forcierung ökonomischer Immigration bis hin zur Toleranz substanzieller irregulärer Arbeitsmobilität. Die Liberalisierung dieses Politikbereichs bleibt dabei grundlegend umstritten, begründet sich die öffentliche Ablehnung neuer Zuwanderung nicht zuletzt auch vor Entwicklungen der ökonomischen Gesamtsituation sowie aufgrund von Zweifeln an der Realisierbarkeit der Forcierung der Rückkehr.

5.3.2. Rechtliche Rahmenstrukturen auf EU-Ebene

Auf EU-Ebene wird die Zentralität des Managements legaler Immigration bei der Bewältigung der Herausforderungen internationaler Migrationskontrolle und der Umsetzung einer umfassenden, kohärenten Politik immer wieder hervorgehoben, zuletzt auch im Rahmen des „Global Approach to Migration“ (vgl.: Bertozzi: 2007: 3; Cremona: 2008: 8f.). Eine wesentliche Komplikation besteht diesbezüglich hinsichtlich der Harmonisierung von Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen von Drittstaatsangehörigen aufgrund gegenwärtiger europäischer Entscheidungsstrukturen betreffend diesen Bereich, die nunmehr einen Sonderfall im Rahmen der EU-Immigrationspolitik darstellen (vgl.: Cremona: 2008: 9ff; Carrera: 2007: 6f.; Chou: 2006: 15f.). Beschlüsse im Rat werden hier mit bescheidenen Partizipationsmöglichkeiten des EU-Parlaments weiterhin nach dem Konsultationsverfahren einstimmig gefasst. Generell ergibt sich dadurch eine Verlangsamung des Politikprozesses, Einigungen verkörpern zumeist den kleinsten gemeinsamen Nenner der verschiedenen nationalen Positionen. Regelungen bezüglich des Zugangs zu Arbeitsmärkten und Aufenthaltsrecht bleiben damit de facto exklusiv im Kompetenzbereich der Mitgliedsländer, die sich entschieden gegen die Aufgabe ihrer nationalen Vorrechte wehren.

Die Nähe zu aktuellen Gesinnungen zentraler EU-Staaten von Vorschlägen der EU-Kommission, die diese Bereiche betreffen, wird damit zum fundamentalen Faktor für deren Erfolg, erleichtert dies ein politisches Übereinkommen im Rat doch wesentlich (vgl.: Carrera: 2007: 7). Dies zeigt sich deutlich anhand der Entwicklungen bisheriger Initiativen der EU-Kommission (vgl.: Bertozzi: 2007; Carrera: 2007: 3ff.): Während für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige auf EU-Ebene bereits ein grundlegender Rechtsschutz, vor allem im Rahmen der Direktiven von 2003 zum Status langfristig Aufhältiger⁸⁶ und zum Recht auf Familienzusammenführung⁸⁷ besteht, bleiben

⁸⁶ Jene betrifft Drittstaatsangehörige, die mindestens fünf Jahre lang ihren rechtmäßigen Wohnsitz auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates hatten und musste bis 2006 in nationales Recht umgesetzt werden.

Bestimmungen betreffend Einreise und Aufenthalt zu temporären Arbeitszwecken grundlegend umstritten⁸⁸. Ein erster entschiedener Vorstoß der EU-Kommission 2001 im Zuge des Vorschlags für eine entsprechende Richtlinie zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit scheiterte nach langwierigen Diskussionen trotz starker politischer Unterstützung des EU-Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses (vgl.: Bertozzi: 2007: 6). Kritisiert wurden insbesondere, durch die undifferenzierte Anwendbarkeit fehlende Möglichkeiten Arbeitsmigration entsprechend der jeweiligen nationalen Bedürfnisse zu regulieren. Der Mehrwert europäischer Regelungen sei für die Mitgliedsstaaten entsprechend unklar.

Die Debatte war damit auf EU-Ebene vorläufig gestoppt und kam erst wieder 2004 mit der Präsentation eines Grünbuchs über einen europäischen Ansatz zum Management von Wirtschaftsimmigration wieder ins Rollen (vgl.: ebd.: 7ff.). Das enorme Feedback spiegelte deutlich die allgemeine Präferenz bezüglich der selektiven Anwerbung von hochqualifizierten Fachkräften wieder. Der infolge dessen von der EU-Kommission 2005 vorgelegte „Policy Plan on Legal Migration“ bot einen entsprechend differenzierteren Vorschlag für vier unterschiedliche Rechtsinstrumente betreffend Regelungen von Einreise und Aufenthalt für (1) Fachkräfte, (2) SaisonarbeiterInnen, (3) Angestellte multinationaler Unternehmen und (4) bezahlte Trainees, welche durch eine allgemeine Rahmendirektive mit dem Ziel, die Integration von ImmigrantInnen in den Arbeitsmarkt durch die Etablierung fairer und klarer Regelungen voranzutreiben, ergänzt werden sollten. In ihrer Mitteilung von 2007 zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten präsentierte die EU-Kommission erste Vorschläge für eine konkrete Gestaltung dieser Richtlinien, bezeichnenderweise allerdings nur für jene betreffend Fachkräfte bzw. die Einrichtung eines EU „Blue Card“-Systems, sowie die allgemeine Rahmendirektive (vgl.: ebd.: 9ff.; Carrera: 2007: 5f.; Cremona: 2008: 14f.). Weiters riet sie den Mitgliedsstaaten, ihre Gesetzgebung an zirkularitätsfördernde Vorkehrungen anzupassen, wie z.B. mehrjährige Arbeitsvisa für SaisonarbeiterInnen oder die Absicherung eines längerfristigen Aufenthaltsanspruchs in einem EU-Land auch bei Unterbrechung durch einen Kurzaufenthalt in einem Drittstaat. Derartige Regelungen sollen im Zuge sogenannter Mobilitätspartnerschaften der EU mit ausgewählten Drittstaaten umgesetzt werden (vgl.: Reslow: 2009). Jene konstituieren ein grundlegend neues Instrument der europäischen Außenbeziehungen im Rahmen des „Global

⁸⁷ Eine Anpassung der nationalen Gesetzgebungen erfolgte bis 2005. Großbritannien, Dänemark und Irland sind von beiden Direktiven ausgenommen.

⁸⁸ Eine Ausnahme bilden die 2004 und 2005 verabschiedeten Richtlinien über das Zulassungsverfahren von Drittstaatsangehörigen zu Studien- oder wissenschaftlichen Forschungszwecken.

Approach“ und beruhen auf einem konsolidierten Angebot mehrerer interessierter EU-Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis⁸⁹ (vgl.: Cremona: 2008: 12). Deren konkrete Form bleibe dabei wiederum vom Ansatz der partizipierenden Mitgliedsstaaten abhängig, der neben gegenwärtigen migrations- und arbeitsmarktpolitischen Prioritäten auch von bestehenden Beziehungsmustern zum betroffenen Drittstaat geprägt werde. Die Einbindung von Komponenten aus verschiedenen Kompetenzbereichen bzw. die daraus resultierende komplexe rechtliche Struktur erschwere zudem von vornherein die Kohärenz von migrations- und entwicklungspolitischen Maßnahmen auf Gemeinschafts- und mitgliedsstaatlicher Ebene (vgl.: ebd.; Reslow: 2009: 17). Die Schwerfälligkeit der inneren Dimension der EU-Immigrationspolitik bzw. die starke Dominanz nationaler Interessen bremst in diesem Sinne die Entwicklung innovativer Mobilitätsmuster im Rahmen eines umfassenden Ansatzes ungemein und stellt ein wesentliches Hindernis für einen stärker entwicklungspolitisch orientierten Fokus dar.

