



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Identitätspolitik und Migrationspolitik der EU.

Identitätsdiskurse im Rahmen gemeinsamer
Migrationspolitik der EU“

Verfasserin

Agnes Handler

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, Mai 2011

Studienkennzahl laut Studienblatt: A 300

Studienrichtung laut Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin: Univ.-Prof. Dr. Eva Kreisky

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all denjenigen bedanken, die mich bei der Anfertigung meiner Diplomarbeit unterstützt haben. Dank gilt Herrn Brgd. Mag. Dr. Walter Feichtinger, der mich während meines Praktikums am Institut für Friedens- und Konfliktforschung durch seine Ideen und Feedback zu meinem Diplomarbeitkonzept in meinem Vorhaben bestärkte. Besonderen Dank geht an Frau Univ.-Prof. Dr. Eva Kreisky, die mich während meiner Diplomarbeit betreut und umfangreich unterstützt hat. Außerdem möchte ich mich herzlich bei meinen Eltern für die moralische Unterstützung bedanken. Mein außerordentlicher Dank geht an meinen Vater Josef Handler, sowie Johanna Dozler, Cornelia Obereder und Richard Schlögl, die mir durch ihre Unterstützung und Änderungsvorschläge hilfreich zur Seite standen.

Abstract

Die vorliegende Arbeit zeigt Migrations- und Identitätsdiskurse innerhalb der Kern-Institutionen der EU (Europäischer Rat, Rat der EU, EU-Kommission und Europäisches Parlament) auf. Grundlage sind Dokumente der gemeinsamen Migrationspolitik der EU, in denen diskursive Abgrenzung als Strategie der Identitätskonstruktion verwendet wird. Dabei ist die Annahme vorherrschend, dass sich eine „europäische“ In-Group konstituiert, die sich von einer außereuropäischen Out-Group (Migrant/innen) abgrenzt.

Da es sich um keine linguistische Analyse, sondern eine politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik handelt, stehen semantische Konnotationen und andere sprachwissenschaftliche Interessensgebiete im Hintergrund. Vielmehr wird die Verbindung von Diskursen mit gesetzten Maßnahmen und Instrumenten der Migrationspolitik der EU behandelt. Die Migrationspolitik der EU wurde dahingehend auf sprachlicher und praktischer Ebene analysiert.

Innerhalb der Migrationspolitik der EU wird nicht explizit über „Identität“ diskutiert. Ungeachtet dessen finden sich implizite Identitätsdiskurse in offiziellen EU-Dokumenten zu diesem Politikbereich. Die Identität(en) der Europäischen Union selbst bleiben dabei unscharf. Deren Kernelemente sind stets die EU als Raum der Werte und Grundrechte bzw. als Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts. Dies steht im Gegensatz zu Migrant/innen die mit teilweise widersprüchlichen Identitäten besetzt sind. Die Identität(en) der Migrant/innen dienen der EU hierbei als Spiegel zu ihren jeweiligen eigenen Bedürfnissen und Zielen. Durch diese Abbildung von Migrant/innen finden damit einhergehende Legitimitäts- und Rechtfertigungsbegründungen der Migrationspolitik auf der Basis von Identitätszuschreibungen, statt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung in die Thematik	10
1.1	Inhaltliche und zeitliche Eingrenzung der Arbeit.....	12
1.2	Fragestellung und Thesen.....	15
1.3	Erkenntnisinteresse	15
2	Diskursanalyse in der Politikwissenschaft.....	17
3	Methode.....	19
3.1	Kritische Diskursanalyse	19
3.2	Untersuchungsgegenstand der Analyse.....	23
4	Migration	26
4.1	Migration in die Europäische Union.....	28
4.2	Migration als Politikbereich.....	29
5	Identität	32
5.1	Begriffsdefinition.....	32
5.2	Identität und Identitätspolitik im Kontext der Europäischen Union...	36
5.3	Theoretischer Unterbau der Analyse	39
5.3.1	Othering	40
5.3.2	Fremdheit.....	43
6	Migrationspolitik der Europäischen Union.....	46
6.1	Die EU auf dem Weg zu einer gemeinsamen Migrationspolitik.....	47
6.2	Instrumente und Maßnahmen	55
6.2.1	Visapolitik.....	56
6.2.2	Kontrolle der Außengrenzen und irreguläre Migration.....	58

6.2.3	Integration	65
6.2.4	Partnerschaft mit Drittstaaten.....	70
6.2.5	Migration und Entwicklung	73
6.2.6	Langfristige reguläre Zuwanderung.....	75
6.3	Zusammenfassung – Kernpunkte der Migrationspolitik der EU.....	77
7	Diskursanalyse.....	85
7.1	Materialauswahl und Analysevorgang	85
7.2	Ergebnisse der Analyse	89
8	Schlussfolgerungen zur Diskursanalyse	94
9	Abschließende Bemerkungen	98
	Literaturverzeichnis	100
	Anhang	120

1 Einführung in die Thematik

Migration ist ein soziales Faktum und kann nicht negiert werden. Daher muss unweigerlich die Frage aufgeworfen werden, wie mit Migrant/innen und Migration auf politischer Ebene umgegangen wird. Durch die enge Verflechtung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist eine gemeinsame Handlungsweise für einen nachhaltigen Umgang mit Fragen der internationalen Migration unabdingbar geworden. Trotzdem werden nur zögerlich Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft abgegeben. Auf eine gemeinschaftliche Vorgehensweise konnten sich die Mitgliedstaaten bisher vor allem im Bereich der Sicherung der Außengrenzen sowie der irregulären Einreise¹ einigen. Dem folgend wird von der Festung Europa und in wissenschaftlichen Auseinandersetzungen von einer „Securitisatio“ der Migrationspolitik, gesprochen. (vgl. Huysman 2000)

Lange Zeit war die wissenschaftliche Analyse von Politik allein auf „Interessen“ fokussiert. Ideologien und/oder darin enthaltene Identitätskonstruktionen waren zweitrangig. Die Analyse von Ideologien ist nunmehr zu einem breiten Forschungsfeld der Politikwissenschaft geworden. Da Identitäten auch ideologisch wirksam werden, lösen sie unterschiedliches politisches Handeln aus. Identitäten werden durch Diskurse konstruiert, Diskurse und Identitäten stehen sich dabei reziprok gegenüber: „If the discourse changes, the object not only changes its meaning, but it becomes a different object, it loses its previous identity“. (Siegfried Jäger, zitiert nach Wodak 2001: 43).

Diese Arbeit untersucht Diskurse der Kern-Institutionen der EU (Europäischer Rat, Rat der EU, EU-Kommission und Europäisches Parlament) anhand der Dokumente der gemeinsamen Migrationspolitik der EU und im Hinblick auf darin suggerierte Identitätskonstruktionen. Als Ausgangspunkt dieser Arbeit dient die Annahme, dass Identität immer auf der Integration unterschiedlicher Elemente eines Diskurses und auf der Abgrenzung gegenüber dem „Anderen“ (Alterität),

¹ Der Begriff irreguläre Migration wird in dieser Arbeit anstatt des negativ konnotierten Begriffs der illegalen Migration verwendet. Es sei hiermit drauf hingewiesen, dass in den Dokumenten der Europäischen Union ausschließlich der Begriff der illegalen Einwanderung bzw. seltener auch der Begriff der illegalen Zuwanderung oder Migration, verwendet wird.

beruht. Das „Andere“ sind innerhalb der Migrationspolitik Migrant/innen, das „Eigene“ die Europäische Union. Diese Abgrenzung spiegelt sich in den Dokumenten zur gemeinsamen Migrationspolitik der verschiedenen Akteure der EU wider. Gegenstand dieser Arbeit ist, der Migrationspolitik der EU zugrunde liegende diskursiv konstruierte Identitäten zu erfassen. Dabei werden die Identität(en) der Europäischen Union, und die Identität(en) der Migrant/innen sowie ihre Veränderungsprozesse, analysiert.

Identität wird in der vorliegenden Arbeit als, von der EU als top-down Prinzip, zugeschriebene, durch Diskurse konstruierte Identität kategorisiert. Diese wird daher von den Migrant/innen bzw. von den EU-Bürger/innen nicht zwangsläufig als identitätsstiftend wahrgenommen. Es soll weiters auf die Vorannahme hingewiesen werden, dass eine Person oder ein Kollektiv mehrere Identitäten haben kann. (vgl. Sen 2007)

Obwohl dies eine politikwissenschaftliche Arbeit ist, werden um die Fragestellung nach den Identitäten in der Migrationspolitik der EU adäquat zu beantworten, auch Methoden und Theorien auch aus anderen Disziplinen herangezogen (so etwa die Diskursanalyse).

Diese Arbeit stützt sich methodisch auf die „Wiener Schule der Diskursanalyse“ von Ruth Wodak. (Wodak 1998, Wodak 2001) Unter Berücksichtigung bereits vorhandener Instrumente, Maßnahmen und Agenturen der gemeinsamen Migrationspolitik der EU wurden EU-Dokumente mit Hilfe der Diskursanalyse interpretiert.

1.1 Inhaltliche und zeitliche Eingrenzung der Arbeit

Die Diskursanalyse fand auf der Ebene der Kern-Institutionen der EU (Europäischer Rat, Rat der EU, Europäisches Parlament und EU-Kommission) statt. Damit wurden lediglich Diskurse politischer Entscheidungsträger/innen erfasst. Eine gesamtgesellschaftliche Analyse der Identitäten und Identitätsbildungsprozesse der Europäischen Union, würde weitere Bereiche wie Alltagsdiskurse, Öffentlichkeit, Presse, NGOs etc., berücksichtigen.

Die vorliegende Arbeit analysiert Identitäten innerhalb der vergemeinschafteten Migrationspolitik der EU. Hierdurch ergibt sich eine zeitliche Eingrenzung ab dem Vertrag von Amsterdam 1999, in dem Teile der Migrationspolitik offiziell vergemeinschaftet wurden. Hierunter fallen Grenzkontroll- und Visumpolitik (Art. 62 EGV²), Asyl- und Flüchtlingspolitik (Art. 63 Nr. 1 und 2 EGV) sowie die irreguläre Migration (Art. 63 Nr. 3 und 4 EGV). Es muss allerdings angemerkt werden, dass es trotz Vergemeinschaftung dennoch bis heute nur Ansätze einer gemeinsamen Migrationspolitik gibt. Die Entscheidungsmacht liegt immer noch vor allem beim Rat der EU und damit bei den Mitgliedstaaten. Durch den 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde das Europäische Parlament stärker in die Gesetzgebung eingebunden. Der Rat der EU bleibt allerdings das wichtigste Entscheidungsgremium der EU.

Es gibt keine Homogenität der verschiedenen Institutionen der EU. Die Heterogenität besteht nicht nur hinsichtlich der unterschiedlichen Mitglieder und Aufgaben, sondern auch in der institutionellen Logik. Während die EU-Kommission versucht, das europäische Interesse zu formulieren, repräsentiert der Rat das Interesse der einzelnen Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament hingegen die Interessen der Bürger/innen. (vgl. Bärenreuter 2007: 123) Zum besseren Verständnis der Migrationspolitik der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit wurde dennoch danach gestrebt ein alle Kern-Akteure (Europäischer

² EGV: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Rat, Rat der EU, EU-Parlament und EU-Kommission) umfassendes gemeinsames Grundmuster nachzuzeichnen.

Um einerseits die Ansätze gemeinsamer Migrationspolitik der EU in ihrem Potential als zukünftige einheitliche Vorgehensweise zu betrachten, andererseits aber den jetzigen Stand dieser nicht überzubewerten, ist festzuhalten, dass im Folgenden von europäischer Migrationspolitik im Sinne eines politischen Feldes nach Pierre Bourdieu ausgegangen wird. Bourdieu definiert ein politisches Feld als „[...] autonomer Mikrokosmos innerhalb des sozialen Makrokosmos [...]“, als „[...]Universum mit eigenen Bewertungskriterien, die in einem anderen Mikrokosmos keine Gültigkeit haben“. (Bourdieu 2001: 41f.) Dieses politische Feld ist autonom und folgt seiner eigenen Logik. „Die Behauptung, es gebe ein politisches Feld, macht im Gegenteil deutlich, daß die darin befindlichen Personen Dinge sagen oder tun können, die nicht von ihrer unmittelbaren Beziehung zu den Wählern, sondern ihrer Beziehung zu den anderen Mitgliedern des Felds bestimmt werden.“ (Bourdieu 2001: 46) Politische Felder sind von „grundlegenden Sicht- und Teilungsprinzipien“ geprägt, die eine bestimmte soziale Struktur ergeben. (vgl. Bourdieu 2001: 51) Dieses Teilungsprinzip manifestiert sich im Falle der Migrationspolitik in der Teilung zwischen EU-Bürger/innen und Migrant/innen.

Migrationspolitik findet auf EU-Ebene nur zögerlich statt. Die Einflussnahme der Migrationspolitik der EU auf nationale Migrationspolitiken kann aber nicht negiert werden. Darüber hinaus wird zum Teil auch aktiv Migrationspolitik auf EU-Ebene durch Richtlinien und Verordnungen gestaltet. Auch wenn dieser Politikbereich noch von einem vergleichsweise wenig umfangreichen rechtlichen Rahmengerüst umgeben ist, ist gegenseitige Beeinflussung unbestreitbar.

Die Arbeit fokussiert auf die Migrationspolitik der Europäischen Union und klammert die Asylpolitik aus, auch wenn eine Trennung in der sozialen Realität nur schwer möglich ist. Die Asylpolitik der Europäischen Union ist im Gegensatz zur Migration jedoch völkerrechtlichen Normierungen unterworfen, obwohl es erhebliche Defizite in der Umsetzung gibt. Zudem können die Kriterien nach denen die gegenwärtige Asylvergabe vorgenommen wird und die etwa die Flucht vor Naturkatastrophen, ökonomischen Krisen oder der Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure ausschließt, hinterfragt werden. Infolgedessen wird die soziale

Realität der Menschen nicht mehr hinreichend reflektiert. Da Asyl in den europäischen Staaten immer weniger gewährt wird und durch die Sicherung der Grenzen auch die Anzahl der Asylanträge tendenziell sinkt, wird klassische Migration zu einem immer wichtigeren Feld. (vgl. Asyl Übersicht über Trend 1986-2006, Eurostat) Klassische Migration bedeutet für Migrant/innen die einzige verbleibende Möglichkeit der Immigration. Der Handlungsspielraum im Umgang mit Migration ist im Gegensatz zum rechtlich normierten Asylbereich breiter. Folglich sind auch die politischen Möglichkeiten der EU umfassender. Dementsprechend kann die sich ihren rechtlichen Rahmen für Migrationspolitik autark schaffen. Weiters wird innerhalb der EU Asylpolitik und Migrationspolitik immer häufiger unabhängig voneinander betrachtet. Infolgedessen kommt es zu differierenden Diskursen und politischen Handlungen bezüglich Asylberechtigten und Personen deren Migrationsgründe nicht unter die Kriterien des Asyls fallen. Demgemäß werden die Identität(en) der Asylwerber/innen und Migrant/innen different konstruiert. Auf den ersten Blick scheint die öffentliche Darstellung beider Gruppierungen im gleichen Maße negativ zu sein. Bei Asylbewerber/innen behandelt die tendenziell negative Darstellung vor allem die Thematik des „Asylmissbrauchs“. Diese abschätzige Perspektive trifft allerdings nicht prinzipiell auf den Politikbereich des Asyls zu. Clemens Benedikt stellt in seinem Buch „Diskursive Konstruktion Europas“ nachvollziehbar dar, dass die EU sich bei Asylbewerber/innen als Retterin, als tolerantes Europa im Gegensatz zu den Verfolgerstaaten positionieren kann. Bei ökonomisch bedrohten Personen kommt hingegen das Ungleichgewicht zwischen Norden und Süden zum Ausdruck, hierbei kann sich die EU als Nutznießer dieser Konstellation weniger positiv positionieren. (vgl. Benedikt 2004: 130) Ob diese positive Selbstdarstellung im Bereich der Migration aus ökonomischen Gründen tatsächlich nicht stattfindet, wird in Kapitel 8 dieser Arbeit erläutert.

1.2 Fragestellung und Thesen

Die zentralen Fragen dieser Arbeit sind:

- Auf welchen Identitäten beruht die Migrationspolitik der Europäischen Union und inwiefern haben sich diese im Hinblick auf die kollektive Identität der Europäischen Union und die von der EU konstruierte Identität der Migrant/innen verändert?
- Wie finden sich diese Identitäten in der derzeitigen Migrationspolitik der EU wieder?
 - Wird die Identität von Migrant/innen homogen konstruiert?
 - Findet eine Kategorisierung von Migrant/innen statt?

Dabei werden die Thesen überprüft, ob

- die Migrationspolitik der Europäischen Union einerseits der Identität der Migrant/innen und andererseits der Identität der Europäischen Union folgt.
- die Migrationspolitik der Europäischen Union eine eindimensionale und auf Bedrohung beruhende Sichtweise auf Migrant/innen verbreitet.

1.3 Erkenntnisinteresse

Interessant ist diese Thematik vor allem auf Grund ihrer Aktualität sowie der bisher dazu nur begrenzt vorhandenen wissenschaftlichen Arbeiten.

Dies betrifft bis heute auch die Literatur über Migrationspolitik in ihrer Gesamtheit im Bezug auf die Europäische Integration. Einen guten ersten Einblick gibt Andrew Geddes in seinem Buch aus dem Jahre 2000, in dem er sich mit der Europäischen Integration, der Migrationspolitik und den damit einhergehenden Kompetenzverschiebungen und deren Effekten beschäftigt. (vgl. Geddes 2000: 5) In letzter Zeit aber finden sich kaum Studien zur Migrationspolitik der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit. Oftmals wird in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung nur ein Teilbereich der Migrationspolitik der EU erörtert, oder nationale Migrationspolitiken der Mitgliedsstaaten verglichen. Von den älteren Werken sei vor allem die Studie von Veronica Tomei aus dem Jahr 2001

„Europäisierung nationaler Migrationspolitik“ sowie aus dem Jahr 1997 „Europäische Migrationspolitik. Zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen“ zu nennen. Eine der neueren Studien ist die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung von der Politikwissenschaftlerin Petra Bendel im Mai 2009 publizierte Arbeit „Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends“.

Noch weniger Literatur findet sich zum Thema Identität in Verbindung mit der Migrationspolitik der EU. Die Journalistin und Politikwissenschaftlerin Corinna Milborn gibt in ihrem Buch „Gestürmte Festung Europa“, in welchem sie unter anderem Migrant/innen interviewte, eindrucksvolle Einblicke in den Alltag und die persönlichen Umstände von Migrant/innen vor den Grenzen der EU. (vgl. Milborn 2006) Einen guten Einstieg in die Thematik der vorliegenden Arbeit bringt der Politikwissenschaftler Clemens Benedikt in seinem Buch „Diskursive Konstruktion Europas. Migration und Entwicklungspolitik im Prozess der Europäisierung“ (vgl. Benedikt 2004), in dem er erörtert, welche Diskurse in der Migrationspolitik der EU geführt werden. Im Gegensatz zur vorliegenden Arbeit fand dabei keine zeitliche Eingrenzung ab dem Vertrag von Amsterdam 1999 statt. Auch operierte Clemens Benedikt mit einem umfassenden Begriff von Migrationspolitik, welche die Asylpolitik mit einschließt. Des Weiteren klammerte Benedikt die Frage der Identität aus und konzentrierte sich allein auf die allgemeine Analyse von Diskursen, die in diesem Bereich zu finden sind. Neuere Entwicklungen nach dem Jahr 2004, stellen ein Forschungsdesiderat dar.

Im Gegensatz zu den erwähnten Arbeiten werden in der vorliegenden Arbeit diskursiv konstruierte „Identitäten der EU“ und durch Fremdzuschreibung konstruierte „Identitäten der Migrant/innen“ in den der EU-Dokumenten zur gemeinsamen Migrationspolitik offengelegt. In einem weiteren Schritt werden damit bewusste oder unbewusste politische Inszenierungen oder Beeinflussungen mittels Identitätszuschreibungen, welche die Wahrnehmung von Migration bestimmen, aufgedeckt.

2 Diskursanalyse in der Politikwissenschaft

Schon zu den Anfängen der politischen Theorie bei Aristoteles wurde Sprache als Grundvoraussetzung für Politik wahrgenommen. Dabei wurde Sprache als Fähigkeit des Menschen miteinander reden zu können (zoon logon echon) angesehen. (Nohlen/Schultze 2004: 942) Die Wichtigkeit der Analyse von Sprache war politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen dementsprechend immanent.

Trotzdem hat sich die Politikwissenschaft lange Zeit der Diskursanalyse verschlossen. Erst in den 1990er Jahren wurde der Diskursbegriff von der Politikwissenschaft aufgegriffen und näher analysiert. (vgl. Keller u.a. 2006: 10)

Der Begriff des Diskurses ist in verschiedenen Disziplinen verhaftet (Philosophie, Linguistik, Ethnologie etc.). Anleihen nahmen Politikwissenschaftler/innen u.a. bei Vertretern der Sprachphilosophie wie Hegel, Wittgenstein, Austin & Searl, aber auch bei der Linguistik. Die Auseinandersetzung mit Sprache und Politik sowie die Analyse von Diskursen wurde stark geprägt vom sogenannten „linguistic turn“ als wissenschaftlichem Paradigmenwechsel im 20. Jahrhundert. Damit wird die Miteinbeziehung und stärkere Berücksichtigung von Sprache und sprachlichen Aspekten in den Geistes- und Sozialwissenschaften bezeichnet. Als Wegbereiter dieses „linguistic turn“ kann der Sprachwissenschaftler Ferdinand de Saussure gesehen werden. Dieser brachte durch seine strukturalistischen Annahmen eine neue Perspektive in die Wissenschaft ein, indem er zwischen „langue“ und „parole“ unterschied. Unter „langue“ ist die Summe aller abstrakten sprachlichen Regeln zu verstehen, die sprachliche Äußerungen erst ermöglichen. „Parole“ hingegen ist der konkrete Sprechakt als Realisierung der „langue“.

Nachhaltig beeinflussten die Politikwissenschaft vor allem auch die Schriften von Michel Foucault. Er prägte den Begriff des Diskurses und erweiterte politikwissenschaftliche Forschung durch seine machtanalytischen Theorien, insbesondere in seinen Werken „Ordnung des Diskurses“ (1974) und „Archäologie des Wissens“ (1981). Darin beschreibt Foucault, dass Macht per se an Diskurse gebunden ist.

Auch der in den 60er und 70er Jahren in Großbritannien entwickelte politikwissenschaftliche Ansatz der Cambridge School befasste sich intensiv mit Sprache und Politik, im Sinne von Diskursanalysen. Sprechen wird von diesem Theorieansatz als eine Form von Handeln begriffen. Dabei wird die Grundannahme vertreten, dass jede politische Gruppierung über ein bestimmtes und relativ stabiles Vokabular verfügt (ein sogenanntes „Archiv“) um politische Themen abzuhandeln. (Pocock 1972) Redner/innen sind demgemäß in ihrer Planung von Politik eingeschränkt. Als Konsequenz steht politische Sprache in einem Wechselverhältnis zwischen politischer Praxis und politischen Ideen. (Pocock 1980)

Zu den politikwissenschaftlichen Ansätzen der Gegenwart gehört u.a. die „Discourse Institutionalization“ von Maarten Hajer. Hajer geht davon aus, dass Diskurse als Werkzeuge verstanden werden können, welche Problemlagen erst als solche konstruieren und aufzeigen: „[...] Discourses at the same time form the context in which phenomena are understood and thus predetermines the definition of the problem.“ (Hajer 1993: 45 f.) Ein anderer Ansatz der Diskursanalyse in der Politikwissenschaft wird von Ernesto Laclau und Chantal Mouffee, und der sogenannten Essex School vertreten. Diese setzt sich insbesondere mit Hegemonie und Macht auseinander. Wichtigste Schrift ist das 1991 auf Deutsch erschienene Werk „Hegemonie und radikale Demokratie: Zur Dekonstruktion des Marxismus.“

Neuere interdisziplinäre Ansätze der Sprachwissenschaft und Politikwissenschaft sind insbesondere auch in der Kritischen Diskursanalyse zu finden, die in dieser Arbeit Anwendung findet.

3 Methode

Als Methode wurde in dieser Arbeit die Wiener Schule der Kritischen Diskursanalyse verwendet. Diese ist Teil der Kritischen Diskursanalyse und wird im Folgenden näher erläutert.

3.1 Kritische Diskursanalyse

In der Tradition der Kritischen Theorie stehend, möchte die Kritische Diskursanalyse („Critical Discourse Analysis“, CDA) diskursive Aspekte von sozialen Ungleichheiten transparent machen. (vgl. Wodak 2001: 30) Dabei wird Sprache als von Ideologien und Machtverhältnissen bestimmt angesehen. Die wechselseitige Beziehung von diskursivem Handeln und politischen Verhältnissen soll durch die Diskursanalyse aufgedeckt werden. Denn diskursive Praxis produziert, reproduziert, etabliert und verschleiert Dominanz- und Machtverhältnisse zwischen Gruppen. (vgl. Wodak 1998: 43, 45) Das vorrangige Ziel der CDA ist daher die De-Mystifizierung von Diskursen durch die Entschlüsselung und Aufdeckung von dahinter liegenden Ideologien. (Wodak 2001: 10)

CDA analysiert soziale Gegebenheiten und Machtverhältnisse auf der Ebene von Diskursen. Ein Diskurs ist dabei definiert als „[...] a complex bundle of simultaneous and sequential interrelated linguistic acts which manifest themselves within and across the social fields of action as thematically interrelated semiotic, oral or written tokens, very often as „texts“, that belong to specific semiotic types, i.e. genres.“ (vgl. Reisigl/Wodak 2001: 36) Die CDA versteht den Diskurs als soziale Handlung, welche aus sozialer Praxis entsteht und diese gleichzeitig auch konstituiert. Sie geht von einem dialektischem Verhältnis aus zwischen „[...] particular discursive practices and the specific fields of action (including situations, institutional frames and social structures) in which they are embedded: on the one hand, the situational, institutional and social settings shape and affect discourses,

and on the other, discourses influence discursive as well as non-discursive social and political processes and actions.“ (vgl. Reisigl/Wodak 2001: 36)

Innerhalb der CDA gibt es verschiedene methodische Ansätze (darunter auch die Wiener Schule der Kritischen Diskursanalyse). Alle Strömungen stellen Macht und Machtverhältnisse, Hierarchie und Exklusion in den Mittelpunkt ihrer Analysen. (vgl. Wodak 2001: 30) Zusätzlich erläutern Ruth Wodak und Norman Fairclough die Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Ansätze der CDA wie folgt:

- sie befasst sich mit sozialen Problemen und nimmt eine gesellschaftskritische Position ein
- Machtverhältnisse werden durch Diskurse ausgedrückt und beeinflusst
- Diskurse konstituieren die Gesellschaft und Kultur
- Diskursanalyse ist interpretativ und erklärend
- Diskurs wird als soziale Handlung verstanden (vgl. Wodak 2001: 141, Wodak 1996: 17 f.)