5.3.2. Zirkuläre Migration als entwicklungs- oder migrationspolitisches Instrument?

Im Kontext des Politikfeldes Migration und Entwicklung wird die Förderung zirkulärer Arbeitsmigration von Drittstaatsangehörigen sowohl von EU-Kommission als auch dem europäischen Parlament tendenziell stärker als entwicklungspolitisches Instrument angesehen. Dies verdeutlichen mehrere Mitteilungen, die zirkuläre Migration wiederholt u.a. mit der Förderung des Entwicklungspotenzials monetärer Rücküberweisungen bzw. der Abschwächung von Brain Drain in Zusammenhang stellen, diesbezüglich also die Auswirkungen internationaler Mobilität auf die ökonomische und soziale Entwicklung von Drittstaaten forcieren⁹⁰. Den EU-Mitgliedstaaten geht es dagegen, wie auch die obigen Ausführungen zeigen, mehrheitlich um eine gezielte Migrationssteuerung (vgl.: Angenendt: 2007: 2). Speziell Frankreich und Deutschland⁹¹ präsentieren zirkuläre Migration als Instrument zur Bekämpfung irregulärer Immigration basierend auf der Annahme, dass die

⁸⁹ Die ersten Mobilitätsabkommen wurden im Juni 2008 von den partizipierenden EU-Mitgliedsstaaten mit Kap Verde und der Republik Moldau abgeschlossen (Spanien, Frankreich, Portugal und Luxemburg für Kap Verde, Deutschland, Schweden, Frankreich, Italien, Portugal, Griechenland Zypern Bulgarien, Rumänien, Tschechien, Ungarn, Litauen, Polen, Slowenien und Slowakei für Moldawien), zwei weitere Mobilitätspartnerschaften mit Georgien und Senegal sind in Verhandlung.

⁹⁰ Siehe u.a.: 2005: Migration and Development: Some Concrete Orientations; 2007: On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries.

⁹¹ Die damaligen Innenminister Deutschlands und Frankreichs Wolfgang Schäuble und Nicholas Sarkozy präsentierten im Oktober 2006 im Rahmen eines informellen Treffens der Innenminister der sechs größten EU-Staaten ein Strategiepapier zur „deutsch-französischen Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“, das als Auslöser aktueller Diskussionen über zirkuläre Migration in der EU. Vgl.: Angenendt: 2007: 1.

Ausweitung legaler Migrationskanäle das Ausmaß jener signifikant reduzieren wird (vgl.: Boswell: 2003b: 35f.; Angenendt: 2007: 2f.). Die Inkonsistenzen zwischen der bestehenden Nachfrage nach geringer ausgebildeten, billigen Arbeitskräften in bestimmten Sektoren und einer restriktiven Immigrationspolitik, die kaum Möglichkeiten für eine reguläre Zuwanderung offen lässt und MigrantInnen aus Drittstaaten somit zwangsläufig in die Irregularität drängt, werden hiermit offiziell anerkannt. Umstritten bleibt mangels praktischer Überprüfung, ob die Öffnung legaler Migrationskanäle tatsächlich den gewünschten Effekt der Absorption der momentan irregulär einreisenden und auf EU-Territorium aufhältigen Arbeitskräften aus Drittstaaten zeigt (vgl.: ebd.).

Im Hinblick auf die Ausgestaltung konkreter Programme und deren entwicklungspolitisches Potenzial ist letztlich wesentlich welcher Ansatz zukünftig dominieren wird bzw. ob zirkuläre Migration vorwiegend als entwicklungs- oder aber als migrationspolitisches Instrument forciert wird (vgl.: Angenendt: 2007: 4). Vor diesem Hintergrund sind insbesondere jüngste Untersuchungen der EU-Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und Kap Verde interessant⁹² (vgl.: Reslow: 2009; Chou: 2009). Jene erheben den Anspruch eine grundlegende Balance zwischen den Interessen von Drittstaaten und denen der EU-Mitgliedsstaaten herzustellen, versuchen also die gegenseitige Abstimmung entwicklungs- und migrationspolitischer Anforderungen. Die Pilotabkommen umfassen hierfür drei Handlungsbereiche, nämlich verbesserte Arrangements hinsichtlich legaler Migration und Capacity Building für Migrationsmanagement in Drittstaaten, Maximierung des entwicklungspolitischen Nutzens internationaler Migration durch Förderung des Transfers von Rücküberweisungen, zirkulärer Migration und Rückkehr, sowie Migrationskontrolle, Grenzschutz und Dokumentensicherheit (vgl.: EU-Presseaussendung: 05.06.08). Die Politikwissenschaftlerin Natasja Reslow kommt in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass obwohl die Förderung der Mobilität von Drittstaatsangehörigen als oberstes Ziel offiziell betont wird, im Zuge der vorgeschlagenen Projekte andere Prioritäten deutlich in den Vordergrund treten⁹³ (vgl.: 2009: 12f.): So fokussiere eine besorgniserregend hohe Anzahl an Projekten auf den dritten Handlungsbereich, der schwerpunktmäßig europäische Interessen reflektiere. Den zentralen Themen im Rahmen des „Migration-Development Nexus“ werde zwar ebenso Platz eingeräumt, jedoch weniger im Zuge erweiterter Möglichkeiten zur legalen

⁹² Da sich Mobilitätspartnerschaften in der Pilotphase befinden wurden in den hier zitierten Analysen vorerst nur die Designs untersucht.

⁹³ Von 64 im Rahmen des Abkommens mit Moldau vorgeschlagenen Projekte bezögen sich nur sieben auf Arbeitsimmigration, davon zwei neue Abkommen. Im Rahmen des Abkommens mit Kap Verde seien zehn bzw. drei von insgesamt 31. Vgl.: Reslow: 2009: 13f.

Migration als infolge gering spezifizierter Maßnahmeoptionen bezüglich der Erleichterung von Geldtransfers, Forcierung von flexibleren Einreisebestimmungen und Rückkehr. Letzteres solle zudem vor allem in der Verantwortung der Herkunftsländer liegen, die bei der Entwicklung entsprechender administrativer Kapazitäten die Unterstützung der EU-Partnerländer beanspruchen könnten.

Reslow betont, dass es zwar zu früh sei um die Abkommen entsprechend zu bewerten, da viel davon abhängt wie jene tatsächlich implementiert werden bzw. noch zu wenig über den Verlauf der Verhandlungen und die Form der Einbindung der Drittstaaten bekannt ist (vgl.: ebd.: 18f.). Jedoch deuten jene Beobachtungen zusammen mit der sprachlichen Ausdrucksweise der Abkommen, die weiterhin die Bedrohlichkeit internationaler Migration suggerieren, auf die fortbestehende Dominanz von Migrationssteuerung im Rahmen des, von Chou als „repressiv“ bezeichneten migrationspolitischen Ansatzes hin (vgl.: 2009: 20f.). Die stärkere Ausgestaltung der multilateralen Kooperation in Migrationsfragen im Sinne der Interessen von Drittstaaten bzw. die Forcierung von Mobilitätspartnerschaften als entwicklungspolitisches Instrument bleibt demnach weiterhin rein rhetorisch mit geringen Aussichten auf eine realpolitische Umsetzung.

5.4. Schlussfolgerungen

Auch wenn das Bewusstsein um die wechselseitigen Zusammenhänge von internationaler Migration und der ökonomischen und sozialen Entwicklung von Drittstaaten, sowie um die möglichen positiven entwicklungspolitischen Effekte insbesondere zirkulärer Mobilitätsmuster in den letzten Jahren vor allem auf EU-Ebene sicherlich zugenommen hat, ist die EU-Immigrationspolitik dennoch weit von einer grundlegenden Umorientierung ihrer sicherheitsbasierten Ausrichtung bzw. der Übernahme neuer Verantwortungen entfernt. Vielmehr verschwimmen Zielsetzungen, Prioritäten und Herangehensweisen im Rahmen eines erweiterten, undefinierten Politikfeldes von Migration und Entwicklung, in dem Ansätze zur Bekämpfung von Root Causes, restriktive Migrationskontrollpolitik und die Förderung von Entwicklung durch Migration koexistieren. Dementsprechend bleibt unklar, ob mit einer Erweiterung legaler Migrationmöglichkeiten im Zuge temporärer Arbeitsmobilitätsprogramme primär entwicklungs- oder migrationspolitische Ziele verfolgt werden. Während die EU-Kommission stärker zu ersterem tendiert, interpretieren die EU-Mitgliedsstaaten, wenn auch von unterschiedlichen Vorstellungen geleitet, jene essenziell als

Instrument einer gezielten Migrationssteuerung. Die Berücksichtigung von Interessen von Drittstaaten erscheint in diesem Kontext nur insofern von Bedeutung, als dass die erhöhte Mobilität ihrer Staatsangehörigen einen starken Anreiz zur Kooperation bezüglich Migrationskontrolle, Grenzschutz und Rückführungspolitik darstellt. Der bereits von mehreren Mitgliedsstaaten auf bilateraler Ebene forcierte Ansatz des Quid-pro-Quo scheint sich hier auch auf europäischer Ebene durchzusetzen.

Zurückzuführen ist dies vor allem auf gegenwärtige institutionelle Strukturen der Entscheidungsfindung im Bereich der legalen Migration auf EU-Ebene und die gezwungenermaßen starke Anpassung an Prioritäten zentraler Mitgliedsländer, die denkbar schlechte Voraussetzungen für die Realisierung zirkulärer Mobilität als entwicklungspolitisches Instrument schaffen, ja sogar den umfassenden Ansatz der EU-Migrationspolitik fundamental unterminieren (vgl.: Carrera: 2007: 12ff.). Mehrere Autoren betonen diesbezüglich die Notwendigkeit von Reformen, z.B. im Hinblick auf Entscheidungsfindungs- und Abstimmungsverfahren, deren Umsetzung allerdings aufgrund des Widerstandes der Mitgliedsstaaten ihre nationalen Vorrechte diesbezüglich aufzugeben, bis auf weiteres sehr fraglich erscheint (vgl. u.a. Chou: 2006; Carrera: 2007; Lavenex/Kunz: 2008).

Problematisch ist vor diesem Hintergrund auch, dass eine ernsthafte Migrationspolitik mit dem Ziel der Steigerung des entwicklungspolitischen Nutzens weiter in innenpolitische Belange hineinreicht als gemeinhin angenommen. Interne Debatten werden dadurch zu einem maßgeblichen Faktor für die Ausgestaltung von Migrationspolitik in der externen Dimension. Es geht dabei nicht nur um eine entsprechende Umgestaltung von Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen sondern in Folge auch grundlegend um Integrationspolitik. Insbesondere die Politik des Co-Development beruht auf dem Engagement der Diaspora, sprich langfristig auf EU-Territorium aufenthaltsberechtigter Drittstaatenangehöriger. Bemühungen, die darauf fokussieren die Verbindungen jener zu ihren Herkunftsländern aufrecht zu erhalten um ihren entwicklungspolitischen Einfluss zu stärken, beispielweise durch die Gewährung von Doppelstaatsbürgerschaften, kollidieren hier mit Vorstellungen vieler EU-Staaten, die eine fortbestehende Ausrichtung von ImmigrantInnen auf ihr Ursprungsland als Anzeichen für fehlende soziale und ökonomische Integration interpretieren (vgl.: de Haas: 2005: 1275f.). Nicht zuletzt treten hier Schwierigkeiten in Bezug auf die Herstellung von Kohärenz an der Schnittstelle unterschiedlicher Politikbereiche noch einmal deutlich hervor.

Das von der EU-Kommission anvisierte Triple-Win Szenario durch „ein gemeinsames, verantwortungsvolles und humanes Migrationsmanagement, das allen Seiten Vorteile bringt“ (EU-Kommissar für Entwicklung Louis Michel: EU-Presseaussendung 05.06.2008) kann nur das Ergebnis einer – vor allem auch auf nationaler Ebene – sorgfältig überdachten und im Interesse von Drittstaaten umgestalteten Migrationspolitik sein, bleibt vor dem gegenwärtigen Hintergrund also ein unerreichbares Ziel.

6. Fazit: EU-Immigrationspolitik zwischen Abgrenzung und Entwicklung

Wie und warum werden Entwicklungs- und Migrationspolitik im Rahmen der migrationspolitischen Interaktion der EU mit Drittstaaten verknüpft? Anfangs habe ich diesbezüglich drei mögliche Wirkungszusammenhänge formuliert, die ich mittels einer Analyse fachspezifischer Sekundärliteratur untersuchen wollte, nämlich:

- 1) Entwicklungspolitische Maßnahmen werden zur Erreichung migrationspolitischer Ziele gesetzt.
- 2) Migrationspolitische Maßnahmen sollen zur Entwicklung von Drittstaaten beitragen.
- 3) Entwicklungs- und migrationspolitische Maßnahmen werden miteinander verknüpft, um simultan sowohl entwicklungs- als auch migrationspolitische Interessen zu befriedigen bzw. eine Win-Win Situation herzustellen.

Die entwicklungspolitischen Ziele wurden für diese Arbeit entlang der Prioritäten der EU-Entwicklungszusammenarbeit definiert und konzentrieren sich entsprechend auf Armutsbekämpfung und die nachhaltige soziale sowie wirtschaftliche Entwicklung von Drittstaaten. Zentrale migrationspolitische Prioritäten der EU ergeben sich hingegen, wie zu Beginn der Arbeit dargestellt, vor dem Spannungsfeld von globaler Ökonomie, liberaler Rechtsnormen sowie verschärfter Politisierung auf Ebene der Mitgliedsstaaten, wobei gegensätzliche Interessen oft in grundlegende migrationspolitische Zielkonflikte resultieren.

Das Ergebnis scheint ein europaweit zunehmend selektiver Ansatz hinsichtlich Immigration zu sein: Generell ist es möglich, aus der Perspektive der europäischen Mitgliedsstaaten und Institutionen von einer Differenzierung in „erwünschte“ (wanted) und „unerwünschte“ (unwanted) Immigration als Basis nationaler und europäischer Politikformulierung auszugehen, wobei jene Kategorien stark mit der ökonomischen Nützlichkeit eines/einer ImmigrantIn korrelieren (vgl.: Debenedetti: 2006: 3; Carling: 2007a: 1f.; Geddes: 2005: 790, 2009: 14f.; Carrera: 2007: 13f.). „Unerwünscht“ sind dabei vor allem jene, die keine Aussicht auf langfristigen Aufenthalt haben, jedoch aus verschiedenen Gründen (z.B. humanitärer Aufenthalt, verweigte Rückübernahme durch einen Drittstaat) nicht ausgewiesen werden können sowie MigrantInnen, denen aufgrund bestimmter Prinzipien, basierend vor allem auf Schutzbedarf oder Verwandtschaftsverhältnissen, ein legaler Status eingeräumt wird, die aber stark von nationalen Sozialsystemen abhängig sind und darüber hinaus wenig Nutzen für die heimische Wirtschaft haben.

Zusätzlich zu den „Unerwünschten“, die sich bereits auf europäischem Territorium aufhalten, kommen jene, die zunehmend irregulär mit Hilfe von organisierten Schleppern und falschen Dokumenten in die EU einreisen sowie potenziell migrierende Arbeitssuchende in südlichen Drittstaaten, die insbesondere von populistischen Parteien und Medien vor allem als Sicherheitsrisiko dargestellt und von der Öffentlichkeit als solches wahrgenommen werden: Mit ihnen kämen Kriminalität und soziale und ethnische Spannungen, Arbeitsplätze würden bedroht, Sozialsysteme ausgenutzt, so die Eckpunkte des negativen Framings im öffentlichen Diskurs (vgl.: Huysmans: 2006: 68ff; 77ff.). Diese Art der Immigration sei daher nicht zuletzt im Zuge der Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit allen Mitteln – restriktiven wie präventiven – zu unterbinden. Dies zu realisieren kann dabei nur in Kooperation mit Drittstaaten, die immer stärker in das Migrationskontrollmanagement eingebunden werden, gelingen.

Gleichzeitig existiert aber auch ein eindeutiger Trend zur selektiven Öffnung europäischer Politik zwecks Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wissensgesellschaften und des Wirtschaftswachstums insbesondere hinsichtlich hochqualifizierter Fachkräfte, bzw. in geringerem Ausmaß auch für geringer qualifizierte ArbeitsimmigrantInnen.