Die CDA sieht sich als dynamische Methode, die für interdisziplinäre Zugänge offen ist (vgl. Wodak 2001: 15). Die Beantwortung einer grundsätzlich politikwissenschaftlichen Fragestellung ist daher möglich.

Bei Verwendung der CDA muss vor allem auf die Einbettung der Diskurse in den Kontext geachtet werden. (vgl. Wodak 2001: 9) Dem folgend ist in dieser Arbeit die Untersuchung der gemeinsamen Migrationspolitik der EU der Diskursanalyse vorangestellt.

Wiener Schule der Kritischen Diskursanalyse

Insbesondere die Wiener Schule der Kritischen Diskursanalyse welche von Ruth Wodak als Spezialisierung der CDA entwickelt wurde, war für die methodische Umsetzung dieser Arbeit Vorbild und Grundlage. Die Wiener Schule wurde in den 1980er-Jahren im Rahmen einer interdisziplinären Studie über die sogenannte „Waldheim-Affäre“ in Österreich entwickelt. Im Laufe der Jahre wurde die Methode in verschiedenen Projekten überarbeitet und weiterentwickelt. (vgl. Reisigl 2007)

Der Fokus der Wiener Schule liegt auf dem Verständnis von Text als diskursive Praxis. Texte sind damit als konkrete soziale Handlungen und nicht als abstrakte „Zeichen“ zu sehen. Der Diskurs formt dabei gesellschaftliche Verhältnisse, wird aber auch von eben diesen Verhältnissen geprägt. Es besteht daher ein dialektisches Verhältnis zwischen Diskurs und sozialer/gesellschaftlicher Realität. (vgl. Wodak 1998: 42)

Anhand von Diskursen werden Situationen, Wissen, aber auch Identitäten der Akteur/innen konstruiert. Durch Diskurse kann der gesellschaftliche Status quo relativiert, gerechtfertigt, aber auch aufrechterhalten und reproduziert werden. Sie können aber auch zur Transformation des gesellschaftlichen Ist-Zustandes führen. (vgl. Wodak 1998: 43)

Die Wiener Schule berücksichtigt insbesondere auch die historische Dimension von Diskursen. Dabei werden geschichtliche Hintergrundinformationen als Kontext einbezogen und die zeitlichen Veränderungen eines Diskurses dargelegt. (Wodak 1998: 42). Im Bezug auf die Migrationspolitik der EU werden in dieser Arbeit dahingehend auch Veränderungen in den Identitätsdiskursen nachgezeichnet, denn Identitäten sind einem ständigen Wandel unterzogen und nicht stabil. Nähere Ausführungen zu dem in dieser Arbeit verwendeten Identitätskonzept werden in Kapitel 5 behandelt.

Im Folgenden werden zentrale Begriffe der Wiener Schule der Kritischen Diskursanalyse zum allgemeinen Verständnis kurz erläutert:

Text: Hiermit wird ein einzelnes sprachliches Ereignis bzw. eine einzelne sprachliche Handlung bezeichnet. Diese sprachliche Handlung kann gesprochen

oder auch geschrieben sein. Ein Text ist als konkrete, bedeutungstragende, soziale Handlung zu sehen. (vgl. Matouschek/Wodak/Januschek 1995, 45)

Diskurs: Diskurs wird als Bündel von miteinander verbundenen Sprechakten zu einem spezifischen Thema angesehen. Dabei sind Diskurse eine Form von sozialer Handlung, die von sozialer Wirklichkeit geprägt wird und diese wiederum prägt. (vgl. Wodak/Reisigl 2001: 36) Diskurs kann hierbei vereinfacht auch als Text im Kontext gesehen werden. (vgl. Wodak/Chilton 2005: 127)

Intertextualität: Texte stehen sowohl in einem synchronen, als auch in einem diachronem Zusammenhang zueinander. Dieses Verhältnis ist die Intertextualität.

Interdiskursivität: Wie Texte, stehen auch Diskurse miteinander in Beziehung. Diese wird mit dem Begriff Interdiskursivität beschrieben.

Kontext: Der Kontext als außersprachliche Rahmenbedingung wird in die Analyse integriert. (Wodak 1998: 45) Insbesondere der historische Kontext wird in der Wiener Schule der Kritischen Diskursanalyse berücksichtigt. Verschiedene Kontextlevel werden unterschieden: die Intertextualität, die Situation in welcher der Text steht und der breitere sozio-politische Kontext, in dem der Diskurs eingebettet ist. (vgl. Wodak 1998: 45, Wodak 2001: 67 und Wodak/Reisigl 2001: 41)

Strategie: Strategie bezeichnet einen mehr oder weniger bewussten Handlungsplan (inklusive diskursive Praxis) um bestimmte soziale, politische, linguistische oder psychologische Ziele zu erreichen. (vgl. Wodak/Reisigl 2001: 44)

3.2 Untersuchungsgegenstand der Analyse

Untersuchungsgegenstand der Analyse sind die Diskurse der Kern-Institutionen der EU (Europäischer Rat, Rat der EU, EU-Kommission und Europäisches Parlament) in Bezug auf die gemeinsame Migrationspolitik der EU. Ein besonderes Merkmal wird dabei auf die darin suggerierten Identitäten gelegt.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die verschiedenen Institutionen der Europäischen Union im Hinblick auf eine gemeinsame Migrationspolitik mitunter durchaus konträre Ansichten vertreten. So sind die Vorschläge und Ideen der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments durchaus liberaler, als die des Europäischen Rats. Auch innerhalb der verschiedenen Institutionen herrscht keine Homogenität. Die verschiedenen EU-Dokumente sind dahingehend Ausdruck dieser Differenz, da sich nach Wodak differente Diskurse und Ideologien in Texten manifestieren: „Therefore texts are often sites of struggle in that they show traces of differing discourses and ideologies contending and struggling for dominance.” (Wodak 2001: 11)

Welche Annahmen, Normen und Werte sich als gemeinsamer Konsens in den zentralen Dokumenten der EU wiederfinden, ist dabei direkt in Relation zu den Gruppen die an der Macht sind und ihren Interessen zu sehen. (vgl. Wodak 1996: 9) Denn diese Normen und Werte werden dementsprechend in gemeinsame EU-Dokumente integriert. Weiters sind Diskurse auch immer von Interdiskursivität geprägt. Dies bedeutet, dass ein Diskurs immer mit anderen, weiteren Diskursen verbunden ist. (vgl. Wodak 1996: 11) Daher ist es essentiell, Diskurse miteinander in Verbindung zu setzen und Kontexte in die Analyse von Diskursen mit einzubeziehen. „There exists not one discourse in the institution, but a whole set of interwoven, conflicting discourses, which construct and establish multiple relationships”. (Wodak 1996: 12)

Diese Differenz anerkennend wurden Dokumente der verschiedenen Kern-Institutionen in Bezug auf die gemeinsame Migrationspolitik der Europäischen Union analysiert. Der Fokus der Analyse lag dabei auf der Bestimmung eines alle Institutionen übergreifenden Diskurs-Musters.

Das ausgewählte Analysematerial umfasst besonders umfangreiche und/oder zukunftsweisende EU-Dokumente, die sich auf eine gemeinsame Migrationspolitik beziehen. Für eine detaillierte Beschreibung der Auswahl des Analysematerials und des Analysevorgangs siehe Kapitel 7.1.

Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei EU-Dokumenten nicht um spontane Äußerungen handelt. Diese sind Ausdruck oft langwieriger Verhandlungen und werden meist mit viel Sorgfalt und Bedacht formuliert. Clemens Benedikt verwies in seiner Analyse darauf, dass kaum Kulturvorstellungen in den EU-Dokumenten zur Migrationspolitik zu finden sind. Auch dezidiert offene und explizite Ausgrenzung und Diskriminierung sind in politischen Schriften, abgesehen von politisch rechten Parteien, meist nicht der Fall. (vgl. Benedikt 2004: 103) Dementsprechend fokussiert die vorliegende Arbeit auf implizite Identitätsdiskurse, die abseits von konkreten Kulturvorstellungen angesiedelt sind. So kann unter anderem die Strategie der positiven Selbstdarstellung, wie sie sich am Beispiel Sicherheit zeigt, als eine indirekte Strategie der Abgrenzung bezeichnet werden. (vgl. Benedikt 2004: 86)

Da ausschließlich Dokumente der Kern-Institutionen der EU untersucht werden, werden nur Diskurse der politischen Elite erfasst. Dem Linguisten Teun A. van Dijk folgend, sind Eliten bzw. dominante Gruppen direkt oder indirekt in ein System von Ungleichheit beteiligt und profitieren oft von Diskriminierungen durch bessere Arbeitsplätze, Wohnsituation und Bildung. Dominante Gruppen haben im Gegensatz zu Personen die keiner dominanten Gruppe angehören die Möglichkeit, durch Ungleichbehandlung die tatsächliche sozio-ökonomische Position einer Gruppe zu beeinflussen. Insbesondere politische Eliten können dabei die Rahmenverhältnisse von Migrant/innen entscheidend verändern. Politiker/innen gehören hierbei zu den sogenannten „symbolischen“ Eliten, denn sie können effektiv öffentliche Meinung über Migration und Migrant/innen formulieren und verbreiten. Dabei soll nicht außer Acht gelassen werden, dass Diskriminierung und Ausgrenzung nicht nur durch Eliten stattfinden kann. (vgl. van Dijk 2000:15f) Allerdings haben politische Eliten einen großen Einfluss auf die unmittelbaren Rechte von Migrant/innen. „Symbolic elites have power because they have special, privileged access to various forms of public discourse. [...]

politicians usually first control public definitions of social issues, formulate policies and their definitions of the situation and solutions of problems, legitimize their actions, and conduct debates on legislation“. (van Dijk 2000: 17) Politische Eliten spielen daher eine zentrale Rolle in der diskursiven Reproduktion von Vorurteilen und Ausgrenzung in einer Gesellschaft. (vgl. van Dijk 2000: 17) Reisigl und Wodak weisen allerdings darauf hin, dass multiple Faktoren und Einflüsse auf soziale Phänomene (wie etwa Ausgrenzung) einwirken. Politiker/innen fungieren dabei u.a. als Seismographen gesellschaftlicher Veränderungen: „[...] (Politicians are) not at all homogeneous groups of elites, then they are best seen both as shapers of specific public opinions and interests and as seismographs that reflect and react to the atmospheric anticipation of changes in public opinion and on the articulation of changing interests of specific social groups and affected parties.“ (Reisigl/Wodak 2001: 32)

4 Migration

Nach Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (International Organisation for Migration, IOM) gab es 2009 weltweit 200 Millionen Migrant/innen. (vgl. Appave 2009, Hrsg.) Dies entspricht 3% der Weltbevölkerung. Die Süd-Süd Migration ist heute ebenso signifikant wie die Süd-Nord Migration. (vgl. Ratha/Xu 2008) Das Migrationsaufkommen in Europa entspricht folglich nur einem Bruchteil der global stattfindenden Migration. (vgl. Märker 2005: 27)

Oftmals wird internationale Migration als „[...] räumlich und zeitlich eng begrenzte Ausnahmeerscheinung in einem ansonsten sedentären [Anm. sesshaften] Leben“ gesehen. (Pries 2001: 8) Migration ist aber kein neuartiges Phänomen. In der Vergangenheit gab es weltweit immer wieder größere Wanderungsbewegungen, wie etwa die Völkerwanderungen in der Spätantike. Durch die Globalisierung veränderten sich allerdings Ausmaß und Möglichkeiten der Migration. Auch werden die traditionellen Formen der internationalen Migration wie Emigration/Immigration, Rückkehr-Migration und Diaspora-Migration durch eine weitere Form erweitert, die Transmigration. (vgl. Pries 2001: 8)

Heute wird Migration oftmals immer mehr als Ausnahme und als „Problem“ wahrgenommen. (vgl. Birsl 2005: 22) Die Politikwissenschaftlerin Ursula Birsl spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Skandalisierung von Migration. Unter Skandalisierung versteht sie kein aufsehenerregendes Ereignis, sondern die Darstellung von Migration im öffentlichen Diskurs als Gefahr und Problem für Nationalstaaten und Gesellschaften. (vgl. Birsl 2005: 24)

Wie vom Politikwissenschaftler Bernhard Santel hingegen in seinem Buch „Migration in und nach Europa“ dargestellt, ist Migration eine historische Normalität, deren Kontinuität die Regel und kein Ausnahmefall ist. (vgl. Santel 1995: 15)

Klassische Migrationstheorien haben sich vor allem mit Ursachen und Folgen von internationaler Migration auseinandergesetzt. Hierbei stand die Analyse von Push- und Pull Faktoren im Vordergrund. Damit sind positive Faktoren, die Migration in das Zielland begünstigen (z. B. die Aussicht auf einen Arbeitsplatz) bzw. die negativen Faktoren, die das Verlassen des Heimatlandes bewirken (z. B.

wirtschaftliche Krisen, Umweltkatastrophen und Kriege) gemeint. Dieses Erklärungsmodell kann zwar die Gesamtheit der Komplexität von Migrationsmotiven nicht erfassen, sollte aber auf Grund seiner Erklärungsmöglichkeiten nicht außer Acht gelassen werden. (vgl. Nuscheler 2004: 102 f.) Diesem Modell folgend, hat Migration unter Umständen positive oder negative Konsequenzen: „Brain Drain“ oder „Brain Gain“. "Brain Drain" bezeichnet das Abwandern von Wissen und Know-how durch das Abwandern von Expert/innen, „Brain Gain“ beschreibt eine positive Entwicklung für das Herkunftsland aufgrund der Expert/innen-Emigration durch Geldtransfers oder die Etablierung wirtschaftlicher Netzwerke.

Seit den 1990er Jahren hat sich der Transnationalismus als wichtiges Forschungsfeld der Migrationsforschung entwickelt. Transnationalismus ist ein Prozess, durch den transnationale Räume entstehen. Diese sind als soziale Felder über nationale Grenzen hinweg zu verstehen. Sie entstehen durch Alltagspraxis sowie wirtschaftliche, soziale und politische Beziehungen von Migrant/innen. Um sich sozialwissenschaftlich transnationalen Phänomenen zu nähern, ist es notwendig, über Konzepte wie Ethnie oder Nation hinaus zu denken. Denn Transmigrant/innen sind mit mindestens zwei unterschiedlichen Vorstellungen von ethnischer Zugehörigkeit konfrontiert. (vgl. Basch/Glick Schiller/Szanton Blanc 1994: 22) Auf Grund der Transnationalität binden neuere Migrationstheorien neben der individuellen Ebene und den internationalen Kontexten auch eine Mesoebene mit ein. Diese wird im Sinne von „[...] Bewegungen und Sozialräume zwischen bzw. oberhalb der Herkunfts- und Ankunftsregion“ angesehen. Dabei wird Migration als "[...] in Raum und Zeit kontinuierlicher sozialer Prozess [...]" verstanden. (vgl. Pries Ludger 2001: 32f.)

Der deutsche Politikwissenschaftler Franz Nuscheler prognostizierte 2004 in seinem Buch „Internationale Migration. Flucht und Asyl“ vier zukünftige Trends im Migrationsgeschehen. Diese sind mittlerweile zur politischen Realität geworden:

- Die Zahl der Länder die als Ursprungs- sowie als Ankunftsland von Migration gelten, nimmt zu.
- Immer tiefergreifendere strukturelle Veränderungen wie Grenzüberwachung, Aufenthaltsgenehmigungen und Einwanderungsgesetze wirken auf die Migrationsprozesse ein.

- Neue Migrationsformen, wie veränderte Wanderungswege, entstehen.
- Frauen nehmen einen immer größeren Anteil an den Migrationsbewegungen ein. Zuvor meist nur als Familienzuzug, sind Frauen heute immer mehr primäre und aktive Akteure im Bereich der Migration. (vgl. Nuscheler 2004: 35)

4.1 Migration in die Europäische Union

Europa ist nicht per se ein Zielland von Migration. Während des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war Europa von starker Auswanderung betroffen. Bis 1930 verließen 50 Millionen Menschen den Kontinent, meist in die Vereinigten Staaten. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Europa stetig auch zum Zielland für Migrant/innen. (vgl. Märker 2005: 23)

Im Jänner des Jahres 2006 lag die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die sich legal in der Europäischen Union aufhielten, bei 18,5 Millionen. Dies bedeutete bei einer Gesamtbevölkerung der EU von 493 Millionen einen Migrant/innenanteil von 3,8%. Die Netto-Migration (Immigration abzüglich Emigration) betrug in den neunziger Jahren zwischen 0,5 und 1 Million pro Jahr und ist seit 2002 auf 1,5 bis 2 Millionen gestiegen. Die Art bzw. Form der Einwanderung variiert zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten. In Österreich, Frankreich und Schweden erhöhte sich die Migrationsrate vor allem auf Grund der Familienzusammenführung. Andere Staaten wie Irland, Spanien, Portugal oder Großbritannien hatten einen höheren Anteil an Arbeitsmigration. Der Großteil der Drittstaatsangehörigen, die bis 2007 in die EU kamen, sind aus der Türkei (2,3 Millionen), Marokko (1,7 Millionen), Albanien (0,8 Millionen) und Algerien (0,6 Millionen). Für das Bevölkerungswachstum der EU ist Migration eine der Hauptfaktoren. (vgl. Dritter Jahresbericht über Migration und Integration 2007: 3)

4.2 Migration als Politikbereich

Die Integration der nationalen Migrationspolitiken auf EU-Ebene ist im Gegensatz zu anderen Politikbereichen noch wenig vorangeschritten. Die Migrationspolitik der EU fußt vor allem auf der Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten. Eine umfassende, gemeinsame Migrationspolitik der EU, welche die nationale Migrationspolitik ablöst, gibt es (noch) nicht. Ungeachtet dessen findet Migrationspolitik auf EU-Ebene statt. Es gibt einerseits eine starke Einflussnahme auf die Migrationspolitik der Mitgliedsstaaten durch die Europäische Union und ihre Institutionen, andererseits wird zum Teil auch aktiv Migrationspolitik auf EU-Ebene durch Richtlinien und Verordnungen gestaltet. Auch wenn dieser Politikbereich noch von einem vergleichsweise wenig umfassenden rechtlichen Rahmengerüst umgeben ist, ist die gegenseitige Beeinflussung groß. Einzelstaatliches Handeln ohne andere Mitgliedsstaaten und ihre Politik zu berücksichtigen oder Erfahrungen auf EU-Ebene auszutauschen, ist heute undenkbar. In dieser Arbeit wird daher Migrationspolitik vor allem auf der Policy Ebene als Inhalt von Politik untersucht.

Unter Migration und Migrationspolitik werden innerhalb der EU nicht alle Bereiche der Wanderung von Menschen subsumiert, sondern nahezu ausschließlich die Mobilität von Nicht-EU-Staatsbürger/innen. Durch die Entwicklung des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts wurden für die Migration von EU-Staatsbürger/innen in ein anderes Mitgliedsland rechtliche und soziale Rahmenbedingung geschaffen. Diese Form der Migration wird dabei zur wünschenswerten Norm und nicht zum außergewöhnlichen Phänomen, dem gegengesteuert werden muss. In einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates der EU wurde 2007 in Bezugnahme auf die Definition von Migration im Zusammenhang mit statistischen Erhebungen festgehalten: „Immigration means an action by which a person establishes his or her usual residence in the territory of the country for a period that is, or is expected to be, of at least twelve months, having previously been usually resident in another country.“ (vgl. Regulation (EC) No. 862/2007)

Demzufolge ist die Aufgabe der Migrationspolitik zu allererst die Definition von Migration und folglich die Bestimmung wer Migrant/innen sind. In weiterer

Konsequenz wird der politische Umgang mit Migration und Migrant/innen festgelegt. Hierbei ergeben sich folgende Themenbereiche:

- Bedingungen der legalen Einreisemöglichkeiten
- rechtlicher Status nach Erhalt einer kurz- oder langfristigen Aufenthaltsgenehmigung
- Verhinderung der nicht erwünschten, irregulären Einreise

Außerdem umfasst dieser Politikbereich den Umgang mit Fragen der Integration und damit verbunden auch Antidiskriminierungsgesetze.

Migrationspolitik ist kein eigenständiger Politikbereich sondern in vielen Politikbereichen vertreten. So bedeutet Migrationspolitik unter anderem immer auch Arbeitsmarkt-, Sozial- und gegenwärtig meist sogar Sicherheitspolitik. Dabei besteht Migrationspolitik im Prinzip aus Fragmenten verschiedener anderer Politikbereiche und damit verbundenen politischen Interessen und einer Vielzahl an eingebundenen Akteuren. Die Politikwissenschaftlerin Ursula Birsl spricht in diesem Zusammenhang von einem lediglichen „Handlungsfeld Migrationspolitik“. (vgl. Birsl 2005: 74f.)

Es sollte beachtet werden, dass Migrationspolitik auf nationaler sowie auf EU-Ebene notwendigerweise verschiedenste Politikbereiche integriert. Dies folgt der Realität, dass migrationspolitische Anliegen immer breitgefächert sind. Es bringt allerdings gleichzeitig auch die Schwierigkeit mit sich, dass stets unterschiedliche Interessen aufeinander treffen. Die Verknüpfung von verschiedenen Politikbereichen ist natürlich in schwächerem oder stärkerem Ausmaß auch in anderen Politikfeldern vorhanden. Auf den ersten Blick wird bei der Migrationspolitik allerdings der Anschein erweckt, dass diese Abgrenzung zu anderen Bereichen noch schwieriger erscheint. Es gibt eine nicht negierbare Abhängigkeit und Verflechtung von Migrationspolitik mit anderen Politikfeldern. Migrationspolitik wird dabei zum Konglomerat von verschiedensten Politikbereichen.

Dem im Kapitel 1.1. erklärten Begriff des politischen Feldes nach Pierre Bourdieu folgend ist hervorzuheben, dass die Migrationspolitik von grundlegenden Sicht- und Teilungsprinzipien geprägt ist, die sich von anderen Politikfeldern

unterscheidet. Die Teilung zwischen EU-Bürger/innen und Migrant/innen als Drittstaatsangehörige ist diesem Feld immanent.

Die Migrationspolitik der EU wird hierbei zum autonomen Mikrokosmos mit eigenen Bewertungskriterien. (vgl. Bourdieu 2001: 41f.)

Migrationspolitik ist desweiteren vor allem von Transnationalität geprägt. Diese Tatsache und zusätzliche Faktoren, wie der hohe Verflechtungsgrad der Mitgliedstaaten der EU, erschweren einen adäquaten Umgang mit Migration auf nationalstaatlicher Ebene.

Dies wurde den Mitgliedstaaten vor allem ab den 1980er Jahren deutlich. „[...] die Grundspannung im Bereich der Migrationspolitik liegt darin begründet, dass internationale Migration quer zur geltenden Ordnung der Welt in territorial und personal voneinander abgegrenzten Staaten liegt.“ (Tomei 2001: 24) Dabei wurde oftmals das Bild der Nichtbeherrschbarkeit vertreten. (vgl. Tomei 2001: 33, 36)

Die Staatsangehörigkeit zu einem bestimmten Nationalstaat ist mit politischen Bürgerrechten und -pflichten verbunden. Auf soziopolitischer Ebene übernimmt der Nationalstaat Fürsorgepflichten. Der Nationalstaat versteht sich hierbei als Solidargemeinschaft, die ausschließlich für die Angehörigen des jeweiligen Staates da ist und aus ihnen besteht. Migrationspolitik legt fest, nach welchen Regeln sich diese Solidargemeinschaft vergrößert, und gehört damit zum Kernbereich nationaler Selbstbestimmung. (vgl. Tomei 2001: 25)

In Konsequenz dazu ist es für Nationalstaaten schwierig, diese Kompetenz an die Europäische Gemeinschaft abzugeben. Außerdem ist mit der Erstarkung rechtspopulistischer Parteien in den letzten Jahren zunehmend eine vermehrte Emotionalisierung von migrationspolitischen Themen zu beobachten.

Grundspannung dieses Politikbereichs ist nicht nur die Abgabe der Kompetenzen der Nationalstaaten an die EU. Bei der Migrationspolitik kommen auch die Beziehungen der einzelnen Mitgliedsstaaten untereinander bzw. der EU nach außen besonders stark zum Vorschein. Außenbeziehungen müssen demnach formuliert werden; diese sind für identifikationsstiftende Vorhaben besonders anfällig oder geeignet (vgl. Benedikt 2004: 238 f.), denn Identität ist für Abgrenzungsmaßnahmen essentiell. Dementsprechend erscheint es offenkundig, dass Identität besonders im Zusammenhang mit äußeren Faktoren auftritt.

5 Identität

Im nachfolgenden Kapitel wird auf die in dieser Arbeit verwendete Begriffsdefinition von Identität näher eingegangen. Zusätzlich werden Identität und Identitätspolitik im Kontext der Europäischen Union erörtert sowie theoretische Konzepte bezüglich Identität und Identitätsbildung vorgestellt.

5.1 Begriffsdefinition

Identität bedeutet die Selbstdefinition eines Individuums oder eines Kollektivs. Diese Arbeit beschäftigt sich mit zwei Kollektiven: der Europäischen Union und der Migrant/innen. Dabei findet die Identitätszuschreibung durch die Definition einer In-Group (EU), in Abgrenzung zu einer Out-Group (Migrant/innen) statt. (vgl. Schmale 2007: 63)

Der Konstruktivismus dient als theoretische Basis der Definition des in der vorliegenden Arbeit verwendeten Begriffs der Identität. Die Grundannahme dieser politischen Theorie ist, dass Wirklichkeit subjektiv konstruiert wird. Folglich werden Identitäten sprachlich durch Diskurse konstruiert, und erst in einem weiteren Schritt mit einer sozialen Bedeutung besetzt. Das Individuum wählt demnach aus einem Angebot aus konstruierten Identitäten aus, dabei kann eine Person oder ein Kollektiv über mehrere Identitäten verfügen. (siehe auch Sen 2007) Im Fokus von konstruktivistischen Ansätzen stehen daher auch meist die „Genese“ und die Transformation von Identitäten. (vgl. Lauth/Zimmerling 2003: 159).