Wie gezeigt wurde, entwickelt europäische Immigrationspolitik mit zunehmender Harmonisierung eine Ausweitung in den außenpolitischen Bereich, während sich parallel dazu außenpolitische Domänen wie die Entwicklungspolitik immer stärker mit dem Phänomen internationaler Migration auseinandersetzen, wodurch sich stückweise ein neues politisches Feld zu formen beginnt. Vor diesem Hintergrund wurden nun drei ausgewählte migrationspolitische Felder im Rahmen der externen Dimension der EU-Immigrationspolitik auf die Verknüpfung mit Entwicklungspolitik hin untersucht, nämlich die Prävention von Migration durch die Bekämpfung von Migrationsursachen bzw. sogenannten „Root Causes“, die europäische Rückführungspolitik und Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten, sowie temporäre Arbeitsimmigrationsprogramme und die Verhandlung von Mobilitätspartnerschaften.

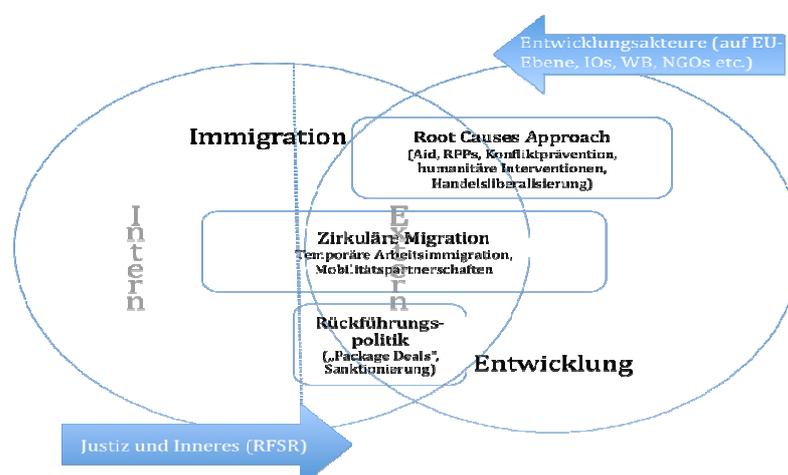
Die Idee einer frühen, aktiven Prävention von Süd-Nord Migration durch die Bekämpfung von Root Causes durch außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Maßnahmen ist seit Beginn der Harmonisierung europäischer Immigrationspolitik bis heute präsent (vgl. u.a.: Pastore: 2007; Castles: 2008; Lavenex/Kunz: 2008; de Haas: 2006). Ausgangspunkt ist hierbei die Annahme, dass internationale Migration primär das Ergebnis von Armut bzw.

einer ökonomischen, politischen oder ökonomischen Krise ist – ein „one-time“ und „one-way event“ (Gent: 2002:21). Langfristig sollen daher die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Ursprungsländer nachhaltig unterstützt, die menschenrechtliche Situation verbessert, Demokratisierungsprozesse stimuliert sowie der Flüchtlingsschutz in der Region gestärkt werden, in der Erwartung, dass höhere Lebensstandards in geringere Emigration resultieren. Diskussionen über zirkuläre Migration gehen hingegen stärker von der entgegengesetzten Sichtweise aus, dass Migration als integraler Bestandteil ökonomischer und sozialer Entwicklung von Drittstaaten anzusehen ist und darüber hinaus durch finanzielle und „soziale“ Rücküberweisungen von MigrantInnen, Brain Circulation und Co-Development wesentlich zu dem Prozess selbst beiträgt (vgl.: u.a.: Agunias/Newland: 2007; Newland: 2007; Farrant et al.: 2006; Pastore: 2007; Nyberg-Sorensen et al.: 2002). Da eine gezielte Öffnung legaler Immigrationskanäle im Zuge neuer temporärer Arbeitsimmigrationsprogramme, auch im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften, ohnehin im Interesse europäischer Ökonomien und Gesellschaften liege und darüber hinaus möglicherweise irreguläre Immigration reduziere, ergebe sich daraus eine klassische Triple-Win Situation.

Im Bereich der EU-Rückführungspolitik gestaltet sich die Verknüpfung von Migration und Entwicklung wesentlich maßnahmenbezogener. Hier geht es vor allem darum, die eigene Verhandlungsmacht gegenüber Drittstaaten zu vergrößern und so europäische Interessen, konkret Rücknahmeabkommen, Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen eingeschlossen, auszuhandeln und durchzusetzen.

Grafik 1 soll die Position der analysierten Bereiche innerhalb des neuen Politikfelds Migration und Entwicklung an der Schnittstelle von Immigrations- und Entwicklungspolitik veranschaulichen.

Grafik 1: Migration und Entwicklung in der externen Dimension der EU-Immigrationspolitik



Die Analyse der drei Bereiche legt die vielfältigen Annahmen bezüglich des Wirkungszusammenhangs offen: Bestrebungen mittels Entwicklungspolitik Immigration zu reduzieren, zu bekämpfen oder zumindest steuerbarer zu gestalten, koexistieren mit dem Ziel, durch Migration die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Drittstaaten zu fördern und jene als zusätzlichen Weg zur offiziellen Entwicklungszusammenarbeit zu nützen, wobei die jeweiligen Prioritäten stark von dem Hintergrund des jeweils Agierenden abhängig sind. Die tatsächlichen Auswirkungen der diskutierten Maßnahmen bleiben dabei grundlegend umstritten. Die erste der zu Beginn formulierten Ausgangsannahmen, dass über die genaue Art und Weise der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik auf EU-Ebene kein Konsens besteht bzw. gegensätzliche Herangehensweisen unterschiedlicher Akteure miteinander konkurrieren, scheint sich daher zu bestätigen.

In Bezug auf meine zweite Ausgangsannahme, dass sich vor der gegenwärtig vorherrschenden Sichtweise von Migration als Sicherheitsbedrohung sowie den gegebenen institutionellen Rahmenstrukturen der erste der drei möglichen Wirkungszusammenhänge als der dominanteste erweist, zeigt die Analyse der Sekundärliteratur im Rahmen dieser Arbeit schlussendlich deutlich ein hervorstechendes Muster der Instrumentalisierung entwicklungspolitischer Maßnahmen zur Erreichung migrationspolitischer Ziele. Die klare Vorrangstellung der Interessen der EU-Immigrationspolitik gegenüber denen von Drittstaaten wird dabei offen dargelegt. In allen drei analysierten Feldern sind die innere und äußere Sicherheit der EU-Mitgliedsstaaten im Kontext einer permanenten Auseinandersetzung mit dem Umgang anwachsender irregulärer Immigration die zentralen Prioritäten, wobei dies im Rahmen der europäischen Rückführungspolitik sowie der Bekämpfung von Root Causes am stärksten zum Ausdruck kommt. Mittels migrationspolitischer Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beizutragen bzw. Kerninteressen von Drittstaaten im Zuge der migrationspolitischen Kooperation ernsthaft zu berücksichtigen, bleibt daher – wenn überhaupt – sekundär.

Lavenex und Kunz kommen in ihrer Analyse zu folgendem Schluss:

„(...) the realization of a more development-oriented framing of the migration-development nexus in the EU would require a de-securitization of the dominant policy frame to take into consideration the priorities of sending countries on an attempt to balance the gains from cooperation“ (2008: 443)

Diesbezüglich weicht der dritte Analysebereich, nämlich Diskussionen um zirkuläre Migration im Rahmen von temporären Arbeitsimmigrationsprogrammen, am stärksten von dem unilateralen, sicherheitsbasierten und restriktivem Ansatz der anderen untersuchten

Felder ab. Die Darstellung von Arbeitsimmigration insbesondere durch die EU-Kommission als positiver Beitrag zur Leistungsfähigkeit der europäischen Ökonomien sowie zur Entwicklung von Drittstaaten kann in dieser Hinsicht als Versuch einer solchen „De-securitization“ verstanden werden.

Zwei Aspekte erweisen sich dennoch als überaus problematisch und halten die Wahrscheinlichkeit einer Triple-Win Situation äußerst gering: Erstens dominieren statt Sicherheitsinteressen hier nunmehr Wirtschaftsinteressen. Die Entwicklung immigrationspolitischer Maßnahmen, die letztendlich auch zirkuläre Mobilität zugunsten der Situation von Drittstaaten fördern, ist damit stark durch die jeweilige wirtschaftliche Situation bedingt (vgl.: Carrera: 2007; Geddes: 2009). Diesbezüglich ist anzunehmen, dass in Zeiten einer globalen Wirtschaftskrise die Argumente gegen neue Zuwanderung auch von dieser Seite wiederum zunehmen, sich öffnende Kanäle wieder schließen und abermals Abgrenzung forciert wird.

Zweitens reicht der Ansatz von Migration *für* Entwicklung im Gegensatz zu den anderen untersuchten Themenfeldern, wie gezeigt wurde, weit in die interne Dimension europäischer Immigrationspolitik hinein. Im Vergleich zu der doch relativ dynamisch rasanten Entwicklung der externen Dimension, welche Drittstaaten wesentlich stärker betrifft als EU-Mitgliedsstaaten, verläuft die Harmonisierung dieses Bereichs, der Kernaspekte nationaler Souveränität berührt, aufgrund der bedachtsamen Wahrung nationaler Vormachtstellungen überaus schleppend (vgl.: Lavenex: 2006: 336ff.; Carrera: 2007).

Ob und wie das Entwicklungspotenzial internationaler Migration vor diesem Hintergrund genützt und umgesetzt werden kann, steht demnach auch stark in Zusammenhang mit nationalen Herangehensweisen bzw. dem Umgang mit jenem Nexus. In diesem Sinne wäre es sicherlich interessant, die Verknüpfung von Migration und Entwicklung auf nationalstaatlicher Ebene aus einer vergleichenden Perspektive eingehender zu untersuchen, um zwischenstaatlichen Unterschieden in nationalen Einstellungen und deren Ursachen nachzugehen.

Generell komme ich zu dem Schluss, dass die zunehmende Verbindung von Migration und Entwicklung potenziell stark zu einer umfassenderen Sichtweise und einem holistischeren Umgang mit dem Phänomen internationaler Migration beitragen kann. Meiner Ansicht nach ergibt sich hieraus ein denkbarer wesentlicher Ausgangspunkt für ein verschärftes Problembewusstsein der entwickelten Industrieländer für Armut, ungleiche Verteilung und ungerechte Weltwirtschaftsstrukturen.

Allerdings ist diese Verbindung keineswegs problemlos, besteht vor dem Hintergrund der Ausführungen dieser Arbeit eine realistische und von Entwicklungsakteuren gefürchtete Möglichkeit, dass entwicklungspolitische Prioritäten entsprechend migrationspolitischer Interessen umgeformt und vereinnahmt werden. Gleichzeitig darf Migrationspolitik meiner Meinung nach auch nicht als Ersatz für bisherige bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit herhalten. Sich ausschließlich auf Rücküberweisungen und die Diaspora als hauptsächlichen Entwicklungsagenten zu verlassen, würde bedeuten, die Hauptlast der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Drittstaates auf MigrantInnen zu übertragen und jene als primär verantwortlich zu definieren, eine Perspektive die die Rolle der Industrieländer und strukturelle Ursachen wiederum vollständig ausblendet.

Der Realisierung des Potenzials des „Migration-Development Nexus“ müsste daher ein generelles Umdenken vorhergehen, im Zuge dessen auch die Mitglieder der EU stärker von ihren unmittelbaren Eigeninteressen abgehen und mehr Verantwortung für globale Entwicklungen übernehmen.

Bibliographie

Agunias, Dovelyn (2007): Linking Temporary Worker Schemes with Development. Washington DC: Migration Policy Institute. Online unter: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=576>, 30.09.2009.

Agunias, Dovelyn/ Newland, Kathleen (2007): Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward. Policy Brief. April 2007. Washington DC: Migration Policy Institute.

Andrijasevic, Rutvica (2006): How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya. Budapest: Central European University Center for Policy Studies/ Open Society Institute. Online unter: <http://www.statewatch.org/news/2006/may/andrijasevic-Libya-Lampedusa.pdf>, 30.09.2009.

Andrijasevic, Rutvica/ Bojadzije, Manuela/Hess, Sabine/Karakayali, Serhat/Panagiotidis, Efthimia/Tsianos, Vassilis (2005): Turbulente Ränder. Kontoren eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas. In: Prokla - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. Nr. 140. 345-362.

Angenendt, Steffen (2007): Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell 27. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) des Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

Angenendt, Steffen (2006): Die europäische Migrations- und Asylpolitik. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 359-379.

Aubarell, Gemma/ Zapata-Barrero, Ricard/ Aragall, Xavier (2009): New Directions of National immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process. EuroMeSCo Paper 79: Februar 2009. Rom: Euro-Mediterranean Study Commission.

Baldaccini, Anneliese/ Toner, Helen (2007): From Amsterdam and Tampere to The Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law. In: Anneliese Baldaccini/ Elspeth Guild/ Helen Toner: Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford/ Portland: Hart Publishing. 1-22.

Balzacq, Thierry (2008): The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes. CEPS Working Document No. 303: September 2008. Brüssel: Center for European Policy Studies.

Bertozi, Stefano (2007): Legal Migration. Time for Europe to Play its Hand. CEPS Working Document No. 257: Februar 2007. Brüssel: Center for European Policy Studies.

Bigo, Didier (2002): Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. In: Alternatives: Global, Local, Political. Vol. 27, Feb. 2002. 63-92. Online unter: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3225/is_/ai_n28906099, 30.09.2009.

Bigo, Didier (2001): Migration and security. In: Virginie Guiraudon / Christian Joppke: Controlling a New Migration World. London/NY: Routledge. 121-149.

Bigo, Didier/ Guild, Elspeth (2005): Policing at distance: Schengen visa policies. In: Ebd. (Hrsg.): Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe. Hants/ Burlington: Ashgate Publishing. 233-262.

Bissel, Richard E./ Natsios, Andrew S. (2001): Development Assistance and International Migration. In: Aristide Zolberg/ Peter Benda (Hrsg.): Global Migrants, global Refugees. Problems and Solutions. NY/ Oxford: Berghahn Books. 297-321.

Boswell, Christina (2008): Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the 'External Dimension' of Immigration and Asylum. In: West European Politics. Vol. 31, No. 3. 491-512.

Boswell, Christina (2005): Migration in Europe. Paper prepared for the Global Commission on International Migration (GCIM). Hamburg: Migration Research Group/Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut. Online unter: <http://www.gcim.org/attachements/RS4.pdf>, 30.09.2009.

Boswell, Christina (2003a): The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. In: International Affairs. Vol. 79, No. 3. 619-638.

Boswell, Christina (2003b): European Migration Policies in Flux. Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. Blackwell Publishing: Oxford.

Buzan, Barry/ Wæver, Ole/ de Wilde, Jaap (1998): Security. A New Framework for Analysis. London: Lynne Rienner Publishers.

Carling, Jørgen (2007a): European Strategies for Reducing 'Unwanted' Immigration. DIIS Brief. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies. Online unter: http://www.prio.no/sprans/223849665/file49600_carling_2007_european_strategies_for_reducing_unwanted_immigration.pdf, 30.09.2009.

Carling, Jørgen (2007b): Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders. In: International Migration Review. Vol. 41, No. 2. 316-343.

Carrera, Sergio (2007): Building a Common Policy on Labour Immigration. Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU? Working Document No. 256: Februar 2007. Brüssel: Center for European Policy Studies.

Cassarino, Jean Pierre (2006): The EU Return Policy: Premises and Implications. MIREM Project: Migration de retour au Maghreb. Florenz/Brüssel: European University Institute/ Robert Schuman Centre. Online unter: <http://www.temaasyl.se/Documents/Forskning/Forskningsstudier/EU%20Return%20Policies.pdf>, 30.09.2009.

Castles, Steven (2008): Development and Migration - Migration and Development: What comes first? Paper presented at the Social Science Research Council Conference: Migration and Development: Future Directions for Research and Policy. New York: 28.02-01.03.2008.