Auch die Diskurstheorie der Politikwissenschaftler Ernesto Laclau und Chantal Mouffe geht davon aus, dass Identitäten diskursiv konstruiert sind. Der Diskurs bezeichnet dabei ein abgrenzbares System von Bedeutungen, das sowohl die ihm zugehörigen Elemente miteinander in Beziehung setzt als auch diese Elemente von außenstehenden Elementen unterscheidet, welche damit nicht zum Diskurs gehören. Ein Diskurs integriert daher nach Innen und schließt sich gegenüber einem Außen ab. (vgl. Laclau/Mouffe 1991: 113)

Dementsprechend ergibt sich europäische Identität durch entsprechende Diskurse. Diese zeigen auf, welche Elemente als Ausdruck der Identität gelten und welche nicht. Aus konstruktivistischer Sicht ist es daher nicht unbedingt relevant, ob ein Gemeinschaftsgefühl zwischen Individuen unterschiedlicher Gesellschaften existiert, sondern ob es einen Diskurs gibt, durch den sich unterschiedliche Gruppen oder Gesellschaften als Teil der gleichen Gemeinschaft verstehen könnten. Im Falle der Europäischen Union handelt es sich um eine so genannte kollektive Identität, die aus konstruktivistischer Sicht sprachlich erzeugt wird. (vgl. Bonacker/Bernhardt 2006: 222)

Die wesentlichen Merkmale von Identitäten sind daher wie folgt:

- Identitäten sind nicht gegeben, sondern das Ergebnis von Kommunikation.
- Identitäten sind nicht stabil, es gibt einen Konflikt der Interpretationen.
- Kollektive Identitäten beruhen nicht nur auf der Integration unterschiedlicher Elemente eines Diskurses, sondern auch auf der Abgrenzung gegenüber dem „Anderen“. (vgl. Bonacker/Bernhardt 2006: 223)

Fokus der vorliegenden Arbeit ist die Konstruktion von Identität in der gemeinsamen Migrationspolitik der EU, durch ihre Kern-Institutionen. Die Ebene der Selbstidentifikation der Bürger/innen mit der EU ist nicht Teil dieser Arbeit. Vielmehr werden die sprachliche Konstruktion von Identitäten sowie die Unterscheidungen, welche Identitätsdiskursen zugrunde liegen, untersucht.

Nach Bonacker/Bernhardt hängt eine subjektiv wahrgenommene Bedrohung durch Migrant/innen von diesen Identitätskonstruktionen und –diskursen ab: „Wie Identitäten konstruiert werden, mit welchen Unterscheidungen Diskurse operieren und welche Rolle dabei Strategien der Versicherheitlichung spielen, ist eine empirische Frage. Ob etwa Migranten oder rivalisierende Identitäten als Bedrohung wahrgenommen werden, hängt von solchen Konstruktionsprozessen ab.“ (vgl. Bonacker/Bernhardt 2006: 228)

Identität als Selbstdefinition in Abgrenzung zu einer Out-Group hat verschiedene Funktionen:

Identität

- dient als Referenz- und Orientierungsrahmen
- versorgt Kollektive mit Kontinuität und Harmonie, indem Aggressivität nach außen gelenkt wird
- schützt vor auseinanderlaufenden Interessen und Dynamiken
- integriert Diversität zu einer Einheit
- legitimiert und stellt daher nicht zuletzt ein politisches Machtinstrument dar. (vgl. Schmale 2007: 63)

Nach dem Soziologen Jürgen Straub ist die zentrale Frage Identität betreffend: „Wem fühle ich mich näher?“ (vgl. Straub 2002: 68) Von dieser Frage ausgehend, bedeutet Identität also ein Abwägen zwischen Selbstverständnis und Weltverständnis. Beim Selbstverständnis ist die Erkenntnis wichtig auf welchen Ideen, Normen und Vorstellungen das konstruierte „Selbst“ beruht. Die Konstruktion der „Anderen“ gibt Informationen darüber ob diese als Stereotypen konstruiert werden. Stereotypische und normative Identitätskonstruktionen von Kollektiven kommen besonders dann zum Vorschein, wenn diese Kollektive groß und schwer zugänglich sind. „For normativising constructions of collective pseudo-identities it is nevertheless typical that the images of self and other are extremely stereotypical, phenomenologically barren or even empty.“ (Straub 2002: 70)

Straub spricht in diesem Zusammenhang, mit Bezug auf den Soziologen Reinhard Kreckel, von einem „inauthentic We“. (vgl. Kreckel zit. nach Straub 2002: 70) Diese unauthentische Wir-Identität beansprucht für ein „Pseudo“-Kollektiv eine „Pseudo“-Identität, die instrumentalisiert wird. Im Unterschied zu einer authentischen Wir-Identität gibt es meist keine Identifikation, da die Identität kein Ergebnis gemeinsamer kommunikativer Verhandlung über gemeinsame Traditionen und Praktiken ist, sondern von oben bzw. außen aufgesetzt wird. (vgl. Straub 2002: 70) Denn um einer größeren Gruppe eine Identität zu zuschreiben, muss eine gewisse Vereinheitlichung stattfinden. „This unification is not seldom undertaken `from the out-side', perhaps even directed rhetorically or demagogically, potentially without regard for its empirical foundation. Such ascription operates almost inevitably with a question-able characterization of the

collective, supported by the drawing of inward and outward borders.” (Straub 2002: 69)

Diese Zuschreibung einer kollektiven Identität findet sich in der vorliegenden Arbeit wieder. Die kollektive Identität der Migrant/innen wird hierbei von der EU zugeschrieben. Die Identität der EU selbst wird wiederum auch von „außen“ bzw. von „oben“ durch die politische Elite der EU festgeschrieben.

Der Identitätsbegriff dieser Arbeit geht im Einklang mit der Wiener Schule ebenfalls davon aus, dass Identitäten sozial konstruiert werden. Die „eine Identität“ gibt es dementsprechend nicht. Es besteht vielmehr eine breite Palette an Identifikationsangeboten, aus denen Personen ihre multiple Identität zusammenstellen können. (vgl. Wodak 1998: 59) Auf die Europäische Union bezogen bedeutet dies, dass die Inklusion bzw. Exklusion von Elementen die als „Europäische Identität“ angesehen werden, implizit und explizit (durch bewusste politische Entscheidungen und Maßnahmen) stattfindet.

Ziel dieser Arbeit ist es aufzuzeigen, dass Identitäten sich nicht nur als historische, kulturelle oder politische Gemeinsamkeiten konstruieren, sondern auch über Abgrenzungsmechanismen. Dabei steht eine In-Group einer Out-Group gegenüber. Diese Identitätszuweisungen können einen Politikbereich wesentlich bestimmen.

5.2 Identität und Identitätspolitik im Kontext der Europäischen Union

Innerhalb Europas wurde erstmals im Spätmittelalter über „europäische Identität“ diskutiert. Auch hier war die Abgrenzung von fundamentaler Bedeutung. Diese wurde unter anderem durch die Entdeckung Amerikas 1492 und die als unmittelbar sehr schwerwiegend empfundenen Bedrohung durch die Osmanen, sowie der Entwicklung eines „europäischen Selbst“ durch verfügbare Bilder von Einheit vorangetrieben. (vgl. Schmale 2007: 64) Auch hier finden sich Elemente der Integration und der Abgrenzung zu den „Anderen“.

Europäische Identität kann nicht als historisch gegeben angesehen werden. Zwar gab es auch vor dem Bestehen der EU Vorstellungen von europäischer Identität, diese war aber einem steten Wandel unterzogen. Zusätzlich muss bedacht werden, dass es wie in Kapitel 5.1 erläutert eine singuläre „europäische Identität“ nicht gibt, sondern sich durchaus mehrere und verschiedene Identitäten gegenüberstehen können.

In der EU wird die Konstruktion einer gemeinsamen Identität auf politischer Ebene aktiv generiert bzw. unterstützt. Ausgangspunkt einer europäischen Identitätspolitik ist das „Dokument über europäische Identität“, welches auf dem Kopenhagener Gipfel der EG 1973 verabschiedet wurde. Seit dieser Zeit wird innerhalb der EU Identitätspolitik betrieben, die der Historiker Wolfgang Schmale in 6 Säulen einteilt:

- die Flagge als eigentliches Identitätselement, die Hymne und der Europatag am 9.Mai³
- die Definition der EU-Staatsbürgerschaft
- der Euro als gemeinsame Währung
- die gemeinsamen Werte und die EU als Zukunftsprojekt

³ Der Europatag findet, mit Bezug auf die Erklärung des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman vom 9. Mai 1950 (die als Geburtsurkunde der Europäischen Union angesehen wird) an genau diesem Tag statt. (vgl. Schmale 2007: 76)

- gemeinsamer Markt, Bildungs- und Wissenschaftsraum sowie gemeinsame Recht, Sicherheits- und Außenpolitik
- Geschichtspolitik im Rahmen von Europaausstellungen, kollektive Aufarbeitung des Holocaust etc. (vgl. Schmale 2007: 76f.)

Zu den gemeinsamen Werten kann unter anderem die gemeinsam mit dem Lissabonner Vertrag⁴ im Dezember 2009 in Kraft getretene Charta der Grundrechte der Europäischen Union gerechnet werden. Diese beinhaltet neben allgemeinen Menschen- und Bürgerrechten auch weitergehende wirtschaftliche und soziale Rechte. Diese umfassenden Rechte gehen teils über nationale Grundrechte hinaus, wie etwa der Verbraucherschutz oder die kostenlose Arbeitsvermittlung im Falle der Bundesrepublik Deutschland. Das Vereinigte Königreich und Polen setzen nach Protokoll Nr. 30 der Charta diese nur eingeschränkt um; Ausnahmen gelten für diese Länder insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte.

Die Charta fasst nicht nur die Grundrechte der Bürger/innen in der Union zusammen, sondern ist auch ein Versuch der Konstruktion einer gemeinsamen europäischen Identität auf Basis gemeinsamer Werte. „Conscious of its spiritual and moral heritage, the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law.“ (Charter of fundamental rights of the European Union (2010/C 83/02))

Daraus ist abzuleiten, dass die Europäische Union bewusst versucht eine gemeinsame Identität zu fördern.

Der Politikwissenschaftler Heiko Walkenhorst postuliert, dass Identität auch immer ein konkretes Machtinstrument ist, durch das eine We-Group an ein größeres Kollektiv gebunden wird. Identität kann dementsprechend als Mobilisierungsinstrument genutzt werden. Dies tritt traditionellerweise dann ein,

⁴ Das allgemein als Lissabonner Vertrag bezeichnete Rechtsdokument besteht tatsächlich aus zwei Verträgen: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Zur Vereinfachung wird innerhalb dieser Arbeit der gängige Ausdruck Lissabonner Vertrag benutzt.

wenn von Staatsbürgern verlangt wird, in einem Krieg für den Nationalstaat zu kämpfen und ihr Leben zu riskieren oder in Situationen, in denen höhere Steuern eingefordert werden. (Walkenhorst, zitiert nach Bärenreuter 2002: 52) Der Politikwissenschaftler Benedict Anderson spricht in diesem Zusammenhang von einer „imagined community“ als konstruierte und nicht naturgegebene kollektive Identität eines Nationalstaates „[...] regardless of the actual inequality and exploitation that may prevail in each, the nation is always conceived as a deep, horizontal comradeship. [...] Ultimately it is this fraternity that makes it possible, over the past two centuries, for so many millions of people, not so much to kill, as willingly to die for such limited imaginings.“ (Anderson 1991: 7)

Identitätspolitik kann aber nicht nur die Selbstdefinition eines Kollektivs stärken. Sie kann auch dazu dienen, aktiv Ausgrenzung bestimmter Gruppen zu rechtfertigen und zu legitimieren.

Innerhalb der Migrationspolitik der EU wird nicht explizit über Identität diskutiert. Ungeachtet dessen finden sich Identitätsdiskurse in EU-Dokumenten der Kern-Institutionen der EU wieder. „The dimension of inclusion and exclusion thus touches on a central topos of all EU discourses and cuts across the nexus of EU identity discourses.“ (Wodak 2007: 82)

Die „eine europäische Identität“ gibt es weder innerhalb noch außerhalb der Migrationspolitik der EU. Jedoch spielt die Abgrenzung zur Nicht-EU eine wichtige Rolle. Der Sozialhistoriker Jürgen Kocka sieht europäische Identität als Antwort auf die Frage nach den Außengrenzen der EU, wie dies etwa bei Diskussionen über den Beitritt der Türkei der Fall ist. Dabei gelten Grenzen als Konstrukt die mit einem bestimmten Zweck und sich ändernden politischen Einschätzungen politisch entschieden werden. (vgl. Kocka 2007: 52f.) „Die Grenze Europas variierte und die Grenzziehung hing auch von den politischen Zielen ab, die die verschiedenen Akteure und Autoren verfolgten. Das gilt bis heute.“ (Kocka 2007: 53) Auch hier wird ein Bezug zu einer Out-Group hergestellt, einem „Außen“, das hinter den Grenzen der EU liegt. Ein weiteres wichtiges Element der Identitätsbildung ist dem Sozialhistoriker Jürgen Kocka folgend, die Verflechtung. Europa wurde in seiner Geschichte stark von außerhalb geprägt. Dieser Einfluss erstreckte sich auf die Gebiete der Literatur, Musik und Kunst und fand durch Migration, Tausch und Transfer, aber auch durch Ausbeutung und Raub statt. So

ist nach Kocka über Differenz und Verflechtung europäische Identität entstanden, die vor allem durch die Globalisierung viel Nicht-Europäisches beinhaltet. Grenzen müssen demzufolge im Interesse der eigenen Identität geschaffen werden, allerdings seien sie so zu erzeugen, dass Europa auch weiterhin weltoffen sei. Europas Stärke liegt seit jeher in der Weltoffenheit sich Fremdes anzueignen. (vgl. Kocka 2007: 54f.)

Ob sich diese Vorstellungen über Europa auch in den Diskursen und der sozialen Praxis der Europäischen Union widerspiegeln, ist Teil der Untersuchungen dieser Arbeit.

5.3 Theoretischer Unterbau der Analyse – Die Konstruktion „der Anderen“

Gegenwärtig werden „die Anderen“ bzw. „das Fremde“ oft als Differenz zum „Eigenen“ dargestellt, welche eine Distanz hervorbringt. Dabei stehen „die Anderen“ nicht mit „dem Eigenen“ in Verbindung. Zusätzlich wird die Annahme vertreten, dass „das Eigene“ und „das Fremde“ unabhängig voneinander bestehen. „Das Eigene“ wird dabei als transparent und natürlich, „das Fremde“ wiederum als undurchschaubar konstituiert. (vgl. Reuter 2002: 10)

Nachfolgend sollen Erläuterungen von „Fremdheit“ und „Othering“ als Prozess des „Fremdmachens“ bei Identitätsbildungsprozessen der besseren Verständlichkeit der Arbeit dienen.

5.3.1 Othering

Debatten über Identität/Alterität und Differenz kamen vor allem in den 1980er und 1990er Jahren innerhalb der Cultural Studies auf. (vgl. Gingrich 2004: 5) Identität benötigt, wie schon in Kapitel 5 erläutert, die Exklusion einer Alterität. Jedes „Wir“ exkludiert dabei notwendigerweise damit auch ein „Ihr“. Selfing/Othering sind nach Baumann daher zwei Gesichter des gleichen Prozesses. In Konsequenz dazu teilt er bewusst beide Wörter nur durch einen Schrägstrich. In Anlehnung an Baumann wird diese Schreibweise übernommen.

Dem Kultur- und Sozialanthropologen Gerd Baumann folgend gibt es drei Formen des „Selfing/Othering“, die er als „Grammars of Identity“ bezeichnet: Orientalismus, Segmentierung und Einschließung.

Baumann geht dabei davon aus, dass mehr Facetten des Othering bestehen als die vereinfachende Zuschreibung von „[...] we are good, so they are bad [...]“, die er auch als binäre Identitätskonstruktion bezeichnet und in Verbindung mit weniger direkten Zuschreibungen wie „[...] we are tolerant, they repressive; we serve they are selsh, we discuss propositions, they scream dogmas“ bringt. (vgl. Baumann 2004: 18f.)

Im Anschluss sollen die drei Formen des Selfing/Othering thematisiert werden:

Der Begriff des Orientalismus wurde in den späten 1970er Jahren von Edward Said geprägt. Orientalismus bezeichnet den historischen Prozess der Repräsentation und Präsentation des Orients durch Personen des Westens. (vgl. Said 1978) Hierbei gab es ein binäres System von „Wir“ und „Sie“, das nicht nur mit Negativzuschreibungen sondern auch mit "Bewunderung" und Selbstkritik verbunden war. Diese „Bewunderung“ war allerdings von westlichen Superioritätsvorstellungen geprägt und umfasste verniedlichende Zuschreibungen vom mystischen und spontanen Orient im Gegensatz zum - dieser Entwicklungsstufe längst entwachsenem,- materialistischem und kalkulierendem Westen. Orientalismus ist jedoch kein Phänomen einer breiten Bevölkerungsgruppe; orientalistische Diskurse wurden von Akademikern und künstlerischen Eliten in der politischen Theorie, Ökonomie, Gedichten und der Philosophie verbreitet.

Der Prozess des Orientalismus ist von „[...] reverse mirror-imaging [...]“ geprägt, bei dem positive und negative Charakteristika als entgegengesetzter Spiegel für das eigene Selbst dienen. (Baumann 2004: 20f.) Orientalismus fand von Eliten ausgehend als top-down Prinzip statt.

Die Segmentierung, basiert auf der anthropologischen Theorie von Evans-Pritchard. (vgl. Evans-Pritchard 1940) Dieser stellte bei seinem Feldforschungsaufenthalt bei der Gesellschaft der Nuer im südlichen Sudan fest, dass jede Person Teil einer Pyramide von Identifikationen war, die je nach Kontext verschiedene Identitäten oder Alteritäten bestimmte. Variable Freundschafts- und Feindschaftsbeziehungen waren davon abhängig. Auf der Spitze dieser Pyramide befand sich die von allen geteilte Identität des „Nuer-Seins“. Zusätzlich identifizierten sich die Mitglieder der Nuer über ihre Zugehörigkeiten zu verschiedenen Abstammungslinien.

Diese Identitätspyramide wurde allerdings nicht von den Nuern selbst beschrieben, sondern diente Evans-Pritchard als Methode politische Prozesse innerhalb dieser Gesellschaft besser verstehen zu können. (vgl. Baumann 2004: 22) Aufschlussreich ist bei diesem Selfing/Othering Prozess, dass Identität/Alterität kontextbedingt und keine unveränderliche Konstante ist. Des Weiteren zeigt sich, dass sich unterschiedliche Identitätszugehörigkeiten wie Segmente zu einer immer schmäleren und verbindenden Pyramidenspitze zusammensetzen können. Diese Segmentierung diente dazu: „[...] to help people realize their unity at a higher segmentary tier and acknowledge each other's diversity at a lower tier of segmentation.“ (Baumann 2004: 23) Durch diese Segmentierung ist man etwa aufgerufen, als Bürger/in der Europäischen Union, als Staatsbürger/in eines Landes, oder als Bürger/in einer Stadt, wählen zu gehen. Aus den Segmentierungen ergeben sich dementsprechend verschiedene Rechte und Pflichten.

"Much of the politics we perform is, in fact, a silent dramatization of these different segmentary levels of creating identity and insisting on otherness." Dabei stellt sich nach Baumann letztlich die Frage: [...]: „who is to have the power to define the ultimate apex of the pyramid, and who defines which intervening classificatory levels?“ (Baumann 2004: 24).

Die dritte und letzte Form des Selfing/Othering ist die der Einschließung, „encompassment“. Sie basiert auf Louis Dumonts Analyse des indischen Kastensystems. (Dumont 1980) Hierbei findet das Selfing/Othering durch das Annehmen von bestimmten Formen der „Otherness“ statt, die wie die Segmentierung auf bestimmte Level bzw. Segmente beruhen. Hierbei gibt es nur zwei solcher Segmente: die Ebene der Differenz und die Ebene der Gemeinsamkeit. (vgl. Baumann 2004: 25)

Es gibt dementsprechend einen Prozess des Selfing/Othering als Abgrenzung durch Differenz und auch Gemeinsamkeiten als Basis der Definition des Selbst. Alle drei Formen des Selfing/Othering dienen dazu, die Frage nach „dem Selbst“ und nach „dem Anderen“ zu beantworten. Personen oder Gruppen können hierbei einen dieser Ansätze zur Identitätsbildung heranziehen. „Orientalizing creates self and other as negative mirror images of each other; segmentation denies self and other according to a sliding scale of inclusions/exclusions; encompassment denies the other by an act of hierarchical subsumption.“ (Baumann 2004: 47)

Die Theorien verbinden ihre scheinbare Binarität in der Einteilung in „Wir“ und „Ihr“, bei denen Selbstzuschreibungen als Gegenpol der entgegengesetzten Zuschreibung der „Anderen“ dienen. (vg. Baumann 2004: 27, 35) Baumann argumentiert allerdings, dass diese Binarität näher betrachtet trinär ist. Er führt hierzu aus, dass aus linguistischer Perspektive betrachtet etwa der Satz „Ich liebe dich“ vermeintlich eine Angelegenheit von ausschließlich zwei Personen ist. Doch nur durch das Einbeziehen einer dritten Person oder Gruppe, die die vom Sprecher/in eben nicht geliebt wird und mit dieser Aussage nicht mit einbezogen werden soll, erhält die Botschaft ihre volle Bedeutung. Segmentierung und Einschließung als trinär zu begreifen ist nachvollziehbar, schwieriger ist dies bei der Form des Orientalismus. Als Beispiel dient Baumann hier der Umgang mit Migrant/innen. Diese werden meist nicht nur in eine homogene Gruppe der „Anderen“ gedrängt, sondern in zwei Kategorien aufgeteilt. Hierbei entstehen die Gruppen der „tolerierbaren“ Migrant/innen und jener, die es nicht sind. „[...] this staggered racism creates a „we“ who speak, a „you“ who are potential partners in dialogue, and a „they“ who are excluded from any dialogue.“ (vgl. Baumann 2004: 36, 40)

Genozide wären demzufolge die Falsifizierung der Theorie der „grammar of identity“. Denn wenn wie so die Grundannahme jedes „Selbst“ ein „Anderes“ benötigt, bedeutet die Vernichtung der „Anderen“ auch die Vernichtung des „Selbst“. Hierbei führt Baumann aus, dass durch Sprache die „Anderen“ bei Genoziden entmenschlicht werden, „[...] until there is no grammar left in which the other can be construed as a legitimate other.“(vgl. Baumann 2004: 42f.)

„Orientalism, after all, suppresses its orientalized; segmentary and federalist systems depend on unequal distributions of power; and encompassment, too, is a strategy to dominate, rather than emancipate the other.“ Im Gegensatz zu Genoziden, die „Anderen“ nicht mehr als Alterität zur eigenen Identität gesehen werden, sind alle drei Ansätze des Selfing/Othering reziprok konstituierend. (vgl. Baumann 2004: 46)

5.3.2 Fremdheit

Dem Soziologen Alois Hahn folgend, ist: „Fremdheit ist keine Eigenschaft, auch kein objektives Verhältnis zweier Personen oder Gruppen, sondern die Definition einer Beziehung.“ (Hahn 1998: 161) Sie bedeutet die Zuschreibung von Eigenschaften, die eine Gruppe als "anders" bzw. „fremd“ darlegt, und ist nicht aus sich selbst heraus erklärbar. Ihm zufolge kann Fremdheit vielmehr als „[...] implizite oder explizite Kehrseite von Identitätsbestimmungen [...]“ gesehen werden, als Alterität des eigenen Selbst. Damit werden reziprok Selbstbeschreibungen offen gelegt. Diese beinhalten die Ausführung von Eigenschaften, die man in Abgrenzung zu anderen Personen und/oder auf Grund der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe als zu sich gehörend identifiziert. So gehört man z.B. zur Gruppe der Lehrer/innen, da man eben nicht zur Gruppe der Handwerker/innen gehört, man ist Österreicher/in weil man eben nicht Schwede/in ist. (vgl. Hahn 1998: 143, 145) Hierbei ist zu erwähnen, dass unterschiedliche Formen der sozialen Differenzierung existieren, etwa durch unterschiedliche Funktionen in einer Gesellschaft oder Zugehörigkeiten. Fremdheit dient in diesem Sinne als Abgrenzungsparameter, denn jede Selbstbeschreibung muss Alterität in Anspruch nehmen. (vgl. Hahn 1998: 147)

Aber nicht alles, was als Alterität zur eigenen Identität dient, ist nach Hahn auch „fremd“. Fremdheit ist als „sozial folgenreiche Identitätsbestimmung“ zu sehen, die eine andere Person oder Träger eines bestimmten Merkmals (wie z.B. Hautfarbe, Herkunft, Berufsfunktion) sozial verbindlich als „Fremden“ etikettiert. "Immer aber handelt es sich bei solchen Etikettierungen um Operationen der Etikettierenden und nicht lediglich um Konstatierung von Gegebenheiten, die auch ohne solche Operationen vorhanden wären." (Hahn 1998: 161)

Hahn folgend, sind Beziehungen zwischen Gruppen immer von Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten geprägt. Fremdheit basiert darauf, dass einige dieser Verschiedenheiten zur Selbstidentifikation genutzt werden und der „Wir-Gruppe“ meist als natürliche, alternativlose Gegebenheiten erscheinen. Gemeinsamkeiten werden unerheblich. Hierbei geht es um keine natürliche, sondern eine institutionalisierte Fremdheit. (vgl. Hahn 1998: 162)

Er weist allerdings darauf hin, dass Fremdheit aber nicht zwangsläufig nur ein einseitiger Prozess sein muss, auch „Fremd-sein“ kann als Aspekt der Selbstidentifikation dienen, wenngleich unter Umständen das Ausmaß der Fremdheit unterschiedlich oder auch als zeitlich nur vorübergehend empfunden werden kann. Reaktionen können neben Akzeptanz auch missmutige Duldung oder gar Vertreibung sein. (vgl. Hahn 1998: 169)

Bezogen auf Migration hat Fremdheit zwei Bedeutungsdimensionen. Erstere ist die Zuschreibung von Fremdheit als Unvertrautheit, durch die eine kulturelle Distanz zwischen dem „Eigenen“ und dem „Fremden“ gezogen wird. Zweitere ist Fremdheit als Nichtzugehörigkeit, zum Zwecke der sozialen Exklusion. Fremdheit muss nicht automatisch einer exkludierenden Grenzziehung folgen, so wie umgekehrt die Exklusion von Gruppen nicht die Zuschreibung von „Unvertrautheit“ voraussetzt. Nicht alles was als unvertraut und damit als anders gilt, wird auch als fremd wahrgenommen. (vgl. Huth-Hildebrandt 1998: 188f.)