Castles, Steven (2006): Guestworkers in Europe: A Resurrection? In: International Migration Review. Vol. 40, No. 4. 741-766.

Ceyhan, Ayse/ Tsoukala, Anastassia (2002): The securitization of migration in Western societies: Ambivalent discourses and policies. In: *Alternatives: Global, Local, Political*. Vol. 27, No. 1. 21-41. Online unter: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3225/is_/ai_n28906097, 30.09.2009.

Cholewinski, Ryszard (2007): *The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy*. In: Anneliese Baldaccini/ Elspeth Guild/ Helen Toner: *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford/ Portland: Hart Publishing. 301-336.

Chou, Meng-Hsuan (2009): *European Union Migration Strategy towards West Africa: the Origin and Outlook of 'Mobility Partnerships' with Cape Verde and Senegal*. Paper presented at EUSA Biennial International Conference: Information and Ideas on the European Union: Los Angeles: 23.04.-25.04.2009. Online unter: http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/chou_08C.pdf, 30.09.2009.

Chou, Meng-Hsuan (2006): *EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?* Working Paper No. 37. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society.

Cremona, Marise (2008): *Circular Migration: A Legal Perspective*. CARIM-AS 2008/30. Florenz/Brüssel: European University Institute/ Robert Schuman Centre.

Dannecker, Petra (2007): *The Re-Ordering of Political, Cultural and Social Spaces through Transnational Labour Migration*. Working Paper No. 27. Bielefeld: Centre on Migration, Citizenship and Development.

Debenetti, Sara (2006): *Externalization of European asylum and migration policies*. Florenz/Brüssel: European University Institute/ Robert Schuman Centre. Online unter: <http://www.iue.it/RSCAS/Research/SchoolOnEuro-MedMigration/2006pdfs/Paper%20Debenetti%202006%20FINAL.pdf>, 30.09.2009.

de Haas, Hein (2008a): *Migration and Development: A theoretical perspective*. Working Paper No. 9. Oxford: International Migration Institute.

de Haas, Hein (2008b): *Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends*. IOM Migration Research Series No.32. Geneva: International Organization for Migration. Online unter: http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202008%20MRS-32_EN.pdf, 30.09.2009.

de Haas, Hein (2006): *Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail*. Working Paper No. 2. Oxford: International Migration Institute.

de Haas, Hein (2005): *International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts*. In: *Third World Quarterly*. Vol. 26, No. 8. 1269-1284.

Dietrich, Helmut (2005): *Das Mittelmeer als neuer Raum der Abschreckung*. In: *Ausgelagert. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen*. Berlin: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Niedersachsen/Komitee für Grundrechte und Demokratie. 29-99. Online unter: <http://www.nds-fluerat.org/rundbr/ru%20110/RU%20110%20ohne%20Deckblatt.pdf>, 30.09.2009.

Düvell, Franck (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Hamburg: Literaturverlag.

Ellermann, Antje (2008): The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation. In: Government and Opposition. Vol. 43, No. 2. 168-189.

Farrant, Macha/ MacDonald, Anna/ Skriskandarajah, Dhananjayan (2006): Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers. IOM Migration Research Series No. 22. Geneva: International Organization for Migration. Online unter: http://www.iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS_22.pdf, 30.09.2009.

Fischer, Karin/ Hödl, Gerald/ Parnreiter, Christoph (2004): Entwicklung – Eine Karotte, viele Esel? In: Karin Fischer/ Irmi Maral-Hanak/ Gerald Hödl/ Christoph Parnreiter (eds.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum. 13-55.

Fortress Europe, Observatory on Victims of Migration (2007): Escape from Tripoli. Report on the Conditions of Migrants in Transit in Libya. Online unter: <http://www.statewatch.org/news/2007/nov/fortress-europe-libya-report.pdf>, 30.09.2009.

Gammeltoft-Hansen, Thomas Graae (2006): Outsourcing Migration Management. EU, Power and the Rule of Law. Working Paper 01/2006. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.

Geddes, Andrew (2009): Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Geddes, Andrew (2005): Europe`s Border Relationships and International Migration Relations. In: Journal of Common Market Studies. Vol. 43, Issue 4, Nov. 2005. 787-806.

Geddes, Andrew (2003): The politics of migration and immigration in Europe. London: Sage Publications Ltd.

Gent, Saskia (2002): The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward. Sussex Migration Working Paper No. 11. Brighton: Sussex Centre for Migration Research. Online unter: <http://www.sussex.ac.uk/migration/documents/mwp11.pdf>, 30.09.2009.

Givens, Terri/ Luedtke, Adam (2004): The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization. In: The Policy Studies Journal. Vol. 32, No.1. 145-165.

Gnisci, Donata (2008): West African Mobility and OECD Migration Policies. West African Studies. Paris: OECD Publishing.

Guiraudon, Virginie (2001): De-nationalizing control. Analyzing state responses to constraints on migration control. In: Virginie Guiraudon / Christian Joppke: Controlling a New Migration World. London/NY: Routledge. 31-64.

Guiraudon, Virginie (2000): European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping. In: Journal of Common Market Studies. Vol. 38; No.2. 251-271. Online unter: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119035720/PDFSTART> 30.09.2009.

Guiraudon, Virginie/ Joppke, Christian (2001): Controlling a New Migration World. In: Virginie Guiraudon / Christian Joppke: Controlling a New Migration World. London/NY: Routledge. 1-27.

Haddad, Emma (2008): The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum? In: Government and Opposition. Vol. 43, Issue 2. 190-205.

Huysmans, Jef (2006): The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU. London/NY: Routledge.

Jacobs, Dirk (2009): The challenge of measuring immigrant origin and immigration-related ethnicity in Europe. In: Journal of International Migration and Integration. Vol. 10, No. 1. 67-88.

Kapur, Devesh (2004): Remittances: The New Development Mantra? Discussion Paper No. 29. NY/Genf: UNCTAD: G24.

Kapur, Devesh (2001): Diasporas and Technology Transfer. In: Journal of Human Development. Vol. 2, No. 2. 265-286.

Kelly, Valda (2006): The Legality of Processing Applications for Asylum and Refugee Status in Third States. London: London School of Economics and Political Science. Online unter: <http://www.uel.ac.uk/ssmcs/research/fmsc/papers/Kelly.pdf>, 05.08.2008.

Khalid, Koser (2005): Irregular migration, state security and human security. Paper prepared for the Global Commission on International Migration (GCIM). London: University College London. Online unter: <http://www.gcim.org/attachements/TP5.pdf>, 30.09.2009.

Kolland, Franz (2004): Zwischen Fortschrittsoptimismus und kritischer Gesellschaftsanalyse. Die klassischen Entwicklungstheorien. In: Karin Fischer/ Irmi Maral-Hanak/ Gerald Hödl/ Christoph Parnreiter (eds.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum. 81-105.

Lavenex, Sandra (2006): Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. In: West European Politics. Vol. 29, No. 2. 329-350.

Lavenex, Sandra (2002): EU Trade Policy and Immigration Control. In: Sandra Lavenex/ Emek M. Uçarer (Hrsg.): Migration and the Externalities of European Integration. Oxford: Lexington Books. 161-177.

Lavenex, Sandra/ Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus in EU External Relations. In: Journal for European Integration. Vol. 30, No. 3, July 2008. 439-457.

Lavenex, Sandra/ Uçarer, Emek M. (2004): The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. In: Cooperation and Conflict. Vol. 39, No. 4. 417-443.

Lavenex, Sandra/ Uçarer, Emek M. (2002): Migration and the Externalities of European Integration. Oxford: Lexington Books.

Lindstrom, Channe (2003): Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment? Working Paper No. 11. Oxford: Refugee Studies Centre/ University of Oxford.

Lucas, Robert (2005): International Migration and Economic Development. Lessons from Low-Income Countries. Cheltenham, UK/ Northampton USA: Edward Elgar.