Fremdheit ist immer von bestimmten Situationen oder Kontexten abhängig. Dies bedeutet, dass „[...] das Fremde nicht aus sich selbst heraus fremd ist und auch nicht auf Dauer fremd bleiben muß.“ (Bukow 1999: 41) Auch ist Fremdheit nicht per se bedrohlich. Aber Fremdheit kann Bedrohlichkeit zugeschrieben werden, oder als bedrohlich wirken, wenn der Kontext oder die Situation in der man sich befindet besonders instabil wirkt. (vgl. Bukow 1999: 41)

Die hier beschriebene Fremdheit basiert auf einer konstruktivistischen Perspektive, die diese als „[...] Konstruktionsleitung des „Eigenen“ [...]“, wahrnimmt, und davon ausgeht, „das Fremdes also nur als Projektionsfolie für eigene Entwürfe und Interessen existiert“. (Bukow 1999: 37) Fremdheit kann verschiedenen Zwecken dienen. Aus Sicht des Konstruktivismus dient es vor allem dazu, „[...] alles was außerhalb des Handlungshorizontes liegt zu markieren, aber auch für eine mögliche Einbeziehung offen zu halten.“ Es kann aber auch als Steuerungsmittel, Waffe oder zur Repression eingesetzt werden. Auch die Instrumentalisierung des „Fremden“ im Dienst des „Eigenen“ kann beobachtet werden. (vgl. Bukow 1999: 46) Weiters kann Fremdheit auch als Bewältigungsstrategie der erhöhten Mobilität instrumentalisiert werden. Hierbei werden Fremdheitskonstruktionen strategisch instrumentalisiert, „[...] um Träger von Ansprüchen, Erwartungen oder Rechten zu diskriminieren [...]“. (Bukow 1999: 46) Traditionelle Interpretationsversuche von Fremdheit, sahen diese als prinzipielle Gegebenheit im Alltagsgeschehen an, dessen Auswirkungen als gelebte Alltagserfahrung analysiert wurden. Kraft dessen wurden wiederum Rückschlüsse auf die tatsächliche "Bedrohlichkeit" der Fremden gezogen. Aus konstruktivistischer Sicht stellt sich aber die Frage der Perspektive, da es in bestimmten Kontexten zu Fremdheitskonstruktionen kommt. Außerdem ist hierbei von Interesse, ob es gegebenenfalls zur Instrumentalisierung der Bedrohlichkeits- oder Unüberwindbarkeitsvorstellung kommt. (vgl. Bukow 1999: 38) Aufgabe einer konstruktivistischen Perspektive ist es, die Voraussetzungen, Formen, Funktionen und Auswirkungen der Zuschreibung von Fremdheit näher zu beleuchten. (vgl. Scherr 1999: 51)

6 Migrationspolitik der Europäischen Union

Zur umfassenden Analyse der Identitäts- und Migrationsdiskurse der EU wird die bestehende Migrationspolitik der Europäischen Union miteinbezogen. Wie bereits ausgeführt, geht diese Arbeit von einer enger gefassten Begrifflichkeit der Migrationspolitik aus, die die Asylpolitik nicht inkludiert.

Grundsätzlich differieren die nationalen Migrationspolitiken der Mitgliedsstaaten in Art und Umfang. Einige Länder haben eine koloniale Vergangenheit und sind daher traditionellerweise von „postkolonialer“ Migration betroffen. Andere Länder wie Österreich, Frankreich, die Niederlande oder Deutschland haben in den 50er und 60er Jahren aktiv so genannte „Gastarbeiter“ angeworben. (vgl. Huysman 2000: 753) Bulgarien, Deutschland, Irland, Litauen, Lettland, Polen und Rumänien waren 2009 von einer negativen Netto-Migration betroffen. Die übrigen Mitgliedsstaaten wiesen hingegen eine positive Netto-Migration auf. (vgl. Eurostat 2009a) Die gemeinsame Migrationspolitik der EU ist noch wenig harmonisiert. Migrationspolitik und Fragen ihrer Integration werden aber auch nicht mehr ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene verhandelt. (vgl. Parusel 2009: 39) Diese gemeinsame Vorgehensweise ist darin begründet, dass die Annahme vorherrscht, Themenfelder wie die irreguläre Migration könnten auf EU-Ebene besser gelöst werden als im nationalstaatlichen Alleingang. (vgl. Parusel 2009: 50)

Fokus der vorliegenden Analyse ist nicht nur welche Instrumente und Maßnahmen auf Ebene einer gemeinsamen Migrationspolitik bereits vorhanden sind, sondern auch welche Bereiche der Migrationspolitik noch vollkommen außer Acht gelassen wurden, denn auch die Vorgehensweise, in bestimmten Bereichen keine Handlung zu setzen bedeutet politisches Handeln. Durch das Negieren von Problemen oder durch die Fokussierung auf bestimmte Probleme und die Setzung von Prioritäten wird Politik aktiv gestaltet.

6.1 Die EU auf dem Weg zu einer gemeinsamen Migrations-politik

Gemeinsame migrationspolitische Absichten beinhaltete bereits das Schengener Übereinkommen 1985, das den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen als Ziel hatte. Darin ist die allgemeine Absicht zu finden im Bereich des „Ausländerrechts“ und der Einreisebedingungen je nach Bedarf eine Harmonisierung durchzuführen. (vgl. Tomei 2001: 38f. und Schengener Übereinkommen: Art. 20)

Weiters wurde der Wille zur Zusammenarbeit in diesem Politikbereich im Jahre 1987 in einem Gemeinschaftsdokument, der Einheitlichen Europäischen Akte festgeschrieben. Diese hatte die Errichtung des Binnenmarktes bis 1992 zum Ziel und beinhaltete auch den Entschluss, eine Kooperation im Bereich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen einzugehen.

Ein Jahr zuvor wurde die ad-hoc-Gruppe Einwanderung, welche aus hochrangigen Beamten der zuständigen nationalen Ministerien bestand, gegründet. Im Rahmen dieser Fachgruppe wurden vor allem Fragen des Asylbereichs, aber auch Themen der Familienzusammenführung bearbeitet. Zusätzlich wurde dort die Einrichtung zweier Gremien im Hinblick auf Informations- und Erfahrungsaustausch im Asyl- und Migrationsbereich, CIREA (Center for Information, Discussion and Exchange on Asylum) und CIREFI (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration) beschlossen; beide wurden Anfang der 1990er Jahre eingerichtet. (vgl. Tomei 2001: 37f.) Diese beiden Netzwerke verfügten über geringe öffentliche Transparenz. CIREA wurde im Juni 2002 aufgelöst.

Am 20. Juni 1994 stellte der Rat der Innen - und Justizminister fest, dass keiner der Mitgliedstaaten damals eine aktive Zuwanderungspolitik betrieb. Diese restriktive Vorgehensweise, insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration, sollte fortgesetzt werden. (vgl. Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994) Die EU-Mitgliedstaaten teilten demzufolge schon vor Beginn der Europäisierung der nationalen Migrationspolitik eine restriktive Zuwanderungspolitik.

Vertrag von Maastricht

Durch den Vertrag von Maastricht wurde die bisherige ad-hoc Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in eine formelle umgewandelt. (vgl. Tomei 1997: 13) Die bereits bestehende zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten diente hierbei als Basis. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde eine Arbeitsstruktur mit verschiedenen Ebenen geschaffen. Diese beinhaltete eine komplexe Aufteilung, die zeitweilig zu gegenseitiger Blockierung führte und daher stark kritisiert wurde. Trotzdem wurde durch den späteren Vertrag von Amsterdam diese Arbeitsstruktur nur um eine Ebene verkürzt. So bestanden die Ebenen der Migrationspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam aus:

- dem Rat der EU
- dem Ausschuss der Ständigen Vertreter
- dem Strategischen Ausschuss (als Nachfolger des Koordinierungsausschusses)
- sowie diversen Arbeitsgruppen (vgl. Tomei 2001: 100)

Vertrag von Amsterdam

Der Amsterdamer Vertrag (1999 in Kraft getreten) bestimmte die Übertragung wesentlicher Teile der Migrationspolitik in die Zuständigkeit der Europäischen Union. Vormalig, durch den Vertrag von Maastricht in der dritten Säule Justiz und Inneres angesiedelt, wurde damit ein Teil der migrationspolitischen Angelegenheiten (wie die EU-Außengrenzen und Visapolitik) der ersten Säule zugeordnet. (vgl. Tomei 2001: 57) Bei diesen Bereichen waren die EU-Mitgliedsstaaten indes auch zuvor schon gemeinsam tätig. Im Vertrag von Amsterdam definierte die EU das Ziel, sich langfristig zu einem „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ entwickeln zu wollen. Um dies zu erreichen, wurde der freie Personenverkehr innerhalb der EU bei gleichzeitig verstärkter Kontrolle der EU-Außengrenzen vergemeinschaftet. Dabei wurde der Migrationspolitik eine zentrale Rolle bei den Kernzielen der EU zugesprochen. (vgl. Tomei 2001: 69). Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU ist seitdem eng mit der Migrationspolitik verbunden. „Freedom of movement for some begets tighter control over movements by others.“ (Geddes 2000: 29)

Die vergemeinschaftete Migrationspolitik gilt nicht für alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen. Irland und Großbritannien beteiligen sich grundsätzlich nicht an der gemeinsamen Migrationspolitik. Dänemark nimmt ausschließlich an der Visapolitik teil. Allen drei Ländern ist es durch ein sogenanntes „opt-in“ aber möglich, bei einzelnen Vorschlägen teilzunehmen. (vgl. Tomei 2001: 61)

Eine Übergangszeit von 5 Jahren wurde für die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik eingeräumt. Während dieser Zeitperiode bis 2004 wurde das Europäische Parlament, im Gegensatz zu anderen Politikbereichen, nur konsultiert. Entscheidungen wurden einstimmig im Rat der Europäischen Union getroffen. 2004 wurde das Europäische Parlament durch das Mitentscheidungsverfahren (mit Ausnahme der legalen Migration und Integrationspolitik) am Gesetzgebungsprozess beteiligt. (Bendel/Haase 2008)

Auch 5 Jahre nach dem Vertrag von Amsterdam bilanzierte die EU-Kommission, dass zwar wichtige Fortschritte erzielt wurden, durch die Verträge von Amsterdam und Nizza gebotene Möglichkeiten aber nicht ausreichend genutzt wurden. (vgl. KOM(2004) 401 endgültig)

Tampere Programm

Zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrages wurde ein Arbeitsprogramm entwickelt. Dieses wurde vom europäischen Rat 1999 in Tampere vorgestellt und für den Zeitraum von 5 Jahren, bis 2004, konzipiert. Die Kernbereiche des Arbeitsprogramms zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik waren: die Partnerschaft mit den Herkunftsländern, das gemeinsame Europäische Asylsystem, die Behandlung von Drittstaatsangehörigen, und die Steuerung der „Migrationsströme“. (vgl. SF des Rates Tampere 1999)

Der erste und breiteste Versuch eine gemeinsame Migrationspolitik zu schaffen, ist in der Mitteilung der EU-Kommission „Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“ (KOM (2000) 757) zu finden. Die dem Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegten Vorschläge blieben allerdings weitgehend unbeachtet. (vgl. Birsl 2005: 325)

Haager Programm

An das Programm von Tampere schloss das Haager Programm an. Es wurde für den Zeitraum von 2005 bis 2010 vereinbart. Als Ziele für eine gemeinsame Migrationspolitik der EU wurden darin die Erarbeitung eines Konzepts zur Steuerung der „Migrationsströme“, die Maximierung der positiven Auswirkungen der Migration auf Gesellschaft und Wirtschaft sowie die Einführung eines integrierten Schutzes an den Außengrenzen (in Bezug auf Binnengrenzen, Außengrenzen und Visa) angeführt. (vgl. KOM/2005/0184 endg.) Die Umsetzung des Haager Programmes war allerdings äußerst schleppend. (vgl. Bericht der EU-Kommission über die Umsetzung des Haager Programms 2007, KOM(2008) 373 endg.) Dem Haager Programm bzw. dem Vertrag von Nizza 2003 kann aber die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens für alle Maßnahmen des Titels IV⁵ mit Ausnahme der legalen Migration, zugerechnet werden. Über den Bereich der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen wird seit dem 1. Jänner 2005 durch den Beschluss des Rats, ebenfalls im Mitentscheidungsverfahren entschieden.

Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Eine Wende in der Migrationspolitik der EU brachte die Situation auf den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, über die im September 2005 hunderte Menschen (meist Männer aus Afrika kommend) irregulär nach Spanien und damit in die EU gelangen wollten. Als Reaktion forderten die Staats- und Regierungschefs bei einem informellen Treffen in Hampton Court im Oktober 2005 ein umfassendes europäisches Konzept für die Migrationspolitik. Daraufhin legte die EU-Kommission die Mitteilung „Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen“ vor. (KOM(2005) 621 endgültig) Der Rat beantwortete und bestätigte im selben Jahr die darin vorhandenen Vorschläge mit der Mitteilung

⁵ Dieser umfasst die Bereiche: freier Personenverkehr, Kontrolle der Außengrenzen, Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Sie wurden zuvor der dritten Säule zugeordnet.

„Gesamtansatz zur Migrationsfrage“. (Europäischer Rat: Anlagen zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I, Gesamtansatz zur Migrationsfrage) Darin wird ein umfassender Ansatz in der Migrationspolitik gefordert, der sicherheits- und entwicklungspolitische Aspekte einbezieht.

Auch wenn dies nur im Anhang der Schlussfolgerungen des Rates zu finden ist, wird seitdem kaum ein Dokument der europäischen Union veröffentlicht, das nicht auf diesen umfassenden Ansatz Bezug nimmt. Auf Grund dieses Ansatzes ist eine ressortübergreifende Zusammenarbeit der verschiedenen Generaldirektionen notwendig geworden, die die Arbeit aufgrund der verschiedenen Auffassungen zu Migrationspolitik erschwert. (vgl. Angenedt 2008: 45f.)

Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl

Am 15. und 16. Oktober 2008 (während der Ratspräsidentschaft von Frankreich) nahm der Europäische Rat den von Frankreich initiierten „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ an.

Nach längeren Verhandlungen konnten sich die Mitgliedsstaaten schlussendlich auf eine verkürzte Version des ursprünglich vorgeschlagenen Paktes einigen. Fünf Schwerpunkte wurden für die Etablierung einer umfassenden Migrations- und Asylpolitik der Gemeinschaft formuliert:

- **Legale Migration:** Ein umfassendes Konzept zur legalen Einwanderung soll entwickelt werden, das die Anforderungen und die Aufnahmekapazitäten der einzelnen Mitgliedsstaaten berücksichtigt. Dieser Vorschlag basierte auf der Blue Card-Initiative der EU-Kommission sowie dem damals bereits in Entstehung befindlichen Aktionsplan zur legalen Migration.
- **Illegale Migration:** Hier wird der Fokus auf die Rückführung von irregulären Migrant/innen in ihr Herkunfts- oder Transitland gelegt.
- **Effektivere Grenzkontrollen:** Die Rolle von Frontex, der EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, soll verstärkt werden.

- **Entwicklung eines europäischen Asylsystems:** Die Etablierung von einheitlichen Mindeststandards bis 2009 sowie ein einheitliches Asylverfahren bis 2010 wird gefordert.
- **Partnerschaft mit Drittländern:** Die Schaffung einer Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern, und die Förderung der Entwicklung dieser Drittländer wird als notwendig angesehen. Weiters wurden die Vorteile von zeitlich befristeter Migration betont.

Lissabonner Vertrag

Nach der Blockierung durch das Referendum in Irland am 12. Juni 2008, trat mit Verzögerung am 1. Dezember 2009 der Lissabonner Vertrag in Kraft. Wesentliche Zielformulierung ist die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Damit wird das bisher zentrale und integrationsstiftende gemeinsame Binnenmarktbestreben abgelöst. Bedeutend ist beim Lissabonner Vertrag auch die Festschreibung des Mitentscheidungsverfahrens als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“. (vgl. Müller-Graff/Kainer 2009: 124) Damit ist im Bereich der Migrationspolitik grundsätzlich die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu einem Gesetzesvorschlag, wie einer Richtlinie oder einer Verordnung, erforderlich. Dieses neue Verfahren betrifft insbesondere die gemeinsame Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik. (Lissabonner Vertrag, Art. 62 (2), Art. 63 und Art. 63a (2)) Weiterhin ausgenommen vom Mitentscheidungsverfahren ist die Regelung der legalen, arbeitsmarktbezogenen Migration. (Art. 63a, Absatz 5) Hier gilt weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip im Rat.

Durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens gewinnt die Gesetzgebung im Bereich der Verordnungen und Richtlinien durch die Beteiligung des direkt gewählten Europäischen Parlaments an demokratischer Legitimität. Weiters wird durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit, der Blockierung von Gesetzgebungsentschlüssen entgegengewirkt. Zuvor konnte auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips im Ra, ein Entwurf mit nur einer Gegenstimme abgelehnt werden.

Die Sonderregelung für Dänemark, Großbritannien und Irland im Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts bleibt auch durch den Lissabonner Vertrag aufrecht. (vgl. Müller-Graf/Kainer 2009: 124)

Stockholmer Programm

In enger Zusammenarbeit mit dem Lissabonner Vertrag wurde ebenfalls im Dezember 2009 das Stockholmer Programm als Nachfolger des Haager Programms verabschiedet. Es legt die Prioritäten der Europäischen Union für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Jahre 2010 bis 2014 fest. Zu Prioritäten bestimmt wurden: die Weiterentwicklung des integrierten Grenzmanagements und der Visumpolitik, die Stärkung der Rolle von Frontex, und die Inbetriebnahme von SIS II (Schengener-Informationssystem) und VIS (Visa-Informationssystem). Weiters ruft der Europäische Rat die EU-Kommission auf, konkrete Pläne zur Entwicklung eines elektronischen Systems auszuarbeiten, welches jede Ein- und Ausreise in bzw. aus der Europäischen Union aufzeichnet. In einem weiteren Punkt wird darauf hingewiesen, dass die Grundrechte von Migrant/innen gewahrt werden und eine „echte“ gemeinsame Politik bezüglich legaler Migrationsmöglichkeiten aufgebaut werden soll. Die gemeinsame Migrationspolitik ist dabei auf Grundlage des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl und des Gesamtansatzes zu entwickeln. Im Mittelpunkt der gemeinsamen Migrationspolitik stehen die Integrationspolitik, die Bekämpfung irregulärer Migration und die Partnerschaft mit Drittstaaten. Das Stockholmer Programm wird über einen Aktionsplan umgesetzt, der im Juni 2010 verabschiedet wurde. (vgl. Stockholmer Aktionsplan, KOM(2010) 171 endgültig)

Finanzierung der gemeinsamen Migrationspolitik

Als wesentliches Finanzierungsinstrument dient das zum Ausbau der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik errichtete „General Programme: Solidarity and Management of Migration Flows“. Es hat eine Laufzeit von 2007 bis 2013 und ein vorgeschlagenes Programmbudget von 5.866 Mio. Euro. Es beinhaltet vier Finanzierungsinstrumente:

- Fonds zum Schutz der Außengrenzen: Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen (2007 bis 2013: 1.820 Mio. Euro)
- Integrationsfonds: Förderung der Integration von Migrant/innen (2007 bis 2013: 825 Mio. Euro)
- Rückkehrfonds: Finanzielle Unterstützung von Projekten zur Rückkehr von Migrant/innen in ihre Herkunftsländer. (2007 bis 2013: 676 Mio. Euro)
- Europäischer Flüchtlingsfonds (2008 bis 2013: 628 Mio. Euro)

Von diesen Fonds abgesehen, werden zusätzlich 285,1 Mio. EUR an die Agentur Frontex, 900 Mio. Euro für den Aufbau von IT-Großsystemen, und 62,3 Mio. Euro für die Schaffung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Wanderungsbewegungen investiert. (vgl. Europa - Zusammenfassungen der EU Gesetzgebung 2008)

6.2 Instrumente und Maßnahmen

Migrationspolitik ist breit gefächert und findet nicht in einer Institution der Europäischen Union allein statt. Dies zeigt sich anschaulich am Beispiel der Europäischen Kommission: von den 37 Generaldirektionen und Diensten gibt es keine, die sich ausschließlich dem Thema Migration widmet. (vgl. Wessels 2008: 248)

Innerhalb der Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ gibt es zwei Direktionen als Untergruppen, die sich einerseits mit „Einwanderung und Asyl“ und andererseits mit „Migration und Grenzen“ auseinandersetzen. Auch bei den 20 parlamentarischen Ausschüssen des Europäischen Parlaments gibt es keinen, der sich ausschließlich der Migrationsthematik widmet. In den verschiedenen Ausschüssen wird je nach Schwerpunktsetzung des Ausschusses Migration als Themenfeld einbezogen. Dies betrifft vor allem die folgenden Ausschüsse: Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Entwicklungsausschuss, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten sowie den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten.

In den folgenden Kapiteln werden neben den bestehenden rechtlichen Regelungen auch wichtige Mitteilungen der Institutionen der EU, vor allem der EU-Kommission, die in diesem Bereich Initiativrecht besitzt, einbezogen. Zu den rechtlich bindenden Bestimmungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gehören neben den Richtlinien und den Verordnungen auch die Entscheidungen. Eine Verordnung hat allgemeine und unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat an den sie gerichtet wird bezüglich des darin formulierten gemeinsamen Ziels verbindlich. Wie die nationale Umsetzung der Richtlinie aussieht, ist den Mitgliedsstaaten überlassen. Die Entscheidung ist in allen Teilen für diejenigen verbindlich, an die sie sich richtet. (vgl. EG-Vertrag 2002: Artikel 249) Empfehlungen und Stellungnahmen sind hingegen nicht verbindlich.

Zur anschaulichen und übersichtlichen Darstellung des derzeitigen Standes der gemeinsamen Migrationspolitik der EU werden die Instrumente, Maßnahmen und

Dokumente in diesem Politikbereich in folgende Bereiche gegliedert: Visapolitik, Kontrolle der Außengrenzen und irreguläre Migration, Integration, Partnerschaft mit Drittstaaten und Migration und Entwicklung. Die jeweils bedeutendsten Ergebnisse und Vorschläge werden vorgestellt.

6.2.1 Visapolitik

Die Harmonisierung der Visapolitik als Teilbereich der Kontrolle der Außengrenzen, ist im Vergleich zu den anderen Bereichen der Migrationspolitik bisher weit vorangeschritten.

Grundlage der heutigen gemeinsamen Außengrenzensicherung, und damit auch der Visapolitik ist Artikel 62 des Amsterdamer Vertrags. In diesem wurde festgelegt, dass die Binnengrenzen-Kontrollen nicht nur für EU-Bürger/innen sondern auch für Drittstaatsangehörige wegfallen sollen. Als Gegengewicht gegen diese freie Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb des gesamten Schengen-Raums, sollte das Überschreiten der Außengrenzen durch einheitliche Visa gemeinsam geregelt werden. Die gemeinsame Visapolitik der EU umfasst ausschließlich Drittstaatsangehörige, die sich bis zu 3 Monate in einem der Mitgliedstaaten aufhalten, und deren Staat sich auf der Liste der visumpflichtigen Länder befindet. Visa zum längerfristigen Aufenthalt werden weiterhin nationalstaatlich geregelt. Die Liste der visapflichtigen und visabefreiten Drittländer wird jährlich geprüft. (vgl. Verordnung 539/2001)

Visa-Informationssystem

Am 8. Juni 2004 gab es eine Entscheidung des Rates (2004/512/EG) zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS). Seit 9/11 wird das Visa-Informationssystem (VIS) als gemeinsames System zur Speicherung von Visa-Anträgen und Daten aufgebaut. Im Jahr 2012 soll das Visa-Informationssystem endgültig fertig gestellt werden. VIS ist ein System für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten, welches folgende Ziele verfolgt: die Bekämpfung der Verwendung gefälschter Dokumente, die Erleichterung von Visa-

Angelegenheiten und Rückführungsverfahren und die Verhinderung von „Visa-shopping“. Dabei werden bei der Ein- und Ausreise die Echtheit des Visums sowie die Identität des Inhabers mit Hilfe des VIS kontrolliert. Biometrische Merkmale wie Gesichtsbild und Fingerabdrücke, die aus dem Visa-Antrag stammen werden abgeglichen. Die Daten können bis zu 5 Jahre im VIS gespeichert werden. Die betreffende Person ist dazu berechtigt darüber informiert zu werden, welche Daten im System gespeichert wurden und kann gegebenenfalls Berichtigungen fordern.

Eine Verordnung ermöglicht es bestimmten mitgliedstaatlichen Behörden und Europol, den Zugang zu VIS zur Strafverfolgung bei Terrorismus oder anderen schweren Straftaten zu nutzen. (vgl. ABI. EG 2008 Nr. L 218, S. 129) Das VIS soll zukünftig zusammen mit dem SIS II eingesetzt werden, dem Schengener Informationssystem zweiter Generation, Nachfolger des SIS, das seit 1995 existiert. Unter anderem sollen in der gemeinsamen Datenbank des VIS und SIS II Informationen über die Abschiebung irregulärer Migrant/innen, über Drittstaatenangehörige, denen die Einreise in die EU verweigert worden ist, und über Einzelpersonen, gegen die ein Haftbefehl vorliegt oder die unter polizeilicher Beobachtung stehen, gespeichert und verbreitet werden. (vgl. Geyer 2008: 24f.)

SIS und SIS II

Das SIS (Schengener Informationssystem) ist ein Fahndungsinformationssystem, in dem zur Verhaftung ausgeschriebene, mit einer Einreisesperre belegte oder vermisste Personen, sowie gestohlene Gegenstände (z.B. Autos, Waffen, Identitätsdokumente) erfasst werden. Es enthält heute mehr als 13 Millionen Datensätze (die große Mehrheit betrifft Gegenstände), die jederzeit (auch bei mobilen Kontrollen) abgerufen werden können. Zugriff haben unter anderem die Polizei-, Grenzschutz- und Visumsbehörden in 22 EU-Ländern sowie in Norwegen und Island. Zur Verhaftung können nur Personen ausgeschrieben werden, wenn das vorgeworfene Delikt mit mindestens einem Jahr Freiheitsentzug bestraft werden kann (z.B. schwerer Diebstahl, Drogenhandel, Mord) oder wenn bereits ein Strafurteil von mindestens vier Monaten Freiheitsentzug vorliegt. Mit SIS II, das zurzeit entwickelt wird, soll die Kapazität des Informationssystems verbessert werden. Biometrische Daten werden erfasst, Verknüpfungen zwischen

Ausschreibungen hergestellt und der Zugang zu den Daten auf diejenigen Behörden ausgedehnt werden, die sich mit der inneren Sicherheit befassen (z.B. Europol, Eurojust und die Straßenverkehrsämter).

Visakodex

Seit April 2010 gibt es den sogenannten EU-Visakodex, der alle bisherigen rechtlichen Regelungen zusammen fasst und allen Ländern des Schengen-Raums⁶ einheitliche Regeln für die Ausstellung von Visa für den Zeitraum von 3 Monaten vorgibt. Er beinhaltet ein einheitliches Formular zur Visabeantragung (inklusive biometrischer Daten in Form eines Lichtbildes und Fingerabdrücke der 10 Finger) sowie eine generelle Visagebühr von 60 Euro. Ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen wurde am 19. März 2010 von der EU-Kommission angenommen und ist zukünftig für alle Konsularmitarbeiter/innen der Mitgliedstaaten verfügbar. (vgl. Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft)

6.2.2 Kontrolle der Außengrenzen und irreguläre Migration

Dieser Bereich der Migrationspolitik ist wie die Visapolitik im Gegensatz zu anderen Bereichen von einer stärkeren Harmonisierung geprägt.

Die Kontrolle der Außengrenzen wurde erstmals 1995 durch das Schengener Durchführungsübereinkommen geregelt. Dessen erklärtes Ziel war unter anderem die Außengrenzen zur Gewährleistung des Binnenmarktes zu sichern. Dem folgend wurden darin einheitliche Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige festgesetzt (z.B. dass eine Einreise in den Schengenraum nur mit einem gültigen Visum erfolgen darf).

⁶ Die Staaten des Schengen-Raums umfassen derzeit 22 EU-Mitgliedstaaten und 3 assoziierte Staaten (Schweiz, Island und Norwegen). Nicht Teil der Schengen-Staaten sind Bulgarien, Großbritannien, Irland, Rumänien und Zypern.

Das Augenmerk der Migrationspolitik wurde, vor allem nach dem 11. September 2001 auf die Kontrolle der Außengrenzen gelegt. Als Triebfeder kann hierbei der Vorschlag der EU-Kommission von 2002 mit dem Titel „Towards integrated management of the external borders of the member states of the EU“ gesehen werden. In diesem wurde erstmals eine Einheit zur Durchführung von operativen Kooperationen der Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen gefordert. (vgl. Bendel 2009: 8)

Im Jahr 2003 waren sicherheitspolitische Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik Schwerpunktthema beim Treffen der nationalen Innenminister in Brüssel. Hierbei wurde das Visa-Informationssystem ins Leben gerufen, wie auch die Einführung von biometrischen Daten bei der Visaerteilung beschlossen. (vgl. Birsl 2005. 118)

Frontex

Die Forderung nach einer Einheit zur Durchführung von operativen Kooperationen an den Außengrenzen wurde in limitierter Weise durch Frontex (frz. frontières extérieures), die europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, verwirklicht. Frontex ist eine Gemeinschaftsagentur mit Sitz in Warschau. Sie wurde aufgrund einer Verordnung des Rates vom 26. Oktober 2004 errichtet. Zu ihren Aufgaben gehören: die Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen, die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten wie die Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen, die Erstellung von Risikoanalysen und Analysen relevanter Forschung im Bereich der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen, die technische und operative Unterstützung der Mitgliedstaaten sowie die Unterstützung bei gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten. (vgl. Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates)

In enger Bindung an die Agentur Frontex, wurde 2006 die Schaffung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rapid Border Intervention Teams, Abkürzung RABIT) beschlossen. Diese bestehen aus ausgewählten

Polizei- und Grenzschutzbeamten, die auf Ansuchen eines Mitgliedsstaates die nationalen Grenzschutzbehörde unterstützen sollen bei plötzlichem „Zustrom einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen, die versuchen, illegal in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen“. Über den Einsatz dieser Soforteinsatzteams entscheidet der Direktor von Frontex. Auch die weitere Koordinierung des Einsatzes läuft über Frontex. Die Mitglieder des internationalen Einsatzteams sind an die Weisungen und rechtlichen Bestimmungen des jeweiligen um Unterstützung bittenden Mitgliedsstaates gebunden. Sie können nur in Anwesenheit nationaler Grenzschutzbeamter handeln. (vgl. Verordnung (EG) Nr. 863/2007)

Im Oktober 2010 wurde erstmals die Hilfe dieser Soforteinsatzteams angefordert. Griechenland suchte dabei für die Unterstützung bei der Überwachung der Landgrenze zur Türkei an. Daraufhin wurden 5 Tage später 175 Polizei- und Grenzschutzbeamte sowie Fahrzeuge aus dem CRATE Bestand (Central Record of Available Technical Equipment) nach Griechenland entsandt. (Der Standard 25. Oktober 2010, Frontex Press Release 29 October 2010)

Von UNHCR wurde die prinzipielle Erweiterung dieser Pools um Experten im Bereich des Asylverfahrens und für betreffende Befragungen vorgeschlagen. (vgl. COWI report 21009: 7)

Ebenfalls in Verbindung mit Frontex wurde 2007 das Europäische Patrouillennetz (EPN) ins Leben gerufen. Durch dieses patrouillieren die kooperierenden Mitgliedstaaten (Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Slowenien, Malta, Griechenland und Zypern) gemeinsam in den küstennahen Gebieten der betreffenden Länder.

Im Rahmen von Frontex wurden 2008 zwei gemeinsame Operationen durchgeführt: HERA und NAUTILUS. Vorrangiges Ziel der Operation HERA war es irreguläre Migration aus Westafrika zu den Kanarischen Inseln zu verhindern. Die Operation wurde von Frontex angeführt und folgte dem Ziel, Personen davon abzuhalten die EU zu betreten, und diese stattdessen „umzuleiten“ (diverted). „Persons that were intercepted during Joint Operation HERA 2008 at sea who have either been convinced to turn back to safety or have been escorted back to the closest shore (Senegal or Mauritania).“ (vgl. Frontex Newsrelease 17-02-2009)

Wie diese „Umleitung“ statt findet, bleibt unklar. Im Falle von HERA lag die Zahl der Personen die auf offener See wieder zur Umkehr bewegt oder gezwungen wurden bei 5.969.

Die zweite Operation NAUTILUS diente dazu, die Grenzkontrollen im Mittelmeer zu reaktivieren um Migration von Nordafrika nach Malta und Italien zu verhindern. Die Zahl der hierbei von der Migration nach Europa abgehaltenen Personen wurde von Frontex nicht veröffentlicht.

Technische Ausrüstung bezieht Frontex durch das CRATE (Central Record of Available Technical Equipment). Hierbei handelt es sich um ein Register des Equipments das von den Mitgliedsstaaten freiwillig der Agentur zur Verfügung gestellt wird. Im Jahr 2007 standen Frontex dadurch offiziell 21 Flugzeuge, 27 Hubschrauber und 16 Schiffe, 3 mobile Radarstationen, 167 zu Grenzüberwachungs- und 191 zu Grenzkontrollzwecken geeignete Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung. (vgl. EU-Pressemitteilung MEMO/07/203: 2007) In einem extern durchgeführten Evaluierungsbericht wird allerdings festgehalten, dass die zugesicherten Ausrüstungsgegenstände und Fahrzeuge nicht bindend von den Mitgliedsstaaten auch tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. (vgl. COWI report 2009: 7) Daher bedeutet dies nicht die Anzahl der faktisch vorhandenen Ausrüstung.

Frontex steht seit seiner Gründung unter massiver Kritik von Menschenrechtsorganisationen. Deren Vorwurf lautet, dass durch die Überwachung der Grenze Migrant/innen immer gefährlichere Routen auf sich nehmen um unentdeckt in die Europäische Union zu gelangen. Im erwähnten externen Evaluierungsbericht von Frontex aus dem Jahre 2009 wird angeführt, dass durch diesen Druck von NGOs menschenrechtliche Aspekte auf der Agenda der Agentur erstrangig behandelt werden. Die Einhaltung der Menschenrechte werde demgemäß durch den Einsatz von Frontex sogar erhöht: „Where this is not the case increased patrolling might actually increase the flow as the migrants recognize that they have a better chance of surviving their dangerous voyage and run no risk of refoulement. This, in turn, means that the operations have a positive impact on the human rights of the migrants as they see their chances of survival increasing!“ (vgl. COWI report 2009: 41, 43) Die Kritiken der

Menschenrechtsorganisationen behaupten gegenteiliges. Die Überwachung von Frontex führe wie erwähnt dazu, dass Migrant/innen immer gefährlichere Routen wählen um in die EU zu gelangen. Für Asylbewerber/innen wird die Chance einen Asylantrag zu stellen durch diese Verhinderung in die EU zu gelangen, verunmöglicht. Eine im Auftrag von Amnesty International, Pro Asyl und Forum Menschenrechte erstellte Arbeit weist diesbezüglich darauf hin, dass Menschen- und Asylrechte nicht wie derzeit in der europäischen Praxis gehandhabt nur innerhalb der 12-Meilen-Zone, sondern rechtlich gesehen auch auf hoher See gelten. Demnach hätten Asylbewerber/innen auch auf hoher See das Recht einen Asylantrag zu stellen. (u.a. Fischer-Lescano/Löhr 2007) In der Realität ist dies nicht der Fall. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewähren Asylanträge nur wenn diese innerhalb der 12-Meilen-Zone gestellt werden und versuchen daher das Betreten dieser Zone durch massive Grenzüberwachung zu verhindern. Die finanziellen Zuwendungen an Frontex steigen stetig. Im Jahr 2008 betrug das Budget 70 Mio. Euro, und damit doppelt so viel wie im Jahr 2007 und vier Mal so viel wie 2006. 75 % der Kosten entfallen auf gemeinsame Grenzoperationen, hiervon wiederum 62 % auf Operationen an den Seegrenzen. Damit liegt die Budgetausgabe für die Seegrenzen bei 2/3 des Gesamtbudgets. (vgl. COWI report 21009: 6, 25)

Schengener Grenzkodex

Am 15. März 2006 wurde bezüglich der gemeinsamen Regelung der Grenzkontrollen der Schengener Grenzkodex ins Leben gerufen. (vgl. Verordnung (EG) 562/2006) Diese Verordnung stellt die Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar. Sie legt Regeln für die Grenzkontrollen in Bezug auf Personen fest, welche die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union überschreiten. In dieser Verordnung werden allerdings nur grobe Verhaltensgrundlagen wie etwa, dass die Außengrenzen nur an den Grenzübergangsstellen überschritten werden dürfen, festgehalten. (vgl. Schengener Grenzkodex 2006)

Grenzüberwachungssystem

Im Juli 2006 wurden in einer Mitteilung der EU-Kommission die politischen Prioritäten bei der Bekämpfung der irregulären Migration von Drittstaatsangehörigen festgehalten. Hierbei wird darauf hingewiesen, dass die illegale Migration die "[...] Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Einwanderungspolitik [...]" untergrabe. (KOM/2006/402 endg.)

In Konsequenz dazu, wurde in einer weiteren Mitteilung (KOM(2006) 733 vom 30. November 2006 über den Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union) erstmals die Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) von der EU-Kommission vorgeschlagen. Mitte Februar 2008 wurde diese Idee abermals aufgegriffen und in einer Mitteilung der EU-Kommission veröffentlicht. Sie beinhaltet die Pläne über ein integriertes europäisches Grenzverwaltungssystem mit anfänglichem Schwerpunkt auf die südlichen und östlichen Außengrenzen der EU. (vgl. Mitteilung IP/08/215) Die diesbezüglichen Vorschläge enthalten konkrete Maßnahmen für die europäische Grenzschutzagentur Frontex sowie längerfristige Überlegungen zur effizienteren Überwachung der Ein- und Ausreise und die Einrichtung eines gesamteuropäischen Grenzüberwachungssystems. Wie in den Schlussfolgerungen der Ratssitzung der Innen- und Justizminister im Juni 2008, ausgeführt, wurde dieser Ansatz von den Mitgliedstaaten bestätigt und begrüßt. Die Etablierung dieses Grenzüberwachungssystems sollte dem folgend in drei Schritten ablaufen:

1. Die derzeitigen nationalen Überwachungskapazitäten der Mitgliedstaaten und die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten fördern.
2. Neue Instrumente und Konzepte auf EU-Ebene entwickeln.
3. Alle Bedürfnisse und Instrumente hinsichtlich maritimer Überwachung in eine Informationsbasis integrieren. (vgl. SEC(2009) 1265 final)

Bezüglich der Grenzverwaltung wurden zusätzlich in einer Mitteilung der EU-Kommission von 2008 mit dem Titel "Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union" drei mögliche Mechanismen für eine selektive Grenzverwaltung aufgelistet. Die erste Maßnahme sieht eine

Erleichterung des Grenzübertritts für spezifisch registrierte Personen (so genannte "Bona-fide-Reisende") vor. Die zweite eine Schaffung eines Systems zur Registrierung von Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen, um Personen deren Visum oder Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist, identifizieren zu können. Nach Angaben der EU-Kommission bilden diese so genannten „Overstayer“ den größten Teil der irregulären Migrant/innen. Als letzte Maßnahme soll ein System, das elektronische Einreisebewilligung verwaltet, ESTA (Electronic System of Travel Authorisation) eingerichtet werden. (vgl. KOM(2008) 69 endgültig). Als Reaktion auf diese Mitteilung der EU-Kommission veröffentlichte das Europäische Parlament eine kritische Entschließung (diese hat nur eine auffordernde Wirkung) die darin u.a. bedauert, dass "[...] die Grenzkontrollpolitik der Europäischen Union auf der Annahme basieren soll, jeder Reisende sei potenziell verdächtig und müsse seine Redlichkeit erst unter Beweis stellen". Außerdem wurde kritisiert, dass die entstehenden Kosten und der Nutzen in keiner Verhältnismäßigkeit zueinanderstehen. Weiters wurden die möglichen Datenschutzverletzungen sowie die Abwesenheit eines umfassenden Masterplans der allgemeine Ziele und die allgemeine Struktur der Grenzverwaltungsstrategie formuliert, beklagt. (vgl. Entschließung Europäisches Parlament P6 TA(2009)0085)

Rückführung

Die von der EU-Kommission im Jahr 2005 vorgelegte Rückführungsrichtlinie wurde vom Europäischen Parlament mit Änderungsvorschlägen bedacht und vom Rat sowie der EU-Kommission angenommen. Die Richtlinie trat mit 13.01.2009 in Kraft. Bis zum 24. Dezember 2011 muss die Richtlinie in ihrem vollen Umfang auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt werden. (vgl. Richtlinie 2008/115/EG) In der Richtlinie festgeschriebene Verfahrensgrundlagen sind u.a.: Nach der Entscheidung über eine Rückführung ist eine Abschiebungsanordnung zu erlassen. Danach ist eine Ausreisfrist, die zwischen 7 und 30 Tagen liegen kann, für eine freiwillige Rückkehr zu gewähren. In Hinsicht auf Zwangs- oder Gewahrsamsmaßnahmen wurde nur festgehalten, dass ein „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ einzuhalten ist.

Bezüglich der Harmonisierung der rechtlichen Sanktionen bei irregulärer Einreise, verabschiedete der Rat bereits im Jahr 2002 die Richtlinie 2002/90/EG zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt

Durch den Lissabonner Vertrag erweitern sich die Kompetenzen der EU im Bereich der Kontrolle der Außengrenzen erheblich. In Art. 77 Abs 2 lit. d AEUV des Vertrages wird die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems, das langfristig auch die Voraussetzung für einen europäischen Grenzschutzkorps schaffen könnte, festgehalten. (vgl. Müller-Graff/Kainer 2009: 124)

6.2.3 Integration

In verschiedenen EU-Dokumenten (wie dem Europäischen Gemeinschaftsvertrag, der Mitteilung der EU-Kommission 2003/336 endg, und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere 1999 und Den Haag 2005) wird Integration als wechselseitiger Prozess zwischen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Aufnahmelandes angesehen. Dabei wird "[...] Integration als ein gegenseitiger Prozess basierend auf gleichen Rechten und Pflichten der rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes verstanden, der auf die umfassende Partizipation der Einwanderer abzielt. Dies bedeutet zum einen, dass die Gesellschaft des Gastlandes Einwanderern einen formalen Rechtsrahmen bietet, so dass der Einzelne am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben teilhaben kann. Es bedeutet aber auch, dass die Einwanderer die grundlegenden Normen und Werte des Gastlandes respektieren und sich aktiv am Integrationsprozess beteiligen, ohne ihre eigene Identität aufgeben zu müssen." (Mitteilung KOM 2003: 18)

Die Europäische Union besitzt in diesem Teilbereich der Migrationspolitik, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip⁷ gegenüber den Nationalstaaten, Ländern und Kommunen nur begrenzte Kompetenzen. (Bendel 2009: 11) Ungeachtet dessen das Integrationspolitik explizit als nationalstaatliche Kompetenz festgeschrieben wurde, findet aber ein reger Austausch und Abstimmung des Handelns der einzelnen Nationalstaaten statt. Neue integrationspolitische Maßnahmen werden ohne den Erfahrungsaustausch und Vergleich mit Maßnahmen in anderen EU-Ländern kaum mehr durchgeführt. Eines der relevanten Netzwerke ist dabei der von der EU-Kommission im Jahr 2002 eingesetzte „National Contact point on Integration“. Es besteht aus Beamten die in den nationalen Ministerien für Integration arbeiten. (Hunger/Aybek/Ette/Michalowski, Hrsg. 2008: 8) Zusätzlich ist das Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, welches von der EU-Kommission (Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit) herausgegeben wird, ein wichtiges Element des Wissenstransfers. Hierin werden „good practice“ Beispiele der einzelnen Mitgliedsländer vorgestellt.

Im November 2004 einigte sich der Rat "Justiz und Inneres" auf elf Grundprinzipien für einen gemeinsamen Rahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen. (vgl. Ratsmitteilung, 14615/04 Presse 321)

- Die Eingliederung ist ein dynamischer Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens.
- Die Achtung der Grundwerte der Europäischen Union ist erforderlich.
- Die berufliche Beschäftigung ist eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses.
- Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sind essentiell.
- Die Förderung von Migrant/innen und deren Kinder im Bereich des Bildungswesens ist unerlässlich.
- Ein gleichberechtigter Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen ist zu gewähren.

⁷ Dem folgend die Europäische Union nur dann handelt, wenn EU-Maßnahmen verglichen mit nationalem oder lokalem Handeln wirksamer sind.

- Gemeinsame Foren, interkultureller Dialog, Aufklärung und integrationsfreundliche Lebensbedingungen in den Städten sollen Integrationsprozesse fördern.
- Die in der europäischen Grundrechtecharta garantierte Achtung der Vielfalt der Kulturen und das Recht auf freie Religionsausübung (sofern dem nicht andere unverletzliche europäische Rechte oder einzelstaatliches Recht entgegenstehen) sollen gewahrt werden.
- Die demokratische Beteiligung von Migrant/innen im Bereich der Politik sowie an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen, insbesondere auf lokaler Ebene, soll gefördert werden.
- Integrationsmaßnahmen sollen in alle wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung einbezogen werden.
- Klare Ziele, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen sind zu entwickeln, um Maßnahmen gegebenenfalls anzupassen, Integrationsfortschritte zu bewerten und Informationsflüsse effizienter zu gestalten. (vgl.(Ratsmitteilung, 14615/04 (Presse 321))

Obgleich wie zuvor angeführt in der deutschen Fassung dieser Ratsmitteilung Integration als wechselseitiger Prozess definiert wird, wird das Wort „Eingliederung“ anstelle des Wortes „Integration“ verwendet. Dieser Begriff impliziert, dass Integrationsbemühungen ein einseitiger Prozess von Migrant/innen sind, die sich im neuen Zielland anzupassen haben. Nähere Erläuterungen zu dieser Thematik finden sich im Kapitel 7.2.

Im Jahr 2005 folgte eine weitere Mitteilung der EU-Kommission zur Integrationspolitik: "Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union". Die gemeinsamen Grundprinzipien fungierten darin als Leitlinie. Hier wurden Vorschläge für Maßnahmen sowohl auf EU, als auch auf nationaler Ebene entworfen. Die Mitgliedstaaten wurden insbesondere aufgefordert, die Entwicklung umfassender nationaler Integrationsstrategien voranzutreiben. Im Vordergrund stehen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Sinne der Migration von qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Weiters sind die Förderung von

Grundrechten, der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit in diesem Dokument enthalten. (vgl. KOM (2005) 389 endg.)

Die zwei Schwerpunktbereiche der rechtlichen Harmonisierung in der Integrationspolitik der Europäischen Union sind:

- Antidiskriminierung und
- Rechte langfristig Aufenthaltsberechtigter

Unter langfristig Aufenthaltsberechtigten werden Drittstaatsangehörige, die sich 5 Jahre durchgehend und rechtmäßig in einem Mitgliedsland aufhalten, verstanden. Hierbei sollen Rechte in folgenden Bereichen gewährt werden: Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, allgemeine und berufliche Bildung einschließlich Stipendien und Ausbildungsbeihilfen, soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinn des nationalen Rechts, steuerliche Vergünstigungen, Vereinigungsfreiheit sowie Mitgliedschaft und Betätigung in einer Gewerkschaft und Zugang zum Arbeitsmarkt. (vgl. Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen)

Die für die Durchführung der Richtlinie über die Rechte langfristig Aufenthaltsberechtigter erforderlichen Maßnahmen mussten von den Mitgliedstaaten bis 23. Dezember 2006 erlassen werden. Eine Evaluierung der Umsetzung wird bis 2011 von der EU-Kommission durchgeführt und dem Europäischen Parlament sowie dem Rat vorgelegt. Von vielen NGOs wird die Richtlinie als „kleinster gemeinsamer Nenner“ kritisiert. Die Mindestvorgaben verschlechterten u.a. die Situation der langfristig Aufenthaltsberechtigten in Belgien und Frankreich. Denn die Richtlinie sieht eine Aufenthaltsdauer von min. 5 Jahren vor, Belgien und Frankreich vergaben schon ab 3 Jahren Rechte an Migrant/innen. Das Recht auf Familienzusammenführung, Wahlrecht und das Recht auf Sozialhilfe wurde in diesen beiden Ländern an Personen mit diesem Status vergeben; die Richtlinie sieht die Vergabe dieser Rechte nicht vor. Allerdings vergaben die anderen Mitgliedsstaaten weniger oder keine Rechte an langfristig Aufenthaltsberechtigte wie Österreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal und Spanien. (vgl. Luedtke 2008: 8f.)

Finanzierung

Auf europäischer Ebene stehen verschiedene finanzielle Instrumente zur direkten oder indirekten Finanzierung der Integration zur Verfügung. Hierbei ist u.a. der Europäische Sozialfond zu nennen. Dessen erklärtes Ziel es ist, Diskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung und am Arbeitsplatz zu bekämpfen und die Beteiligung von Migrant/innen an der Beschäftigung zu erhöhen. In Zusammenarbeit mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) wurde 2007 das PROGRESS-Programm (Community Programme for Employment and Social Solidarity) etabliert, dessen Laufzeit mit 2013 endet. Im Rahmen des PROGRESS-Programms werden Maßnahmen finanziert die folgende Bereichen fördern: Beschäftigung, Sozialschutz und soziale Integration, Arbeitsbedingungen, Nichtdiskriminierung, Vielfalt und Gleichstellung der Geschlechter. Migrant/innen sind hierbei eine von mehreren Zielgruppen. In den Bereichen Bildung und Kultur wurden verschiedene Programme wie SOKRATES, LEONARDO DA VINCI und KULTUR 2000 initiiert, die den interkulturellen Austausch fördern.

Seit 2007 gibt es das Rahmenprogramm Solidarität und Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013, das vier Fonds umfasst (Europäischer Flüchtlingsfonds, Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen, Europäischer Rückkehrfonds und Außengrenzenfonds). Ziel des Integrationsfonds ist es, nationale Anstrengungen bei der Entwicklung von Integrationsstrategien und Aktionspläne zu unterstützen. Die Finanzmittel des Fonds wurden für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 auf 825 Mio. EURO festgesetzt. (vgl. Entscheidung des Rates 2007/435/EG)

6.2.4 Partnerschaft mit Drittstaaten

2006 hielt die EU-Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament fest, dass Migrationspolitik in Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern berücksichtigt werden muss. (vgl. KOM(2002) 703 endg.) Auch bei den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla 2002 wird ausführlich auf die Wichtigkeit der Kooperation mit Drittstaaten im Bereich der Migrationssteuerung hingewiesen. Erstmals wurde hierbei auch nachdrücklich dazu aufgefordert in Kooperations- und Assoziationsverträgen, die zwischen der EU mit Drittstaaten geschlossen werden, Drittstaaten durch sogenannte Migrationsklauseln zur Rücknahme irregulärer Migrant/innen und zur gemeinsamen Migrationssteuerung zu verpflichten. (vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates 13463/02: 10)

Die Unterstützung von Drittstaaten verlief zu Beginn durch die PHARE-Länderprogramme. Die zehn Beitrittskandidaten wurden durch dieses Programm von 1997 bis 2003 mit einem Gesamtbetrag von 413,3 Mio. Euro für verschiedene Projekte unterstützt. Zusätzlich gab es die geographischen Instrumente TACIS und MEDA, durch die von 2002 bis 2006 Maßnahmen, mit direktem Zusammenhang zu Migration, in den Balkanländern, Osteuropa und im Mittelmeerraum mit insgesamt 450 Mio. Euro unterstützt wurden. (vgl. Mitteilung KOM(2006) 26: 6)

Zum finanziellen Beistand der Drittstaaten in der migrationspolitischen Zusammenarbeit mit der EU wurde das Programm AENEAS geschaffen. Dieses war ursprünglich für den Zeitraum 2004 bis 2008 konzipiert und mit Mitteln von 250 Mio. Euro ausgestattet. (vgl. Mitteilung KOM(2006) 26: 5)

Das thematische Programm „Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“, als Fortsetzung von AENEAS, unterstützt Drittländern seit 2007 bei der „besseren Steuerung der Migrationsströme“. Innerhalb der Laufzeit 2007 bis 2013 werden Initiativen gefördert, die sich mit folgenden Themenbereichen beschäftigen: der Verbesserung der positiven Wechselwirkung zwischen Migration und Entwicklung, der Wirtschaftsmigration, der Verhütung und

Bekämpfung der irregulären Einwanderung, der freiwilligen Rückkehr von Migrant/innen und dem Asylwesen.