Martin, Philip/ Taylor, Edward (2001): Managing Migration: The Role of Economic Policies. In: Aristide Zolberg/ Peter Benda (Hrsg.): Global Migrants, global Refugees. Problems and Solutions. NY/ Oxford: Berghahn Books. 95-120.

Massey, Douglas (1988): Economic Development and International Migration in Comparative Perspective. In: Population and Development Review. Vol. 14, No. 3. 383-413.

Matis, Herbert/ Bachinger, Karl (2004): Amartya Sen: Development as Freedom. In: Wirtschafts- und Sozialgeschichte: Modul 8. Wien: TELEMATIK WU-WIEN. Online unter: <http://www.wu.ac.at/inst/vw3/telematik/download/wsg8.pdf>, 30.09.2009.

Mitselegas, Valsamis (2007): Border Security in the European Union: Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance. In: Anneliese Baldaccini/ Elspeth Guild/ Helen Toner: Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford/ Portland. Hart Publishing. 359-394.

Musekamp, Simon (2008): Migranten, Migrations- und Entwicklungspolitik. Die französische Politik des Codéveloppement. Working Paper No. 50. Bielefeld: Centre on Migration, Citizenship and Development. Online unter: http://www.uni-bielefeld.de/tidrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_50_musekamp.pdf, 30.09.2009.

Newland, Kathleen (2007): A new surge of interest in Migration and Development. Washington DC: Migration Policy Institute. Online unter: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=580>, 30.09.2009.

Noll, Gregor (2003): Visions of the Exceptional. Legal and Theoretical Issues raised by Transit Processing Centres and Protection Zones. In: European Journal of Migration and Law. Vol. 5, No. 3. 303-341. Die hier zitierte gekürzte Fassung des Artikels findet sich online unter: http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1322.jsp, 30.09.2009.

Nsoh, Christopher (2005): Konzepte der EU-Lagermodelle. In: Ausgelagert. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen. Berlin: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Niedersachsen/Komitee für Grundrechte und Demokratie. 138-146. Online unter: <http://www.nds-fluerat.org/rundbr/ru%201110/RU%201110%20ohne%20Deckblatt.pdf>, 30.09.2009.

Nuscheler, Franz (2004a): Internationale Migration, Flucht und Asyl. Wiesbaden: Leske und Budrich Verlag.

Nuscheler, Franz (2004b): Entwicklungspolitik. 5. Auflage. Bonn: Dietz.

Nyberg-Sorensen, Ninna/ Van Hear, Nicholas/ Engberg-Pedersen, Poul (2002): The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options. IOM Migration Research Series No.8. Geneva: International Organization for Migration. Online unter: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/mrs_8.pdf, 30.09.2009.

OECD (2008): International Migration Outlook. Annual Report. Paris: OECD Publishing.

Pastore, Ferruccio (2007): Europe, Migration and Development: Critical remarks on an emerging policy field. In: Development. Vol.50, No. 4. 56-62.

Pastore, Ferruccio (2003): 'More Development for Less Migration' or 'Better Migration for More Development'? Shifting Priorities in the European Debate. In: MigraCtion - Periodical analyses bulletin on migration policies in Europe. Rom: Centro Studi di Politica Internazionale.

Peers, Steve (2004): Irregular Immigration and EU External Relations. In: Barbara Bogusz/ Ryszard Cholewinski/ Adam Cygan/ Erika Szyszczak (Hrsg.): Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 193-219.

Pflüger, Tobias (Hrsg.) (2007): Was ist Frontex? Aufgaben und Struktur der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse Nr. 4/2008. Brüssel: European United Left/Nordic Green Left. Online unter: <http://www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschuere.pdf>, 30.09.2009.

Phuong, Catherine (2007): Building a Community Return Policy with Third Countries: An Equal Partnership? In: Anneliese Baldaccini/ Elspeth Guild/ Helen Toner (Hrsg.): Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford/Portland: Hart Publishing. 337-357.

Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU. Wien.

Ratha, Dilip (2003): Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance. In: Global Development Finance 2003. Washington: World Bank. 157-175.

Reslow, Natasja (2009): Migration and Development? An early assessment of the EU's Mobility Partnerships. Paper presented at the UACES Student Forum 10th Annual Conference. Salford: 27.04-28.04.2009.

Rijpma, Jorrit J./ Cremona, Marise (2007): The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law. Working Papers Law 2007/ 01. Florenz/Brüssel: European University Institute/ Robert Schuman Centre.

Roig, Annabelle/ Huddleston, Thomas (2007): EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse. In: European Journal of Migration and Law. Vol. 9, Nr. 3. 363-387.

Ruhs, Martin (2005): The potential of temporary migration programmes in future international migration policy. Paper prepared for the Global Commission on International Migration (GCIM). Oxford: Centre on Migration, Policy and Society. Online unter: <http://www.gcim.org/attachements/TP3.pdf>, 30.09.2009.

Schuster, Liza (2005): The Realities of a New Asylum Paradigm. Working Paper No. 20. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society. Online unter: <http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Liza%20Schuster%20wp0520.pdf>, 30.09.2009.

Tömmel, Ingeborg (2008): Das politische System der EU. 3., überarbeitete, aktualisierte Auflage. Wien/München: Oldenbourg.

Trauner, Florian/ Kruse, Imke (2008): EC Visa Facilitation and Readmission Agreements. Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood. Working Document No. 290: April 2008. Brüssel: Center for European Policy Studies.

Uçarer, Emek M. (2002): Guarding the Borders of the European Union: Paths, Portals, and Prerogatives. In: Sandra Lavenex/ Emek M. Uçarer (Hrsg.): Migration and the Externalities of European Integration. Oxford: Lexington Books. 15-32.

van Munster, Rens/ Sterkx, Steven (2006): Governing Mobility. The Externalization of European Migration Policy and the Boundaries of the European Union. In: R. Holzacker/ M. Haverland (Hrsg.): European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States. Dordrecht: Springer. 229-250.

van Selm, Joanne (2002): Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and Their Countries of Origin. In: Sandra Lavenex/ Emek M. Uçarer (Hrsg.): Migration and the Externalities of European Integration. Oxford: Lexington Books. 143-160.

van Selm, Joanne (1998): Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis. Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers.

Weil, Patrick (2002): Towards a Coherent Policy of Co-Development. In: International Migration. Vol. 40, No. 3. 41-55.

Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Zolberg, Aristide (2003): The Archaeology of 'Remote Control'. In: Andreas Fahrmeir (Hrsg.): Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period. NY: Berghahn Books. 195-222.

Zolberg, Aristide Suhrke, Astri/ Aguayo, Sergio (1989): Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World. Oxford: Oxford University Press.

Dokumente

EU-Kommission: Mitteilung (2007): On Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries. COM(2007)248 final.

EU-Kommission: Mitteilung (2005a): On Regional Protection Programmes. COM (2005) 388 final.

EU-Kommission: Mitteilung (2005b): A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice. COM (2005) 491 final.

EU-Kommission: Mitteilung (2005c): Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court. COM (2005) 621 final.

EU-Kommission: Mitteilung (2003): Towards more accessible, equitable and managed Asylum Systems. COM (2003) 0315 final.

EU-Kommission: Mitteilung (2002): Integrating Migration Issues in the European Union`s relations with third countries. COM (2002) 703 final.

EU-Kommission: Mitteilung (1994): On Immigration and Asylum Policies. COM (94) 23 final.

EU-Kommission: Mitteilung (1991): On Immigration. SEC (91) 1855 final.

Council of the European Union (2008): Joint Declarations on Mobility Partnerships between the European Union and the Republic of Moldova and the European Union and Cape Verde. 9460/08.

Council of the European Union (2005): Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean. 15914/1/05 REV 1.

Council of the European Union (2004): The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. 16054/2004 (JAI 559).

Council of the European Union (2002): Conclusions of the Presidency: European Council in Seville. 21-22 June 2002. SN 13463/02.

Council of the European Union (1999): Conclusions of the Presidency: European Council in Tampere. 14-15 Oct. 1999. SN 200/99.

Council of the European Union (1992): Conclusions of the Presidency: European Council in Edinburgh. 11-12 Dec. 1992. SN 456/92.