Die Instrumente und Maßnahmen der EU im Bezug auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Migration sind konsequenterweise vor allem auf die Nachbarstaaten der EU fokussiert. Seit 2004 existiert die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) als Reaktion auf die EU-Erweiterung und die damit neu gewonnenen Nachbarstaaten im Osten. Erklärtes Ziel ist die Förderung von Wohlstand, Stabilität und Sicherheit. Hierbei wird den beteiligten Ländern zur Umsetzung von Reformen finanzielle und technische Unterstützung aus den EU-Fonds gewährt. Bis 2007 wurden die Länder der ENP im Rahmen verschiedener geografischer Programme, u. a. TACIS (östliche Nachbarstaaten und Russland) und MEDA (Nachbarstaaten im südlichen Mittelmeerraum) unterstützt. Seit 2007 wurden diese unter der ENP zusammengefasst. Zu den Zielländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik gehören heute: Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, palästinensische Autonomiegebiete, Syrien, Tunesien, und die Ukraine. Russland, ebenfalls östlicher Nachbar der EU, ist nicht Teil der ENP, sondern unterhält Kooperationen zur EU mittels einer strategischen Partnerschaft. Fokus der Kooperationen liegt auf der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU um irreguläre Migration zu verhindern. Für diese wurden im Zeitraum 2007 - 2013 finanzielle Mittel in der Höhe von 1,18 Mrd. Euro gewährt. (vgl. Europäische Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik 12.12.2009)

Als Pilotversuch wurden im Juni 2008 sogenannte Mobilitätspartnerschaften mit Cape Verde und Moldau geschlossen. Ziel dieser neuen Partnerschaften ist es, speziell auf die Länder abgestimmte und umfassende Maßnahmen zu erstellen, wie: Möglichkeiten der legalen Zuwanderung, Verstärkung der Kooperation bei der Grenzsicherung (auch in Hinblick auf erforderliche Reisedokumente) sowie die Rückübernahme von irregulären Migrant/innen. (vgl. Joint Declaration on a Mobility Partnerships between the European Union and the Republic of Moldova und Joint Declaration on a Mobility Partnerships between the European Union and the Republic of Cape Verde) Aus diesen Deklarationen ergibt sich allerdings keine

rechtliche Bindung, da sie nicht wie für rechtlich bindende Dokumente vorgesehen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurden.

Auch in vordergründig wirtschaftlichen Verträgen sind oftmals Vereinbarungen bezüglich Migration integriert. So ist eine migrationspolitische Zusammenarbeit im Cotonou-Abkommen festgeschrieben. Dieses Abkommen ist in erster Linie eine handels- bzw. entwicklungspolitische Vereinbarung zwischen der EU und den AKP-Staat⁸, die insbesondere günstige Zollkonditionen beinhaltet. Es enthält aber auch die Rücknahme von illegal in der EU sich aufhaltenden Staatsbürger/innen der AKP-Staaten und auf Verlangen ebenfalls Verhandlungen über Rücknahmeabkommen von Drittstaatsangehörigen und staatenlosen Personen. (vgl. Cotonou-Abkommen 2000, Artikel 13)

Dezidierte Rückübernahmeabkommen wurden bisher mit folgenden Staaten geschlossen: Mazedonien, Montenegro, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Hongkong, Macao, Sri Lanka, Moldau, Ukraine und Russland. Diese Abkommen beinhalten Anreize wie einen besseren Zugang zum Markt der EU, Entwicklungshilfe, oder eine großzügigere Visapolitik. Die Kosten der Rückführung übernimmt der ersuchende EU-Mitgliedsstaat.

Weitere Kooperationen im Bezug auf die migrationspolitische Zusammenarbeit wurden mit den Ländern in Lateinamerika und Asien angedacht. Im Falle Lateinamerikas soll insbesondere auch die zirkuläre Migration eine wichtige Rolle spielen. (vgl. Fifth Meeting of European Union-Latin American-Caribbean Civil Society Organisations 2008, Final Declaration) Das Konzept der zirkulären Migration bezeichnet eine Form der „Pendlermigration“, durch die Drittstaatsangehörige nur temporär in einem EU-Mitgliedsstaat leben und arbeiten. Ihren Lebensmittelpunkt behalten sie dadurch im Herkunftsland. (vgl. Mitteilung der EU-Kommission KOM(2007) 248 endgültig) Die Ausarbeitung einer gemeinsamen und allgemeingültigen Strategie zur Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas im Bereich der zirkulären Migration ist bis zum Jahr 2012 geplant. (vgl. Resolution on the Fifth Latin America and Caribbean - European Union Summit in Lima, RSP/2008/2536)

⁸ Ein Zusammenschluss von 77 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten.

In den Beziehungen zu anderen Drittstaaten, wie auch bei der Verknüpfung von Migrationspolitik und Entwicklungspolitik, sind die Diskurse primär von temporärer Arbeitsmigration geprägt. Zirkuläre Migration wird dabei als entwicklungspolitisches Instrument vorgestellt, das „Brain Drain“ verhindert. Ungeachtet dessen verfolgt dieses Konzept aber auch sehr klar die Reduzierung der dauerhaften Migration, in dem dauerhafte Migration durch temporäre Migration abgelöst und/oder abgeschwächt wird.

6.2.5 Migration und Entwicklung

Erstmals im Jahr 2001 beschäftigte sich die EU-Kommission in einer Mitteilung mit der Beziehung zwischen Migration und Entwicklung, um die Kohärenz zwischen diesen beiden Politikbereichen zu unterstützen. In dieser wird festgehalten, dass Entwicklungszusammenarbeit als Förderung von nachhaltiger Entwicklung und Wachstum Migration, durch die Verringerung der Push-Faktoren beschränken kann. (vgl. Mitteilung KOM (2002) 703 endg.: 18) In einer weiteren Mitteilung der EU-Kommission vom 1. September 2005 wurden hierzu konkrete Leitlinien vorgestellt:

- Erleichterung der Geldüberweisungen in die Herkunftsländer.
- Stärkung der Beziehungen der Diaspora zu den Herkunftsländern (unter anderem durch Jugendaustauschprogramme speziell für Jugendliche mit Migrationshintergrund).
- Stärkung der zirkulären Migration und Erleichterung der Rückkehr ins Herkunftsland.
- Minderung des Brain Drain (Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte) durch Berücksichtigung dieses Umstandes durch die anwerbenden Mitgliedsstaaten.
- institutionelle Partnerschaften zwischen den Einrichtungen der EU und denen der Entwicklungsländern (u.a. Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Krankenhäuser).
- (vgl. Mitteilung KOM (2005) 390):

In dieser Mitteilung wurde auch erstmals der Begriff der „zirkuläre Migration“ benutzt. Nach Ansicht der EU-Kommission läge der entwicklungspolitische Vorteil dieser mehrmaligen und befristeten Einreise zu Arbeitszwecken darin, dass die negativen Auswirkungen des Brain Drain somit reduziert werden. Weiters soll diese Form der Migration der Diaspora helfen in ihr Heimatland zu investieren und so die Wirtschaft anzukurbeln. Seit dem bekräftigt die EU-Kommission diesen neuen Ansatz und hat hierbei auch bereits Unterstützung durch das Europäische Parlament erfahren. (vgl. Angenedt 2008: 55)

Zur Förderung von Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik wurde 2008 eigens das Zentrum für Information und Migrationssteuerung (CIGEM) in Mali gegründet. Dieses wurde im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, durch den 9. Europäischen Entwicklungsfonds gegründet. Mali wandelte sich zum Transitland der Süd-Nord Migration und gewinnt daher an Bedeutung für die Migrationspolitik der EU. Das Zentrum ist ein Pilotprojekt, das zukünftig auch in anderen westafrikanischen Ländern eingesetzt werden soll. Ziel dieses Zentrums ist es vor allem die lokale Bevölkerung über irreguläre Migration aufzuklären. Zusätzlich werden Migrant/innen und Rückkehrer/innen bei der Arbeitssuche in Mali unterstützt. (vgl. Pressemitteilung IP/08/1463) Vordergründig wird durch dieses Projekt also vor allem die Verhinderung der Migration unterstützt. Erst in einem zweiten Schritt wird die Entwicklung Malis durch die Unterstützung von Rückkehrer/innen bei der Arbeitssuche vorangetrieben. Ungeachtet dessen wurde das Zentrum gänzlich aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert.

Zukünftig soll die Gewährung von Entwicklungszusammenarbeit generell daran gekoppelt werden, ob Drittstaaten bei der Bekämpfung von irregulärer Migration kooperieren. (vgl. Ergebnisprotokoll der EU-Innen- und Justizminister (EU-Rat) vom 15.2.2007)

6.2.6 Langfristige reguläre Zuwanderung

Am 20. Juni 1994 stellte der Rat der Innen- und Justizminister fest, dass keiner der Mitgliedstaaten damals eine aktive Immigrationspolitik betrieb und diese Restriktion auch weiterhin in Kraft bleiben und gegebenenfalls verschärft werden soll. (vgl. Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung)

Im Jahr 2000 wurde von der EU-Kommission dieser Migrationsstopp allerdings erstmals als nicht mehr zeitgemäß kritisiert. Dabei wurde darauf hingewiesen dass auf Grund des Arbeitskräftemangels Migration wirtschaftlich notwendig ist. (KOM(2000) 757 endgültig) Diese Position wird von der EU-Kommission seit dem weiterhin bekräftigt. (vgl. Angenendt 2008: 47)

Von den verschiedenen Möglichkeiten der dauerhaften regulären Zuwanderung ist u.a. die Familienzusammenführung durch eine EU-Richtlinie geregelt. (vgl. Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung)

Diese wird allerdings nur sehr zögerlich in den Mitgliedsstaaten umgesetzt. Die Richtlinie zur Familienzusammenführung wurde über einen Zeitraum von drei Jahren verhandelt und wird oftmals als restriktiv kritisiert. "Weniger die Rechte der bereits Eingewanderten auf einen Nachzug von Ehegatten und Kindern garantiert die Richtlinie als eine Begrenzung und Kontrolle des Familiennachzugs." (Bendel 2009: 11) Das Europäische Parlament brachte diese Richtlinie sogar vor den Europäischen Gerichtshof (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften), da sie den Respekt vor dem Familienleben und das Prinzip der Nicht-Diskriminierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verletze. Dieser Vorstoß des Europäischen Parlaments war allerdings erfolglos. Eine Studie der Europäischen EU-Kommission aus dem Jahr 2008 zeigt auf, dass die Umsetzung dieser Richtlinie auf nationaler Ebene nicht ausreichend erfolgte. (vgl. Bendel 2009: 11)

Eine weitere Richtlinie der EU regelt die temporäre legale Einreise, und beinhaltet die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums, eines Schüleraustauschs oder einer unbezahlten

Ausbildungsmaßnahme bzw. eines Freiwilligendienstes. (vgl. Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004)

Blue Card

Mit Juni 2009 wurde die Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung erlassen. Mit 2011 muss diese in den nationalen Gesetzen berücksichtigt werden. Durch die so genannte „Blue Card“ können Migrant/innen 1 bis 4 Jahre Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedsstaates erhalten. Voraussetzungen hierfür sind ein anerkanntes Diplom und ein gültiger Arbeitsvertrag für mindestens ein Jahr. Das darin festgesetzte Bruttojahresgehalt muss mindestens dem Anderthalbfachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat entsprechen. Nach Ablauf der zwei Jahre können die Besitzer dieser Karte in ein anderes EU-Land einreisen, müssen allerdings dort abermals eine Arbeits- und daran gebundene Aufenthaltserlaubnis beantragen.

In Artikel 3(4) ist festgehalten, dass das Recht der Mitgliedstaaten, für jeden Beschäftigungszweck andere Aufenthaltstitel als eine Blaue Karte auszustellen unberührt bleibt. Außerdem kann jeder Mitgliedstaat weiterhin selbstständig festlegen wie vielen Drittstaatsangehörigen eine Zulassung erteilt wird. Für bestimmte Berufe, die von den Staaten selbst festgelegt werden, kann die Zulassung auch vollständig verwehrt werden. Dementsprechend wurde diese Richtlinie oftmals als zahnlos kritisiert.

Zukünftig soll ein sogenannter Einwanderungskodex, der die Konsolidierung der Rechtsvorschriften bezüglich legalen bzw. die Ausweitung dieser zum Gegenstand haben soll, von der EU-Kommission bis 2013 formuliert werden. (vgl. Stockholmer Aktionsplan, KOM(2010) 171 endgültig)

6.3 Zusammenfassung – Kernpunkte der Migrationspolitik der Europäischen Union

Auf die vorangegangenen Kapitel Bezug nehmend, ergibt sich folgendes Resümee der Migrationspolitik der EU:

- Es gibt einen unterschiedlichen Grad der Harmonisierung der Politikbereiche.
- Die verschiedenen Kern-Akteure der EU (Europäischer Rat, Rat der EU, Europäisches Parlament, EU-Kommission) sind in ihren Zugängen zu Migrationspolitik sehr different, werden aber von gleichen Kernthemen geprägt.
- Ein Schwerpunkt der Migrationspolitik der EU liegt auf Sicherheitsaspekten.
- Kontroll- und Abwehrmaßnahmen sind weiterhin Fokus der Migrationspolitik der EU.
- Legale Migration, Migration und Entwicklung und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sind neben sicherheitspolitischen Aspekten neue Kernthemen.
- Die sozialen Rechte von Migrant/innen in der EU sind als weniger beachtetes Stiefkind der Migrationspolitik der EU anzusehen.
- Entwicklungspolitik der EU wird als Werkzeug der Migrationspolitik genutzt.
- Es findet eine „Exterritorialisierung“ der Migrationspolitik statt.
- Die Migrationspolitik der EU folgt einem Modell konzentrischer Kreise.
- Die EU-Migrationspolitik ist trotz ihrer Defizite handlungsleitend für nationale Politik.

Im Folgenden werden die einzelnen Punkte näher erläutert:

- Unterschiedlicher Grad der Harmonisierung der Politikbereiche.

In einigen Bereichen, wie der Visapolitik und der Bekämpfung der irregulären Migration, ist die europäische Integration weit vorangeschritten. Andere Bereiche wie die legale Migration wurden noch kaum oder gar nicht harmonisiert. In diesen weniger harmonisierten Politikbereichen wurden meist nur Richtlinien erlassen. Diese sind im Gegensatz zu Verordnungen nur bezüglich der formulierten Ziele

bindend, und können von den jeweiligen Mitgliedstaaten unterschiedlich in nationales Recht umgesetzt werden. Vor allem im Bereich der Visapolitik finden sich hingegen einige Verordnungen, die die gemeinsame Politik regeln. Konträr dazu ging die Entwicklung einer europäischen Migrationspolitik bezüglich legaler Immigrationmöglichkeiten nur schleppend voran. Über gemeinsame Bestimmungen zur Familienzusammenführung und zur Erteilung langfristiger Visa war die gemeinsame Politik die letzten Jahre nicht hinaus gekommen. Die nun 2009 in Kraft getretene „Blue Card“ ist als zahnlos zu bezeichnen. Die Mitgliedsstaaten haben hierbei die Kontrolle über die Anzahl der qualifizierten Arbeitnehmer die sie aufnehmen wollen. Ferner können sie für bestimmte Berufe, die von den Staaten selbst festgelegt werden, die Zulassung auch vollständig verwehren. In diesem Bereich wird dementsprechend die Entscheidungskompetenz dezidiert bei den nationalen Entscheidungsträgern belassen. Weiters werden Bereiche wie die Integration als nationalstaatliche oder lokale Agenda angesehen, und sind demgemäß auf EU-Ebene wenig harmonisiert. Dabei ist in Frage zu stellen, ob hier tatsächlich die Vorstellung handlungsleitend ist, dass integrationspolitische Maßnahmen auf die verschiedenen staatlichen Kontexte Rücksicht nehmen muss, oder vordergründig das Ziel verfolgt wird, nationalstaatliche Souveränität nicht zu beschneiden.

- Akteure der EU sind in ihren Zugängen zu Migrationspolitik sehr different, werden aber von gleichen Kernthemen geprägt.

Die EU-Kommission, der Europäische Rat, der Rat der EU und das Europäische Parlament als Akteure der EU sind in ihren Zugängen zu Migrationspolitik sehr different. Die Migrationspolitik ist vor allem durch den Europäischen Rat, als Leitliniengabendes Organ, dem Rat der EU, als Legislativorgan und der EU-Kommission als Initiativorgan geprägt. Während die EU-Kommission schon seit einiger Zeit auf eine weniger restriktive Migrationspolitik pocht, um einem Arbeitskräftemangel entgegen zu wirken, lehnt der Rat der EU dies strikt ab. Mit der „Blue Card“-Regelung konnten sich die beiden Akteure schließlich auf einen nur recht zahnlosen Kompromiss einigen. Trotz dieser unterschiedlichen Zugänge und Positionen, gibt es aber bestimmte Themen die die Migrationspolitik konstitutiv prägen: die Fokussierung auf die Verhinderung der „illegalen Migration“ sowie die Vertretung eines „Gesamtansatzes“ der Migrationspolitik.

- Schwerpunkt auf Sicherheit.

Insbesondere nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde die Migrationspolitik der EU vor allem unter sicherheitspolitischen Aspekten diskutiert. Mit dem Haager Programm von 2001, das die politischen Prioritäten der Migrationspolitik der EU für 2005 - 2010 festlegte, wurde Sicherheit dabei erstmals zum Kern-Thema der Migrationspolitik. Diese Fokussierung zeigt sich nicht nur in den mannigfaltigen Maßnahmen und Instrumenten der EU in diesem Bereich, sondern auch in strukturellen und institutionellen Gegebenheiten. So wird die Migrationspolitik z.B. in den EU-Fünfjahresprogrammen für innere Sicherheit verortet (Tampere Programm, Haager Programm und Stockholmer Programm), die neben Migrationspolitik, sicherheitspolitische Bereiche wie Terrorismusbekämpfung und organisierte Kriminalität abdecken. Insbesondere die EU-Kommission und das Europäische Parlament weisen aber auch immer öfter darauf hin, dass die Schaffung einer aktiveren Migrationspolitik aufgrund des demographischen Wandels und ökonomischen Erfordernissen notwendig ist. Dies konnte sich allerdings gegen die unterschiedlichen nationalstaatlichen Interessen noch nicht durchsetzen. Da der Rat der EU neben dem Europäischen Parlament die zentrale Rolle in der Gesetzgebung einnimmt, bleibt der Schwerpunkt der Migrationspolitik der EU bei Sicherheitsdiskursen verhaftet.

Die Verknüpfung von Migrationspolitik und Sicherheitspolitik steht weiterhin im Vordergrund. Der Politikwissenschaftler Jef Huysman prägte diesbezüglich den Begriff der „Securitization“ der Migrationspolitik der EU. (Huysmann 2000) Die gemeinsame Migrationspolitik der EU sei hierbei in einen größeren sozialen und politischen Prozess eingebettet, der von einer „endangered society“ ausgeht. Diese bedrohte Gesellschaft ist nach Huysman im Kontext einer steigenden Armut, dem Aufschwung von rassistischen Parteien, der Verschlechterung der Lebenssituation in Städten, und dem Anstieg von Multikulturalität zu sehen. Unter diesen Umständen wurde Migration als Gefahr für die öffentliche Ordnung, kulturelle Identität und Stabilität des Arbeitsmarkts konstruiert. Dabei wurde die Ausweitung und Verstärkung des EU-Binnenmarkts zu einem EU-Sicherheitsprojekt. (Huysman 2000: 752) Die politische Rhetorik in den Mitgliedsstaaten, vor allem in Staaten die in den 50er und 60er Jahren so genannte „Gastarbeiter“ aufnahmen (Österreich, Deutschland, Frankreich, Niederlande) war schon ab den 60er und 70er Jahren davon geprägt, die Stabilität

der öffentlichen Ordnung durch Migration in Gefahr zu sehen. (vgl. Huysman 2000: 754) Kulturelle Homogenität wurde und wird dabei zum stabilisierenden Faktor ernannt, und Migration dementsprechend als Gefahr konstruiert. Diese „Securitization“ verunmöglicht oder zumindest erschwert folglich die Inklusion von Migrant/innen. (vgl. Huysman 2000: 753) Sicherheitsdiskurse prägen und bestimmen dem folgend soziale Beziehungen. Denn die Verdinglichung von Gefahren durch Sicherheitsdiskurse und dem Ausmachen von bestimmten Bedrohungen und Bedrohungsgruppen (Kriminelle, psychisch Kranke, eindringende Feinde etc.) besitzt nach Huysman für die Bildung einer politischen Gemeinschaft hohe Wichtigkeit. (vgl. Huysman 2000: 757) Auch hier zeigt sich also wieder die Möglichkeit bzw. die Verbindung zur Identitätsbildung bei äußerlichen Bedrohungen.

„In this dynamic, cultural identity is not necessarily securitized through a radical discourse of a dawning cultural war. Letting migration figure as a dangerous challenge to the vaguer notion of social and political integration of society has strong securitizing effects.“ (Huysman 2000: 762)

So hat etwa die Außengrenzenkontrolle auch eine dezidiert kulturelle Implikation in der Praxis. Rhetorisch und auf Ebene von Diskursen wird eine Kontrolle der Außengrenzen gegenüber allen Drittstaatsangehörigen gefordert. In der Realität sind die EU-Außengrenzen aber vor allem für Nicht-OECD Länder zur tatsächlichen Grenze geworden. (vgl. Huysman 2000: 763 mit Bezug auf Thranhardt/Miles 1995) Diese Annahme kann durch die Liste der visumpflichtigen Länder, die OECD-Länder für einen Aufenthalt bis zu 90 Tagen nicht mit einschließt, verifiziert werden.

- Schwerpunkt auf Kontroll- und Abwehrmaßnahmen.

Die in den Programmen von Tampere und Den Haag formulierten Ziele waren sehr umfassend. Die tatsächlich erreichten Harmonisierungen im Bereich der Migrationspolitik hinken diesen Zielen stark hinterher.

Die Bereiche der Migrationspolitik, bei denen sich die Mitgliedsstaaten auf eine gemeinsame Vorgehensweise oder Harmonisierung einigen konnten (v.a. Kontrolle der Außengrenzen und Visapolitik) lässt die Migrationspolitik der EU grundsätzlich restriktiv erscheinen. Die Schwerpunktsetzung liegt auf Kontroll- und Abwehrmaßnahmen.

Dies zeigt sich nicht nur in der direkten Kontrolle der Außengrenzen, sondern auch in der Visapolitik. So gilt für die folgenden Staaten, als klassische Herkunftsländer von Asylbewerber/innen, selbst bei einem Flughafentransit Visumpflicht: Afghanistan, Bangladesch, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Äthiopien, Ghana, Iran, Irak, Nigeria, Pakistan, Somalia und Sri Lanka. (Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft) Aber auch die Förderung der Entwicklung der Heimatländer von Migrant/innen ist Ausdruck der Abwehr von Migration. Migrationspolitische Diskurse sind primär geprägt durch den Versuch der Kontrolle der Migration durch die aktive „Steuerung“.

Die Frage ob die Europäisierung der Migrationspolitik zu einem Ausbau der "Festung Europa" geführt hat, ist trotzdem nicht zu leichtfertig zu beantworten, denn mit Klarheit kann nicht gesagt werden wie sich die einzelnen Nationalstaaten ohne den Rahmen der EU entwickelt hätten. (siehe auch Benedikt 2004)

- Legale Migration, Migration und Entwicklung und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sind neben sicherheitspolitischen Aspekten neue Kernthemen der Migrationspolitik der EU.

Auch wenn der Schwerpunkt der Migrationspolitik der EU weiterhin auf Sicherheitsaspekten liegt, so kristallisieren sich doch auch neue Themenkomplexe und Schwerpunktsetzungen heraus. Zu diesen neuen Aspekten der Migrationspolitik der EU gehören die Auseinandersetzung mit legaler Migration, die Beschäftigung mit Migration und Entwicklung und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Diese Ansatzpunkte wurden in Mitteilungen der EU-Kommission schon früh formuliert. Die Forderung nach Arbeitskräften und damit einhergehend ein liberalerer Umgang mit Immigration wurde von der EU-Kommission in einer Mitteilung bereits 2000 gefordert. (vgl. KOM(2000) 757 endgültig) Die genannten Themenkomplexe finden sich aber insbesondere ab dem Haager Programm und dem Stockholmer Programm als wesentlicher Punkte auf der Agenda der Migrationspolitik der EU.

Im übergeordneten Fokus steht hierbei vor allem Konzept der „Steuerung von Migration“, als aktive Lenkung der Migration von Drittstaaten in die EU.

- Soziale Rechte von Migrant/innen als Stiefkind der Migrationspolitik der EU.

Im Gegensatz zu anderen Bereichen der Migrationspolitik der EU, wurden kaum Maßnahmen im Bereich der Integration oder im Bereich der sozialen Rechte von Migrant/innen in der EU vorangetrieben. Durch diese Nicht-Setzung von Maßnahmen vergrößert sich die Schere zwischen EU-Bürger/innen und Migrant/innen. Eine faktische Privilegierung von Staatsbürger/innen vor Migrant/innen im Bezug auf die Verteilung von Gütern ist die Folge. Huysman spricht in diesem Zusammenhang auch von Unterstützung des nationalstaatlichen „welfare chauvinism“. Die Übertragung von sozialen Rechten auf Unionsbürger/innen wird immer mehr forciert, unter gleichzeitiger Vernachlässigung der sozialen Rechte von Migrant/innen. In diesem System der Privilegierung sind Migrant/innen nicht nur Konkurrenten um Güter, sondern auch „illegitimate recipients or claimants of socio-economic rights“. (Huysman 2000: 767) Dabei wird das Sozialwesen als pull-Faktor gesehen und die Beschränkung des Zugangs für Migrant/innen damit zur Begrenzung der Migration angewendet. Die befristete Migration als zirkuläre Migration dient dabei als passende Strategie die Bedürfnisse der EU zu decken in dem Fachkräfte gestellt werden, ein längerfristiger Aufenthalt und damit verbunden auch soziale und politische Rechte aber verweigert werden. Dabei entstehen für die EU keine sozialen Kosten aber großer ökonomischer Nutzen, der jedoch auf der Ausbeutung der Arbeitskräfte von Migrant/innen basiert.

- Entwicklungspolitik als Werkzeug der Migrationspolitik

Im Zuge des Ziels der Verhinderung oder Minimierung von Migration wird durch die Institutionen der EU immer mehr anerkannt, dass Migration nicht ausschließlich durch verstärkte Grenzkontrolle gemindert werden kann. Der neue Ansatz der Migrationspolitik, nutzt Entwicklungspolitik als Werkzeug zur Migrationssteuerung. Entwicklungszusammenarbeit soll dabei zur Verbesserung der Situation in den Herkunftsländern führen, als Konsequenz soll Migration soll dadurch eingedämmt oder verhindert werden. Die EU-Kommission weist diesbezüglich darauf hin, dass vom Ansatz „weniger Migration durch mehr Entwicklung“ zur neuen Zielsetzung „mehr Entwicklung durch bessere Steuerung der Migration“ übergegangen wird. (vgl. KOM(2006) 26: 10)

- Exterritorialisierung der Migrationspolitik der EU

Mit dem verstärkten Einsatz der Zusammenarbeit mit Drittstaaten findet dementsprechend eine Exterritorialisierung der Migrationspolitik statt. (siehe auch Jahn/Maurer/Oetzmann 2006) Verantwortlichkeiten im Bereich der Grenzkontrolle werden hierbei an kooperierende Staaten abgegeben. Auch die Rolle der Transitstaaten rückt dabei immer mehr in den Vordergrund, denn deren Unterstützung wird bei der Steuerung von Migration als wesentlich angesehen. (vgl. u.a. KOM(2006) 26) Die Migrationspolitik der EU wird dadurch vor die Grenzen Europas verschoben.

- Migrationspolitik der EU als Modell konzentrischer Kreise

Während der österreichischen Ratspräsidentschaft der EU 1998 wurde ein Modell der Migrationspolitik der EU entworfen, das ursprünglich nicht zur Veröffentlichung bestimmt war. Dieses Modell dachte die Migrationspolitik der EU in konzentrischen Kreisen. Es ging von einem ersten inneren Kreis der Schengen Staaten aus, dessen jeweilige Migrationspolitik aneinander angeglichen werden sollte. Ein zweiter, diesen Kreis umschließender Kreis, sollte aus Nachbarstaaten bestehen, dessen Migrationskontrollsystem dem der Schengen Staaten angepasst werden sollte (vor allem bezüglich Visa, Grenzkontrollen und Rückübernahmeabkommen). Einem dritten Kreis, dem die GUS-Staaten, die Türkei und Nordafrika angehören und dessen Zusammenarbeit mit der EU vor allem in der Grenzkontrolle und Bekämpfung der Schleusung bestehen sollte; sowie dem äußersten Kreis bestehend aus dem mittleren Osten, China und Sub-Sahara Afrika. Bei diesem letzten Kreis steht die Beseitigung von Push-Faktoren im Vordergrund. Bei positiver Erfüllung der zugeordneten Pflichten sollten die Staaten belohnt werden, bei nicht ausreichender Erfüllung sollten negative Konsequenzen folgen. (vgl. Benedikt 2004: 89) Benedikt folgend wurde hierbei erstmals offen ausgesprochen, was sonst subtil formuliert in EU-Dokumenten zu finden war und ist.

Das Modell war schlussendlich nicht konsensfähig zwischen den Mitgliedsstaaten, und wurde in der späteren deutschen und finnischen Ratspräsidentschaft abgelehnt. Stattdessen wurde ein „integraler Ansatz“ gefordert, der ebenfalls Maßnahmen in den Herkunftsländern vorsieht, diese aber nicht in konzentrischen Kreisen denkt.

Ungeachtet dessen ist dieses Modell konzentrischer Kreise aber mittlerweile zur politischen Realität geworden. Auch wenn dieses Modell damals als nicht konsensfähig abgelehnt wurde, ist die heutige Migrationspolitik der EU als ein solches Modell von konzentrischen Kreisen anzusehen. (siehe auch Benedikt 2004: 89f.) Die Welt wird hierbei als geopolitisches und migrationspolitisches Klassensystem eingeteilt. Staaten und Regionen außerhalb der EU werden in engere und weniger enge Beziehungspartner zur Steuerung von Migration eingestuft.

- EU-Migrationspolitik als handlungsleitend für nationale Politik

Trotz Vergemeinschaftung wichtiger Teile ist die gemeinsame Migrationspolitik nur in Ansätzen vorhanden. Ungeachtet dessen gibt es seit dem Amsterdamer Vertrag eine breite und intensive Beschäftigung mit Migrationspolitik auf EU-Ebene. Ungeachtet dessen, dass trotz vielfältiger Veröffentlichung von Mitteilungen und Dokumenten in diesem Politikbereich vergleichsweise wenig in die Tat umgesetzt wurde, gibt es eine „diskursive Europäisierung von migrationspolitischen Handlungsalternativen“. (vgl. Benedikt 2004: 83) Ein einzelstaatliches Handeln, ohne auf Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten oder EU-Netzwerke zum Wissenstransfer zurück zu greifen, ist undenkbar.

7 Diskursanalyse

In den folgenden Kapiteln wird die in dieser Arbeit durchgeführte Diskursanalyse näher erläutert. Hierbei werden die Materialauswahl und der Analysevorgang vorgestellt sowie Ergebnisse der Diskursanalyse präsentiert.

7.1 Materialauswahl und Analysevorgang

Wie in Kapitel 3 näher ausgeführt, wurde die Wiener Schule der Kritischen Diskursanalyse, als Methode zur Analyse der ausgewählten Texte herangezogen. Zuerst wurden Dokumente gesichtet, die sich ausschließlich oder größtenteils mit migrationspolitischen Themen befassen. EU-Dokumente in deutscher Fassung wurden verwendet, um Fehlinterpretationen bei der Bedeutung von Wörtern zu vermeiden. Im Folgenden werden die Materialauswahl, sowie der Analysevorgang beschrieben.

Materialauswahl

Die ausgewählten Texte wurden auf der Basis verschiedener Ebenen selektiert:

- Zeitlich
- Inhaltlich
- Nach Genre

Der Untersuchungszeitraum wurde mit der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik ab 1997 bis Juli 2010 festgelegt. In einem weiteren Schritt wurden die konkreten Inhalte der einzelnen Texte kurz zusammengefasst. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Mehrjahresprogramme für Justiz und Inneres (Haager Programm, Stockholmer Programm) gelegt, die maßgeblich für die gemeinsame Migrationspolitik der EU und ihre zukünftige Ausrichtung sind. Um verschiedene Bereiche der Migrationspolitik abzudecken, wurden die in Kapitel 6 „Migration“ angegebenen Themenfelder abgedeckt: Visapolitik,

Integration, Kontrolle der Außengrenzen und irreguläre Migration, Partnerschaft mit Drittstaaten, Migration und Entwicklung und langfristige reguläre Migration.

Die Auswahl der exemplarischen Dokumente wurde weiter eingeschränkt indem besonders zukunftsweisende oder umfassende Ansätze beinhaltende Dokumente ausgesucht wurden. Die Selektion von möglichst verschiedenen Redner/innen (dem Europäische Rat, dem Rat der EU, dem Europäische Parlament und der EU-Kommission) wurde ebenfalls berücksichtigt. Da die EU-Kommission das Initiativrecht innehat und damit den Gesetzgebungsprozess und die Politikbildung maßgeblich initiiert, dominieren geringfügig Dokumente der EU-Kommission.

Die vollständige Auflistung der zur Diskursanalyse ausgewählten Dokumente ist im Anhang dieser Arbeit zu finden.

Analysevorgang

Zuerst wurden die Texte nach ihren Inhalten analysiert. Danach folgte die Untersuchung der angewandten Strategien: „By ‘strategy’ we generally mean a more or less accurate and more or less intentional plan of practices (including discursive practices) adopted to achieve a particular social, political, psychological or linguistic aim.“ (Wodak/Reisigl 2001: 44) In diesem Zusammenhang wurden die Konstruktionen der In-Group sowie der Out-Group analysiert.

In ihrer Studie über Diskurse und Diskriminierung machten Wodak und Reisigl fünf verschiedene Strategien aus (vgl. Wodak/Reisigl 2001: Preface xiii, aus dem Englischen übersetzt).

Als Basis jeglicher Diskriminierung dient immer die Konstruktion einer In- und Out-Group. Ohne Definition des „Eigenen“ und der „Anderen“ können sich dominante und marginalisierte bzw. diskriminierte Gruppen nicht herausbilden. Dieser Ansatzpunkt wurde in die von Wodak und Reisigl definierten Strategien integriert und dient ihnen als Quelle ihrer Analyse. Dem folgend eignen sich diese Strategien auch insbesondere zur Analyse von Identitäten; daher wurden sie in revidierter Form in dieser Arbeit als methodische Stütze angewandt. Im Folgenden werden die verschiedenen Strategien vorgestellt:

- Referentielle Strategien

Durch diese Strategie werden Individuen als soziale Gruppe konstruiert und kollektiviert. Dabei stellt sich auch die Frage ob diese überhaupt benannt werden. So kann auch die sprachliche Exklusion einer Gruppe zur sozialen Exklusion einer Gruppe führen. Wie auch im deutschen Sprachgebrauch Frauen durch das generische Maskulinum sprachlich ausgeschlossen werden.

- Prädikative Strategien (Behauptungsstrategien)

Durch die Behauptungsstrategie werden bestimmte positive oder negative Eigenschaften, explizit oder implizit, dieser zuvor konstruierten Gruppe kollektiv zugeschrieben.

- Argumentative Strategien

Durch diese Form der Strategien werden die getätigten, positiven oder negativen Zuschreibungen gerechtfertigt und argumentiert.

- Strategien der Perspektivierung und Rahmen

Ebenfalls muss bedacht werden in welchem Kontext diese Zuschreibungen passieren. Hierbei stellt sich die Frage, von welcher Perspektive aus diese Zuschreibung passiert.

- Verstärkungs- und Abschwächungsstrategien

Zuletzt gibt es noch Strategien, die die getätigten Zuschreibungen und Aussagen verstärken bzw. abschwächen können. (vgl. Reisigl/Wodak 2001: 44ff.)

Ruth Wodak und Martin Reisigl stellen fünf wesentliche Fragen an das Analysematerial und nehmen dabei die genannten Strategien als Grundlage. Diese Fragen wurden wie zuvor erläutert in revidierter Form bei der Diskursanalyse angewandt:

- How are persons named and referred to linguistically? (referential strategies).
- What traits, characteristics, qualities and features are attributed to them? (predictional strategies).

- By means of what arguments and argumentation schemes do specific persons or social groups try to justify and legitimate certain politics? (argumentation strategies including fallacies).
- From what perspective or point of view are these namings, attributions and arguments expressed? (perspectivation and framing strategies).
- Are the respective „identity utterances“ articulated overtly, are they even intensified or are they mitigated? (mitigation and intensification strategies). (vgl. Reisigl/Wodak 2001: Preface xiii)

Bei der Anwendung der Fragen wurde nicht nur analysiert, wie Migrant/innen bezeichnet und welche Eigenschaften ihnen zugeschrieben werden, sondern reziprok auch wie sich die EU selbst bezeichnet und welche Eigenschaften sie sich zuschreibt.

Um die in den Texten zu findenden Aussagen im Kontext zu betrachten, wurden Paragraphen als Analyseeinheit gewählt.

7.2 Ergebnisse der Analyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Diskursanalyse vorgestellt. Dabei werden die in Kapitel 7.1. unter Analysevorgang vorgestellten Fragen nach unterschiedlichen Strategien zur Konstruktion einer In- und Out-Group, und deren Ergebnisse erörtert:

- How are persons named and referred to linguistically? (referential strategies).

Vordergründig ist, dass Diskurse über Migrationspolitik kaum individualisiert sind. In den Dokumenten der EU wird Migrationspolitik als allgemeines Themenfeld thematisiert, losgelöst von Individuen und individuellen Bedürfnissen und Handlungen.

In den wenigen Textstellen, in denen eine konkrete Bezeichnung von Migrant/innen aufscheint, wird ausschließlich der Begriff der Drittstaatsbürger verwendet. Dies impliziert eine starke Orientierung an der Leitlinie der Staatsbürgerschaft. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Unionsbürger/innen. Von diesen dezidiert getrennt ist die homogen konstruierte Gruppe der Drittstaatsangehörigen. In der Mehrzahl der Dokumente finden sich allerdings keinerlei Bezeichnungen der Migrant/innen. Hierbei wird von Migration im Allgemeinen gesprochen. Dass Migration immer von migrierenden Individuen getragen wird, wird hierbei negiert. Entsprechend dazu finden sich Bezeichnungen wie „Migrationsströme“, die auf eine kollektive Masse schließen lassen.

Die Europäische Union wird meist in Form der unterschiedlichen Institutionen (Europäischer Rat, Rat der EU, EU-Kommission oder Europäisches Parlament) angesprochen. Zudem wird die Europäische Union als Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts bezeichnet.

- What traits, characteristics, qualities and features are attributed to them? (predictional strategies).

Wie schon zu Beginn dieser Arbeit vermutet und in Kapitel 1 dargestellt, finden sich keine konkreten Attribute oder Charakteristika in den ausgewählten Dokumenten. Die Kollektivierung der In-Group ist geprägt von Diskursen rund um die Stärkung der Unionsbürgerschaft und Grundrechte von Unionsbürger/innen. Dies impliziert die Konstruktion der EU als Raum der Werte und Grundrechte bzw. als Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts. Im Gegensatz zu den Drittstaaten, die sich von dieser in der EU herrschenden Freiheit, Sicherheit und Recht angezogen fühlen. Die Drittstaaten werden dabei als von Armut, Konflikten und der Verletzung von Menschenrechten geprägt positioniert, die EU hingegen als stabil, reich und demokratisch.

In Bezug auf die Integrationspolitik finden sich Diskurse rund um Grundwerte der EU zu denen Toleranz und die Anerkennung der Menschenrechte, Wahrung von Freiheit, Gleichheit und Solidarität zählen. Weiters ist der Integrationsdiskurs von Vorstellungen geprägt, dass Migration negative und positive Auswirkungen auf die Europäische Union hat, wobei die negativen zurzeit überwiegen. Als Konsequenz wird daher die Forderung gestellt, Integration als Faktor zur Erhöhung der positiven Auswirkungen von Migration anzusehen. Dementsprechend werden Migrant/innen als (zu wenig) integriert, bzw. als nicht integriert dargestellt.

Im Bereich der Schlepperei und der Schleusung, welcher als besonderer Teilbereich der irregulären Migration zählt, werden Migrant/innen vor allem als Opfer klassifiziert. Hier werden Migrant/innen meist nicht als wissende und selbstverantwortliche Akteure, sondern sehr stark als Opfer (von Schleppern) abgebildet. Dabei wird argumentiert, dass aus menschenrechtlichen Gründen härter gegen irreguläre Migration vorgegangen werden muss. Einerseits wird durch die Verwendung des Begriffs der „illegalen Einwanderung“ die strafrechtliche Komponente der Migration betont, andererseits werden Migrant/innen als nicht eigenständig handelnd, uninformiert und als den Schleppern ausgelieferte Opfer dargestellt. Diese Identitäten sind damit durchaus kontrovers.

Diese Kontroverse zeigt sich auch im Bereich der legalen und irregulären Migration. Hier wird einerseits der Zuzug von Migrant/innen gefordert, andererseits aber auch der „Zustrom“ von Migrant/innen, der die Arbeitsplatzsicherheit der EU-Bürger/innen gefährdet, beklagt. Es ist anzumerken, dass den EU-Dokumenten folgend vor allem Fachkräfte in der EU gesucht werden. Bei den als unerwünscht angesehenen „Migrationsströmen“ wird in den Dokumenten allerdings nicht angeführt, dass diese nicht eventuell aus Fachkräften bestehen.

Nur in einem der untersuchten Dokumente wurden positive Leistungen von Migrant/innen explizit genannt „[...] in der Erwägung, dass die Migranten seit einigen Jahrzehnten eine sehr wichtige Rolle bei der Entwicklung der Europäischen Union und beim europäischen Aufbauwerk spielen und dass diese wichtige Rolle ebenso anerkannt werden muss wie die Tatsache, dass die Europäische Union auch weiterhin die Arbeit der Migranten benötigt.“ (Entschließung des Europäischen Parlaments P6_TA(2009)0257). Hier sind Migrant/innen wichtige Arbeitskräfte für die Europäische Union.

Das eben erwähnte analysierte Dokument des europäischen Parlaments ist weiters das einzige, das Frauen insbesondere berücksichtigt und sichtbar macht. 54 % der Migrant/innen die in die EU immigrieren sind demnach Frauen. In den anderen Dokumenten wurden Gender-Aspekte nicht thematisiert.

Diskurse innerhalb der Migrationspolitik der EU sind vordergründig geprägt von Forderungen der EU an Migrant/innen. Dabei werden Migrant/innen zu bedürfnislosen, anonymen Massen („Migrationsströme“), die (Arbeitsplatz)Sicherheit der EU-Bürger/innen gefährden. Diese konstatierte Bedürfnislosigkeit ist aber nicht nur auf irreguläre Migrant/innen bezogen, wobei sich dies natürlich auf Grund des nicht vorhandenen rechtlichen Schutzes am deutlichsten äußert. Auch legal immigrierte Personen werden als bedürfnislos angesehen. Migrant/innen gelten als kurz- und mittelfristige Antwort auf den Arbeitskräftemangel. Durch zirkuläre Migration sollen Migrant/innen zur temporären Bedarfsdeckung dienen. Eine längerfristige Immigration soll damit verhindert werden. Die EU selbst wird als von einem Fachkräftemangel geprägt konstruiert. Migrant/innen sind konträr dazu „Werkzeuge“ zur

Bedürfnisbefriedigung der EU. „Das Potential [von Migrant/innen] soll voll ausgeschöpft werden“ (vgl. Stockholmer Programm 2010).

Dabei werden Migrant/innen im Bereich von Migration und Entwicklung durchaus als Hochqualifizierte und Fachkräfte angesehen. Dies wird im Sinne des „Brain Drain“ thematisiert.

- By means of what arguments and argumentation schemes do specific persons or social groups try to justify and legitimate certain politics? (argumentation strategies including fallacies).

Die Erweiterung von Maßnahmen der Grenzkontrolle, vor allem im Bereich der Aufzeichnung von Ein- und Ausreisedaten (Entry/Exit-System), wird mit dem Schutz der EU-Bürger/innen vor einer außenstehenden „Gefahr“ durch irreguläre Migration argumentiert.

Integration wird als Herausforderung gesehen, die auf Migration als neuauftkommendes „Phänomen“ reagieren muss. Als wesentliche Komponente der Integration wird die Integration in den Arbeitsmarkt gesehen. Hierbei findet sich die Konstruktion von Migrant/innen als Arbeitskräfte wieder. Zu bemerken ist, dass trotz der Definition von Integration als wechselseitigem Prozess in der untersuchten Mitteilung der EU-Kommission „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ von Integration als „Eingliederung“ gesprochen wird. Dieser Begriff selbst impliziert im Widerspruch zu dessen Erklärung und Definition, Integration als einseitige Bemühung von Migrant/innen sich in ein bestehendes System einzugliedern und anzupassen.

Die neuen Ansatzpunkte im Bereich der legalen Migration (z.B. zirkuläre Migration) werden durch den Arbeitskräftemangel in der EU argumentiert.

- From what perspective or point of view are these namings, attributions and arguments expressed? (perspectivation and framing strategies).

Die Argumentation wird aus der Perspektive der Europäischen Union bzw. als Sprecher/in der EU-Bürger/innen formuliert.

Die analysierten Dokumente weisen zwei vordergründige Zielsetzungen auf:

- geltende Migrationspolitik zu rechtfertigen und legitimieren und
- zukünftige Maßnahmen zu argumentieren.

Migration wird als Phänomen konstruiert und als nachvollziehbare Konsequenz zur Tatsache, dass die EU als Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts eine hohe Anziehungskraft auf Migrant/innen ausübt.

- Are the respective identity utterances articulated overtly, are they even intensified or are they mitigated? (mitigation and intensification strategies).(vgl. Reisigl/Wodak 2001: Preface xiii)

Identität und Identitätsbildung wird nicht offen als leitendes Motiv oder Basis von Migrationspolitik formuliert. Im Stockholmer Programm wird der Ausbau des Europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als maßgebliches Ziel vorangetrieben. EU-Bürger/innen werden in den Mittelpunkt dieses Raumes gestellt. Hierbei wird aufgezeigt, dass die Out-Group somit Migrant/innen sind.

In den analysierten EU-Dokumenten finden sich nicht eine einzige, sondern mehrere Identitäten von Migrant/innen. Diese scheinen jeweils auf die Bedürfnisse der EU abgestimmt zu sein. Im Bereich der irregulären Migration ist das Bild von Migrant/innen als Opfer vorherrschend. Dementsprechend wird eine Verhinderung von irregulärer Migration und aller damit verbundenen Maßnahmen als Schutz von Migrant/innen vor Schlepper/innen argumentiert. Die Identitäten der Europäischen Union bleiben unscharf und beziehen sich vor allem auf die EU als Raum der Werte und Grundrechte bzw. als Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts.

8 Schlussfolgerungen zur Diskursanalyse – Beantwortung der Forschungsfragen und Überprüfung der Thesen

Im Folgenden werden Schlussfolgerungen aus der Diskursanalyse der ausgewählten EU-Dokumente gezogen und auf die in Kapitel 1.2. aufgestellten Fragen und Thesen eingegangen:

Fragestellungen:

- Auf welchen Identitäten beruht die Migrationspolitik der Europäischen Union und inwiefern haben sich diese im Hinblick auf die kollektive Identität der Europäischen Union und die von der EU konstruierte Identität der Migrant/innen verändert?
- Wie finden sich diese Identitäten in der derzeitigen Migrationspolitik der EU wieder?
 - Wird die Identität von Migrant/innen homogen konstruiert?
 - Findet eine Kategorisierung von Migrant/innen statt?

Die Identitäten der Europäischen Union in der gemeinsamen Migrationspolitik sind geprägt vom Raum der Werte und Grundrechte und dem Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts. Die EU ist dabei konträr zu den Drittstaaten stabil, reich und demokratisch. Die Drittstaaten sind geprägt von Instabilität, mangelnder Durchsetzung von Menschenrechten, Armut und Konflikten. Die Europäische Union gilt damit als schützenswerter Raum, der vor dem außerhalb herrschenden konträren Raums des Chaos und der Instabilität, abgegrenzt wird.

Im Gegensatz zu den Identitäten der EU, die in den untersuchten Dokumenten mit unterschiedlichem Fokus oder Intensität mit den oben genannten Eigenschaften besetzt sind, sind die Identitäten der Migrant/innen durchaus widersprüchlich. In den Diskursen finden sich Migrant/innen wieder als u.a. Opfer von Schleusern oder als temporäre Arbeitskräfte, aber auch als „illegale“ Migrant/innen, die die Sicherheit der EU gefährden. Meist werden Migrant/innen aber nicht als soziale

Akteure wahrgenommen, sondern scheinen als "Abstraktion" in den EU-Dokumenten auf.

Van Leuwens Theorie der Abstraktion von sozialen Akteuren folgend, werden Migrant/innen dabei vordergründig mit dem Attribut „ein Problem zu sein“ versehen, „[...] the representation of social actors by means of a quality assigned to them, for example the quality of being a problem.“ (van Leeuwen zitiert von Wodak 2001: 53). Dies zeigt sich in Begrifflichkeiten wie „Migrationsstrom“ als massenhafter Zustrom auf einen Raum der vor Ausbeutung gerettet werden muss.

Im Falle der irregulären Migration wurden Migrant/innen anfänglich fast ausschließlich als Bedrohung wahrgenommen, die die EU als Migrationsstrom „überfluten“ und das Rechtssystem der EU untergraben würden. Hinzukommend werden irreguläre Migrant/innen heute auch immer mehr als Opfer von Schleusern angesehen. Das Ziel der EU, irreguläre Migration zu verhindern und damit verbundene Maßnahmen zu setzen, kann damit gegen alle Kritik von NGOs als Schutzmaßnahme von Migrant/innen argumentiert werden. Im Bereich der legalen Zuwanderung bleiben Migrant/innen bedürfnislos, ihre Ziele und Bedürfnisse bleiben unausgesprochen. Migrant/innen werden als qualifizierte Fachkräfte angesehen. Dementsprechend können sie für die Bedürfnisse der EU uneingeschränkt genutzt werden und dem Fachkräftemangel adäquat entgegen wirken. Die befristete Migration als zirkuläre Migration dient dabei als passende Strategie die Bedürfnisse der EU zu decken, indem Fachkräfte gestellt werden, ein längerfristiger Aufenthalt und damit verbunden auch soziale und politische Rechte verweigert werden. Dabei entstehen für die EU keine sozialen Kosten sondern großer ökonomischer Nutzen, der jedoch auf der Ausbeutung der Arbeitskräfte von Migrant/innen basiert.

Eine Kategorisierung von Migrant/innen findet demnach nach den ihnen unterschiedlich zugesprochenen Identitäten statt.

Im Folgenden werden die in Kapitel 1 aufgestellten Thesen überprüft, dass:

- die Migrationspolitik der Europäischen Union einerseits der Identität der Migrant/innen und andererseits der Identität der Europäischen Union folgt.

Primär ist festzuhalten, dass die Migrationspolitik der EU und die konstruierten Identitäten der Europäischen Union, aber vordergründig die der Migrant/innen eng

mit der Migrationspolitik der EU verbunden sind. Die Identitäten der Migrant/innen folgen in den EU-Dokumenten den jeweiligen Zielen und Bedürfnissen der Europäischen Union. Die gesetzten Ziele der Europäischen Union stehen hierbei im Vordergrund, die Identitäten der Migrant/innen werden diesen Zielen untergeordnet und jeweils angepasst. Demnach werden durch Identitätszuschreibungen Legitimitäts- und Rechtfertigungsbegründungen der Migrationspolitik gedeckt.

- die Migrationspolitik der Europäischen Union eine eindimensionale und auf Bedrohung beruhende Sichtweise auf Migrant/innen verbreitet.

Die Diskurse innerhalb der Migrationspolitik der Europäischen Union sind nicht allein von sicherheitspolitischen Maßnahmen und Bedrohungsszenarien, die zur Sicherung der Außengrenzen der EU führen, geprägt. Augenscheinlich wurde hier aber ab 2001 ein klarer Fokus der Migrationspolitik gesetzt. Dieser Bereich gehört neben der Visapolitik zu den am stärksten harmonisierten Bereichen der Migrationspolitik der EU. Auch die Tatsache dass die Mittel des Fonds zur Sicherung der Außengrenzen um ein Vielfaches die Mittel der übrigen Fonds (Rückkehrfonds, Integrationsfonds, Flüchtlingsfonds) übersteigt, zeigt die Stärke dieses Politikbereichs. Es gab allerdings einen Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik der EU (insbesondere ab dem Haager Programm, und durch das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ 2007-2013) von der ausschließlichen Konzentration auf Migration als Bedrohungsszenario, auf die ergänzende Sichtweise auf Migration als zu lenkende temporäre Lösung für den Arbeitskräftemangel der EU. Von der alleinigen Verhinderung von Migration wurde dabei zur Lenkung dieser, als „Migrationsmanagement“ übergegangen.