Council of the European Union/ European Parliament/ Commission of the European Union (2005): Joint Statement: The European Consensus on Development. 14820/05.

Genfer Flüchtlingskonvention (1951): Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen. Laut Österr. BGBl Nr. 55/ 1955.

UN General Assembly (2000a): Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 15 November 2000.

UN General Assembly (2000b): Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 15 November 2000.

Internetquellen

Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit der Europäischen Kommission: Immigration.

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm, 30.09.2009.

The Global Development Research Center (GDRC): Understanding the Concept of Governance. <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-understand.html>, 30.09.2009.

MIREM: Project on Return Migration to the Maghreb. Community readmission agreements and mobility partnerships. <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/european-union>, 30.09.2009.

Portal der Europäischen Union: Der Vertrag von Amsterdam: Freiheit, Sicherheit und Recht. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/a11000.htm#top>, 30.09.2009.

UN Millennium Development Goals: <http://www.un.org/millenniumgoals>, 30.09.2009.

RAPID - Press Releases: Europa. The European Union and Cape Verde enter into a mobility partnership.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/894&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>, 30.09.2009.

Anhang

A. Zeittafel: Meilensteine in der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Immigrationspolitik

1985	Schengener Übereinkommen
1990	Durchführungsabkommen Schengen II : Abschaffung interner Grenzkontrollen, einheitlicher Schutz der gemeinsamen Außengrenzen
1992	Vertrag von Maastricht : Immigration und Asyl im Rahmen der intergouvernementalen 3. Säule Justiz und Inneres
1997	Vertrag von Amsterdam : Immigrations- und asylpolitische Angelegenheiten wandern in die supranationale 1. Säule in den Kompetenzbereich der EG
1999	Gipfeltreffen in Tampere : Umfassender Ansatz zu Migration mit besonderem Fokus auf Partnerschaft mit Herkunftsländern: erste offizielle Erwähnung der externen Dimension
2004	Haager Programm : 5-Jahresplan (2005-2010) zur Entwicklung der EU Migrations- und Asylpolitik zur Stärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
2005	Hampton Court/Brüssel : Global Approach to Migration

B. Übersicht über wesentliche europäische Rechtsakte im Bereich Immigration und Asyl

	Illegale Einwanderung/ Rückführung	Asyl	Kooperation mit Drittstaaten	Legale Immigration	Integration
Richtlinien	<p>12/2008: Gemeinsame Normen/Verfahren zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (10/2010)</p> <p>11/2003: Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (12/2005)</p> <p>05/2001: Gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über Rückführungen von Drittstaatsangehörigen</p>	<p>12/2005: Mindestnormen Verfahren zur Zu- und Ab-erkennung der Flüchtlings-eigenschaft</p> <p>09/2004: Anerkennung von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge und Inhalt des zu gewährenden Schutzes (10/2006)</p> <p>02/2003: Mindestnormen für Aufnahme von Flüchtlingen</p>	---	<p>10/2005: Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Forschungszwecken (10/2007)</p> <p>12/2004: Zulassungs von Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken, Schüleraustausch, Freiwilligendienst (12/2007)</p> <p>09/2003: Familien-zusammen-führung (10/2005)</p>	<p>11/2003: Rechtstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (01/2006)</p> <p>12/2000: Allgemeiner Rahmen für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf</p> <p>07/2000: Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der ethnischen Herkunft</p>
Verordnungen	<p>06/2007: Entscheidung (EP/Rat): Einrichtung des Außengrenzenfonds 2007-2013</p> <p>06/2007: Entscheidung (EP/Rat): Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds 2008-2013</p> <p>04/2004: Entscheidung (Rat): Organisation von Sammelflügen zur Rückführung</p>	<p>12/2004: Entscheidung (Rat): Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds 2005-2010</p> <p>02/2003: Festlegung der Kriterien/Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats der für Prüfung eines gestellten Asylantrags zuständig ist</p>	<p>03/2004: Verordnung (EP/Rat): Errichtung des AENEAS Programms</p> <p>02/2004: Verordnung (Rat): Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten</p>	---	---

Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage wie und warum Entwicklungs- und Migrationspolitik im Rahmen der sogenannten externen Dimension der EU-Immigrationspolitik bzw. in der Kooperation mit Herkunfts- und Transitländern miteinander verknüpft werden.

Mittels einer Analyse aktueller Sekundärliteratur aus dem Fachbereich der interdisziplinären Migrationsforschung werden drei zentrale Bereiche europäischer Immigrationspolitik eingehend untersucht, nämlich (1) die Prävention von Immigration durch die Bekämpfung sogenannter „Root Causes“, (2) europäische Rückführungspolitik und Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten sowie (3) das Wiederaufleben temporärer Arbeitsimmigrationsprogramme und Mobilitätspartnerschaften bzw. das Konzept der zirkulären Migration.

Obwohl die wechselseitige Verbindung von Migration und Entwicklung auf EU-Ebene insbesondere im Hinblick auf potenzielle Vorteile sowohl für Sende-, wie auch Aufnahmestaaten heftig diskutiert wird, bleiben die genauen Prioritäten, Wirkungszusammenhänge, Implementierungsweisen etc. grundlegend umstritten.

Der Hauptfokus von EU-Immigrationspolitik bleibt auf Kontrolle und Prävention irregulärer Immigration gerichtet, welche als zentrales Sicherheitsrisiko dargestellt und wahrgenommen wird. Die Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik dient entsprechend vor allem zur Durchsetzung migrationspolitischer Ziele bzw. als rhetorisches Gegengewicht zur Ausweitung restriktiver Maßnahmen und Kontrollpolitik auf Drittstaaten im Rahmen der Kooperation zur Bekämpfung irregulärer Migrationsströme.

Abstract

This thesis deals with how and why development and migration policies are linked in the context of a growing external dimension of EU-immigration policies, within the cooperation with countries of transit and origin.

This will be undertaken by examining academic literature related to the branch of interdisciplinary migration studies concerning three policy fields which are central to current EU-immigration policies: (1) preventive approaches aiming at a reduction of migration pressures in the EU (root causes approach), (2) re-admission agreements and return policies and (3) new temporary migrant worker programs and mobility partnerships respectively, the concept of circular migration.

The central argument is that although there is a lot of discussion about the potential benefits of linking development and migration policies for sending as well as receiving countries the

exact priorities, implications, ways of implementation etc. of such a linkage are highly contradicted at a national as well as a European level.

The focus of EU-immigration policies therefore remains on control and prevention of irregular flows due to the dominant framing of immigration as a security issue. Although there are ambitions to create more possibilities for legal migration with a certain development perspective these are very difficult to put into practice. Thus, development links are mainly used as a counterweight or a strategy to justify restrictive measures and the facilitation of control policies, especially to ensure the cooperation of third states regarding the fight against irregular migration flows.

Curriculum Vitae

Teresa Peintinger

Geburtsdatum/Ort 29 Dezember 1983/ Vienna, Austria

Akademische Ausbildung

Seit 10/2002 **Diplomstudium Politikwissenschaften** Universität Wien

Seit 10/2004 **Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung**
Universität Wien

01/2007-06/2007 **Erasmus Exchange Programme** Erasmus Universität
Rotterdam/Niederlande

Berufspraxis

07/2008-10/2008 **Praktikum Soziale Gerichtshilfe** Wien, BMJ

10/2006-12/2006 **Praktikum LEFÖ IBF (Interventionsstelle für Betroffene für
Frauenhandel)**

05/2006 **Praktikum Botschaft der Republik Peru:** Betreuung der
peruanischen Delegation zum IV. EU-Lateinamerikagipfel

10/2003-09/2004 **Europäischer Freiwilligendienst** (EU-Jugend-Programm)
Auslandsgesellschaft NRW e.V. Dortmund/Deutschland

Publikationen:

Teresa Peintinger/Sana Shah/Michael Platzer: “Lebenswelten junger Inhaftierter mit Migrationshintergrund – Ansatzpunkte für Prävention” in: *Kriminalistik – Unabhängige Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis*, Heidelberg: C.F.Müller, 2/2009.