Wie in Kapitel 6.3.1 ausgeführt, folgt die Identitätskonstruktion in den ausgewählten EU-Dokumenten einem binären System von „Wir“ und „Sie“. Dabei finden sich nicht ausschließlich nur negative oder bedrohliche Zuschreibungen. Migrant/innen fungieren dabei mehr als „reverse mirror“ (vgl. Baumann 2004: 20f.), bei dem Charakteristika von Migrant/innen als entgegengesetzter Spiegel für die Bedürfnisse der EU dienen. Die Migrationspolitik der Europäischen Union verbreitet dementsprechend nicht ausschließlich auf Bedrohung beruhende Sichtweisen auf Migrant/innen, sondern u.a. auch die Konstruktion von

Migrant/innen als bedürfnislose und temporäre Arbeitskräfte zur Lösung des Arbeitskräftemangels in der EU. Dadurch werden Migrant/innen zu „Werkzeugen“ der Bedürfnisse der Europäischen Union gemacht, und eigene Anliegen der Migrant/innen negiert, oder nicht wahr genommen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich teilweise widersprüchliche Identitäten von Migrant/innen in den untersuchten EU-Dokumenten wiederfinden, die Identitäten der Europäischen Union sind hingegen nicht von dieser Widersprüchlichkeit geprägt. Die Identitäten der Migrant/innen dienen der EU als Spiegel zu ihren entsprechenden eigenen Bedürfnissen. Durch diese jeweilige Abbildung von Migrant/innen in den Dokumenten der gemeinsamen Migrationspolitik der EU, finden damit einhergehende Legitimitäts- und Rechtfertigungsbegründungen der Migrationspolitik auf der Basis von Identitätszuschreibungen statt.

9 Abschließende Bemerkungen

Um eine, wie die neuere Migrationsforschung fordert, transnationalistische Perspektive einnehmen zu können, muss über die ewig gestrigen Konzeptionen von Ethnien, Nationen oder auch „die Anderen“ weitergedacht werden.

Diese Arbeit soll nicht dazu führen, Alterität oder Differenz zu verneinen und Gleichmachung zu propagieren. Doch eine kritische Hinterfragung des „Othering“ und der Identitätskonstruktionen könnte dazu führen, Migrationspolitik nicht als Mittel zur Unterstützung oder als Ausgangspunkt zur Entwicklung von Politiken zu nutzen, sondern Migrationspolitik auf die politische Realität zu stützen. Diese politische Realität besagt, dass nur 7-13 % der ausländischen Bevölkerung irreguläre Migrant/innen sind (siehe Clandestino Project). Durchleuchtet man allerdings die Maßnahmen und Diskurse der EU im Hinblick auf Migration, wird ein Bild der massenhaften irregulären Migration gezeichnet. Diese Vorannahme zeigt sich auch darin, dass die meisten migrationspolitischen Maßnahmen aus dem Umfeld der Generaldirektion Justiz, Inneres und Sicherheit stammen. Dieses Bild spiegelt aber nicht die soziale Realität der Migrant/innen und der EU-Bürger/innen wieder.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die Arbeitsmarktsituation bezüglich der irregulären Migration ab. Angelehnt an den Anthropologen Emmanuel Terray postuliert die Politikwissenschaftlerin Corinna Milborn, dass Migrant/innen nach Europa kommen, da ein ständiges Angebot an irregulärer Arbeit vorhanden ist, und der Neoliberalismus fügsame und flexible Arbeitskräfte benötigt. (Milborn 2006: 83) Die Europäische Union schafft sich dadurch irreguläre Migration selbst. Auch hier stützt sich die Migrationspolitik der EU nicht auf die politische Realität, sondern auf die Konstruktion von Migrant/innen als „Migrationsströme“ in die EU.

Mit der unhinterfragten Konstruktion „der Anderen“ als Mittel zur Unterstützung oder als Ausgangspunkt zur Entwicklung politischer Vorhaben werden unter Umständen tatsächliche Probleme negiert aber notwendige politische Zielsetzungen - wie eine erfolgreiche gesamteuropäische Integrationspolitik - vernachlässigt.

Literaturverzeichnis

Anderson, Benedict (1991): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (Rev. and extended ed.). London: Verso.

Angenendt, Steffen (2008): *Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten. Band 4. Policy Paper im Rahmen des Projekts „Governance of Migration“*. Heinrich-Böll-Stiftung
[http://www.migration-boell.de/downloads/migration/HBS_PolicyPaper_Migrationspolitik.pdf] 12.08.2010

Appave, Gervais (2009, Hrsg.): *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. International Organization for Migration.

Bärenreuter, Christoph (2007): *The European Public Sphere and its Political Functions. The 2004 EP Elections in Austrian, German and Swedish Media*. Dissertation: Universität Wien.

Basch, Linda; Glick Schiller, Nina; Szanton Blanc, Christina (1994, Hrsg.): *Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. New York: Routledge.

Baumann, Gerd (2004): *Grammars of Identity/Alterity. A Structural Approach*. In: Baumann, Gerd/Gingrich, Andre (2004): *Grammars of Identity/Alterity. A Structural Approach*. New York: Berghahn Books.

Bendel, Petra (2009): *Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends*. WISO Diskurs. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Bonner Universitäts Buchdruckerei. [<http://library.fes.de/pdf-les/wiso/06306.pdf>] 12.05.2010

Benedikt, Clemens (2004): Diskursive Konstruktion Europas. Migration und Entwicklungspolitik im Prozess der Europäisierung. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.

Birsl, Ursula (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Bonacker, Thorsten und Bernhardt, Jan (2006): Von der security community zur securitized community: Zur Diskursanalyse von Versicherheitlichungsprozessen am Beispiel der Konstruktion einer europäischen Identität In: Siedschlag, Alexander (Hrsg., 2006): Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bourdieu, Pierre (2001): Das politische Feld. Zur Kritik der politischen Vernunft, Konstanz.

Bukow, Wolf-Dietrich (1999): Fremdheitskonzepte in der multikulturellen Gesellschaft. In: Kiesel. Doron; Messerschmidt, Astrid und Scherr, Albert (Hrsg.,1999): Die Erfindung der Fremdheit. Zur Kontroverse um Gleichheit und Differenz im Sozialstaat. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel. 37- 48

COWI Report (2009): Frontex. External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Final Report.

Delanty, Gerard und Rumford, Chris (2005): Rethinking Europe. Social theory and the implications of Europeanization. Oxon: Routledge.

Dumont, Louis (1980): Homo Hierarchicus. The Caste System and its Implications. Chicago: University of Chicago Press.

Evans-Pritchard, E.E. (1940): The Nuer. Oxford: Clarendon Press. Faist, Thomas: The Migration-Security Nexus: International Migration and Security before and after 9/11. Center on Migration, Citizenship and Development, Arbeitspapiere - Working Papers No. 9, 2005

Fischer-Lescano, Andreas; Löhr, Tillmann (2007): Menschen- und Flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Rechtsgutachten. European Center for constitutional and human rights.

Geddes, Andrew (2000): Immigration and European integration. Towards fortress Europe? Manchester: Manchester Univ. Press.

Gingrich, Andre (2004): Conceptualising Identities. Anthropological Alternatives to Essentialising Difference and Moralizing about Othering. In: Baumann, Gerd/Gingrich, Andre (2004): Grammars of Identity/Alterity. A Structural Approach. New York: Berghahn Books.

Hahn, Alois (1998): "Partizipative" Identitäten – Ausgrenzung aus systemtheoretischer Sicht. In: Eckert, Roland (Hg., 1998): Wiederkehr des "Volksgeistes"? Ethnizität, Konflikt und politische Bewältigung. Hemsbach: Opladen

Hajer, Maarten (1993): Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice. The Case of Acid Rain in Great Britain. In: Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg., 1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. London: Durham. S. 43-67

Herm, Anne (2008): Population and social conditions. Eurostat. Statistics in Focus. 98/2008

Hunger, Uwe; Aybek, Can; Ette, Andreas; Michalowski, Ines (Hrsg. 2008): Migrationspolitik und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Huth-Hildebrandt, Christine (1998): Ethnisierungsprozesse re-visited. Die Relevanz der Kategorie Geschlecht im Umgang mit Fremdheit. In: Kiesel, Doron; Messerschmidt, Astrid und Scherr, Albert (Hrsg.,1999): Die Erfindung der Fremdheit. Zur Kontroverse um Gleichheit und Differenz im Sozialstaat. Brandes & Apsel: Frankfurt am Main S. 185-201

Huysman, Jef (2000): The European Union and the Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies. Vol. 38, Nr. 5. S. 751-777

Jahn, Daniela; Maurer, Andreas; Oetzmann, Verena (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Berlin: Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik

Jarren, Otfried; Donges, Patrick (2006, Hrsg.): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Keller u.a. (2006): Handbuch sozialwissenschaftlicher Diskursanalyse. Theorien und Methoden. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kocka, Jürgen (2007): Europäische Identität als Befund, Entwurf und Handlungsgrundlage. In: Nida-Rümelin, Julian und Weidenfeld, Werner (Hrsg., 2007): Europäische Identität: Vorraussetzungen und Strategien. Baden-Baden: Nomos.

Lauth, Hans-Joachim; Zimmerling, Ruth (2003): Internationale Beziehungen. In: Mols, Manfred; Lauth, Hans-Joachim; Wagner, Christian (2003, Hrsg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung. 4. Auflage. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh GmbH.

Märker, Alfred (2005): Europäische Zuwanderungspolitik und globale Gerechtigkeit. Über die normative Dimension der Vergemeinschaftung zuwanderungspolitischer Maßnahmen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.

Melis, Barbara (2001): Negotiating Europe's Immigration Frontiers. Den Haag: Kluwer Law International.

Müller-Graff, Peter-Christian; Friedemann, Kainer (2009): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (2009, Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (2002): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2. N-Z. München: Verlag C.H. Beck

Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (2004): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2. N-Z. Zweite Auflage. München: Verlag C.H. Beck

Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.

Pries, Ludger (2001): Internationale Migration. Bielefeld: Transcript Verlag.

Ratha, Dilip; Xu, Zhimei (2008): Migration and Remittances Factbook 2008. Herndon: World Bank Publications.

Reisigl, Martin; Wodak, Ruth (Hrsg., 2001): Discourse and Discrimination. Rhetorics of racism and antisemitism. Routledge: London.

Reisigl, Martin (2007): Projektbericht: Der Wiener Ansatz der Kritischen Diskursanalyse. In: Forum: Qualitative Social Research. Volume 8, No. 2 – Mai 2007

[<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/270/591>]

Reuter, Julia (2002): Ordnungen des Anderen. Zum Problem des Eigenen in der Soziologie des Fremden. Bielefeld: Transcript Verlag.

Said, Edward (1978): Orientalism. New York: Vintage Verlag.

Scherr, Albert (1998): Die Konstruktion von Fremdheit in sozialen Prozessen. Zur Kritik und Weiterentwicklung soziologischer und erziehungswissenschaftlicher Fremdenheitsdiskurse. In: Kiesel, Doron; Messerschmidt, Astrid und Scherr, Albert (Hrsg.,1999): Die Erfindung der Fremdheit. Zur Kontroverse um Gleichheit und Differenz im Sozialstaat. Brandes & Apsel: Frankfurt am Main, S. 49-65

Sen, Amartya Kumar (2007): Die Identitätsfalle. Warum es keinen Krieg der Kulturen gibt. München: Beck

Straub, Jürgen (2002): Personal and Collective Identity. A Conceptual Analysis. In: Friese, Heidrun (Hrsg.): Identities. Time, Difference and Boundaries. Berghan Books: London

Schmale, Wolfgang (2007): Eckpunkte einer Geschichte Europäischer Identität. In: Nida-Rümelin, Julian und Weidenfeld, Werner (Hrsg., 2007): Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien. Nomos: Baden-Baden

Tomei, Veronica (1997): Europäische Migrationspolitik. Zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen. Bonn: Europa Union Verlag GmbH

Tomei, Veronica (2001): Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa Lucius u. Lucius: Stuttgart

Vogel, Dita (2009): Size and development of irregular Migration to the EU. Clandestino Research Project. Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe.

[http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/12/clandestino_policy_brief_comparative_size-of-irregular-migration.pdf] 11.05.2010

Waschkuhn, Arno (1998): Politik und Sprache bei Thomas Hobbes und George Orwell. In: Berg-Schlosser, Dirk; Riescher, Gisela; Waschkuhn, Arno (1998, Hrsg.) Politikwissenschaftliche Spiegelungen. Ideendiskurs - Institutionelle Fragen - Politische Kultur und Sprache. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

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

Wodak, Ruth (1996): Disorders of Discourse. Addison Wesley Longman Limited: New York.

Wodak, Ruth; van Dijk, Teun A. (Hrsg., 2000): Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States. Drava Verlag: Klagenfurt

Wodak, Ruth und Meyer, Michael (Hrsg., 2001): Methods of critical Discourse analysis. Sage Publications Inc: London

Wodak, Ruth; Chilton, Paul (2005): A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis. Theory, Methodology and Interdisciplinarity. John Benjamins Publishing: Amsterdam.

Wodak, Ruth (2007): „Doing Europe“: the Discursive Construction of European Identities. In: Mole, Richard C.M. (Hrsg. 2007): Discursive Constructions of Identity in European Politics. Palgrave MacMillian: New York.

Websites

CIGEM - Rekrutierungsbüro/Infobüro Mali der EU

[<http://www.dante.de><http://www.cigem.org/>] 11.05.2010

Clandestino Project

Size and development of irregular migration to the EU. Clandestino Research Project. Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe

[<http://clandestino.eliamep.gr/>]

[http://irregularmigration.hwwi.de/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.2.Policy_Briefs_EN/ComparativePolicyBrief_SizeOfIrregularMigration_Clandestino_Nov09_2.pdf] 11.05.2010

Europa – Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (2008): Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013. Brüssel.

[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14509_de.htm] 11.08.2010

Europäische EU-Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Letzte Aktualisierung 12.12.2009

[http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm] 12.08.2010

EQUAL Initiative http://ec.europa.eu/employment_social/equal/indexen:cfm

Internetpräsenz der Europäischen Nachbarschaftspolitik

[http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm] 19.07.2010

Zeitungsartikel

Der Standard 25. Oktober 2010: Griechenland bittet EU-Grenzagentur Frontex um Hilfe

[<http://derstandard.at/1287099920903/EU-Premiere-Griechenland-bittet-EU-Grenzagentur-Frontex-um-Hilfe>] 25.10.2010

EU-Dokumente

(kategorisiert nach Art des Dokuments und in chronologischer Reihenfolge)

Abkommen mit Drittstaaten

Cotonou-Abkommen (2000): Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and pacific group of states of the one part, and the European Community and its member states, of the other part, signed in Cotonou, Benin on 23. June 2000

[<http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/accord1.htm>] 12.08.2010

Resolution on the Fifth Latin America and Caribbean - European Union Summit in Lima, RSP/2008/2536, engl. 24/04/2008

[<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=RSP/2008/2536>] 29.01.2010

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova

Brüssel, 21. Mai 2008

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad01.en08.pdf>]

21.08.2010

Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Cape Verde

Brüssel, 21. Mai 2008

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad02.en08.pdf>]

21.08.2010

Verträge/Abkommen zwischen den Mitgliedsstaaten

Schengener Übereinkommen (1985): Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen

[[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=42000A0922(01)&model=guichett&lg=de)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=42000A0922(01)&model=guichett&lg=de)

[&model=guichett&lg=de](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=42000A0922(01)&model=guichett&lg=de)] 12.02.2010

Schengener Durchführungsabkommen (1999): Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders

[[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML)

[CELEX:42000A0922\(02\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML)] 13.02.2010

EG-Vertrag 2002 Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Amtsblatt Nr. C 325/33 vom 24. Dezember 2002

[<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002EDE.pdf>] 12.02.2010

Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen

Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates

über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens

[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Eurodac/00-12-11_Eurodac_DE.pdf] 12.08.2010

Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

[[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:de:pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:de:pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:de:pdf)

13.08.2010

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

[[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:DE:PDF)

12.06.2010

Richtlinie 2004/81/EG des Rates

über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

[[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:DE:HTML)

12.08.2010

Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS) vom 10. März 2004

[[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:080:0001:0005:DE:PDF\]](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:080:0001:0005:DE:PDF) 17.09.2010

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 26. Oktober 2004 [[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF)

[OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF\]](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF) 18.09.2010

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) [[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&typedoc=Regulation&andoc=2006&nu doc=562)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&typedoc=Regulation&andoc=2006&nu doc=562)

[smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&typedoc=Regulation&an](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&typedoc=Regulation&andoc=2006&nu doc=562)

[doc=2006&nu doc=562\]](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&typedoc=Regulation&andoc=2006&nu doc=562) 18.09.2010

Entscheidung des Rates 2007/435/EG vom 25. Juni 2007 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den

Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:168:0018:0036:DE:PDF>] 12.08.2010

Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers (Text with EEA relevance) [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0862:EN:HTML>] 12.08.2010

Verordnung (EG) Nr. 863/2007

des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030::DE:PDF>] 12.08.2010

Amtsblatt Nr. L 199 vom 31.07.2007, Entscheidung des Rates vom 25. Juni 2007 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme 12.06.2007 2007/435/EG

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:168:0018:0036:DE:PDF>] 13.08.2010

Entscheidung der EU-Kommission 2008/333/EG zur Annahme des SIRENE-Handbuchs und anderer Durchführungsbestimmungen für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) vom 4. März 2008 [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:123:0001:0038:DE:PDF>] 12.08.2010

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

[[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF)]

17.08.2010

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

[[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:DE:PDF)

[J:L:2009:243:0001:0058:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:DE:PDF)] 16.08.2010

Charter of fundamental rights of the European Union (2010/C 83/02)

[[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF)

[:2010:083:0389:0403:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF)] 12.08.2010

Dokumente des Rates der EU

Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung [Amtsblatt C 274 vom 19.9.1996].

[[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free movement of persons asylum immigration/l33068 de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33068_de.htm)] 17.012.2010

Ratsmitteilung, 14615/04 (Presse 321) 2618. Tagung des Rates Justiz und Inneres 19.11.2004

[[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms Data/docs/pressData/de/jha/.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/.pdf)] 20.04.2010

Ergebnisprotokoll der EU-Innen- und Justizminister (EU-Rat) vom 15.2.2007)

[www.europarl.europa.eu/oeil/resume.jsp?id=5398892&eventId=986590&backToC aller=NO&language=en] 12.08.2010

Council of the European Union, Doc. 9283/09, engl. Ministerial Conference "Building Migration Partnerships" (Prague, 27-28 April 2009) Brussels, 29. April 2009

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09283.en09.pdf>] 17.08.2010

Dokumente des Europäischen Parlaments

Mitteilung IP/08/215 (2008) Eine umfassende Vision für ein integriertes europäisches Grenzverwaltungssystem im 21. Jahrhundert

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/215&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>] 12.03.2010

Entschließung Europäisches Parlament P6 TA(2009)0085

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009 zu den nächsten Schritten für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union und ähnliche Erfahrungen in Drittstaaten (2008/2181(INI))

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0085+0+DOC+XML+V0//DE>] 15.02.2010

Entschließung des Europäischen Parlaments P6_TA(2009)0257

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente (2008/2331(INI))

[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//DE>] 12.03.2010

Dokumente des Europäischen Rates

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates 13463/02
Europäischer Rat (Sevilla) Tagung vom 21. und 22. Juni 2002

[<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cmsData/docs/pressData/de/ec/72655.pdf>] 17.09.2010

Council of the European Union, Doc. 15744/05, engl. Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean Brussels, 13 December 2005 [<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15744.en05.pdf>] 17.08.2010

Europäischer Rat: Anlagen zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I, Gesamtansatz zur Migrationsfrage 15914/05 [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/4] 12.08.2010

Stockholmer Aktionsplan, KOM(2010) 171 endgültig [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:DE:PDF>] 12.09.2010

Stockholmer Programm (2010): Das Stockholmer Programm — Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Amtsblatt Nr. C 115 vom 04/05/2010 S. 0001 – 0038 [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001::DE:HTML>] 20.10.2010

Dokumente der EU-Kommission

KOM(2000) 757 endgültig
Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:DE:PDF>] 12.08.2010

KOM (2002) 703 endg. Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern Brüssel, den 3.12.2002 [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:DE:PDF>] 13.08.2010

KOM (2003) 336 endg.

Mitteilung der EU-Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung
[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:DE:PDF>] 15.07.2010

KOM(2004) 401 endgültig

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das europäische Parlament: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts : Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven
[http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/com_2004_401_de.pdf]
12.08.2010

KOM/2005/0123 endg.

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Aufstellung eines Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013 SEK(2005) 435
[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0123:DE:HTML>] 12.07.2010

KOM/2005/0184 endg.

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Brüssel, den 10.5.2005 [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:DE:HTML>]
13.07.2010

KOM(2005) 389 endgültig

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Eine gemeinsame Integrationsagenda Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union 01.09.2005
[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:DE:PDF>] 12.07.2010

Mitteilung KOM (2005) 390 endg.

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien Brüssel, den 1.9.2005

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:DE:PDF>] 21.06.2010

KOM(2005) 621 endgültig

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament.

Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0621:FIN:DE:PDF>] 12.08.2010

KOM(2006) 26

Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=26] 12.09.2010

KOM/2006/402 endg. Mitteilung der EU-Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen, Brüssel, den 19.7.2006

[<http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF>] 12.07.2010

KOM(2007) 248 endgültig

Mitteilung der EU-Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten

[http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.01_Migrationspolitik/C.1.10.com2007_0248-de.pdf] 12.08.2010

KOM(2007) 512 endgültig

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Brüssel, den 11.9.2007

[http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_de.pdf]
11.08.2010

KOM(2008) 69 endgültig Mitteilung der EU-Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union, Brüssel, den 13.2.2008

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:DE:PDF>] 17.09.2010

SEC(2009) 1265 final

Commission staff working paper. Report on progress made in developing the European border surveillance system (EUROSUR)

[<http://www.statewatch.org/news/2009/sep/eu-com-eurosur-sec-1625.pdf>]
18.09.2010

Pressemitteilungen

EU-Pressemitteilung MEMO/07/203 (2007)

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/203&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>] 12.09.2010

Pressemitteilung IP/08/1463 [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/mali/documents/cigem_press_pack_fr.pdf]

Fifth Meeting of European Union-Latin American-Caribbean Civil Society Organisations 2008, Final Declaration LIMA, 16, 17 AND 18 APRIL 2008

[http://ec.europa.eu/external_relations/lac/events/civil_society/conclusions_en.pdf]
17.09.2010

Frattini, Franco (2008): Providing Europe with the tools to bring its border management into the 21st century. Speech 08-142. In English.

[<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/142&format=HTML&aged>] 12.08.2010

Frontex Newsrelease (2009): HERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics. 17.02.2009

[http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html] 12.08.2010

Frontex Press Release 29 October 2010

[http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases/] 30.10.2010

Statistische Daten

Asyl Übersicht über Trends 1986-2006, Eurostat

[http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/asylum_update_1986_2006_en.pdf] 27.01.2010

Eurostat (2009a): First demographic estimates for 2009. Data in focus 47/2009.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-047/EN/KS-QA-09-047-EN.PDF] 27.01.2010

Handbücher und Jahresberichte

Handbuch zur Integration 2004 für Entscheidungsträger und Praktiker verfasst von der Migration Policy Group (MPG) im Namen der Europäischen EU-Kommission (Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit)

[http://ec.europa.eu/justicehome/doccentre/immigration/integration/doc/handbook1sted_de.pdf] 12.09.2010

Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. Zweite Ausgabe, Mai 2007

[http://ec.europa.eu/justice.home/doc.centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_de.pdf] 12.09.2010

Zweiter Jahresbericht über Migration und Integration 2006, englisch

Mitteilung der EU-Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brussels,

[<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11526.en06.pdf>] 13.09.2010

Dritter Jahresbericht über Migration und Integration 2007

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0512:FIN:DE:PDF>] 14.10.2010

Anhang

Ausgewertete Dokumente

Nr.	Jahr	Code/Nr.	Thema	Textsorte	Sprache	Sprecher/in	Quellenangabe	Titel
01	1999	nicht vorhanden	Fünfjahresprogramm für eine gemeinsame Migrationspolitik: Tampere Programm	Schlussf.	D	Europäischer Rat	http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm	Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999 Schlussfolgerungen des Vorsitzes
02	2002	KOM(2002)/0233 endg.	Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU	Mitteilung	D	EU-Kommission	http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=De&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=233	Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen Der EU-Mitgliedsstaaten
03	2005	KOM(2005) 184 endgültig	Fünfjahresprogramm für eine gemeinsame Migrationspolitik: Haager Programm	Mitteilung	D	EU-Kommission	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:DE:HTML	Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der

								Sicherheit und des Rechts .
04	2005	KOM(2005) 0389 endg.	Integration	Mitteilung	D	EU-Kommission	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:DE:NOT	Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union
05	2005	KOM(2005) 390 endg.	Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien	Mitteilung	D	EU-Kommission	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:DE:PDF	Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.
06	2006	KOM(2006) 26 endg.	Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl.	Mitteilung	D	EU-Kommission	http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=26	Mitteilung der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Thematisches Programm für die

								Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl
07	2009	2009/50/EG	Blaue Karte EU	Richtlinie	D	Rat der Europäischen Union	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:01:DE:HTML	Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung
08	2009	P6_TA(2009)0257	Gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa	Entschließung	D	Europäisches Parlament	http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//DE	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente (2008/2331(INI))
09	2009	Nr. 810/2009	Visakodex	Verordnung	D	Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:DE:PDF	Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

10	2010	2010/C 115/01	Fünfjahresprogramm für eine gemeinsame Migrationspolitik: Stockholmer Programm	Jahresprogramm	D	Europäischer Rat	http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:01:DE:HTML	Das Stockholmer Programm — Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger
----	------	---------------	--	----------------	---	------------------	---	---

Lebenslauf

Name: Handler, Agnes

Geburtsdatum: 10.10.1984

Geburtsort: Wien/Österreich

Ausbildung

Studium: Politikwissenschaft, Universität Wien

Studium: Kultur- und Sozialanthropologie, Universität Wien

Berufserfahrung

10/2009-02/2011 Zentrum für Gesundheit und Migration, Donau-Universität
Krems, 3500 Krems

seit 03/2008 Jugendarbeit bei Jugend in Meidling (JIM), 1120 Wien

Praktika

10/2008-12/2008 Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,
1070 Wien

08/2008/-10/2008 Vernetzungsbüro Wiener Integrationskonferenz,
1050 Wien

02/2008–06/2008 Gesellschaft für Südostasienwissenschaften, 1090 Wien

07/2001–09/2001 Zentrale der Bank für Arbeit und Wirtschaft, 1010 Wien
Abteilung „Internationales Geschäft“

Projektspezifische Mitarbeit

09/2009-06/2009 Students Initiative for Security Policy Research (SISPR)
des Akademischen Forums für Außenpolitik, 1010 Wien

06/2008-09/2009 Fotografieprojekt „ViennAsian“. Fördergeber: Wien Kultur
und EU-GD Bildung und Kultur, 1090 Wien

11/2008-12/2008 Jugendbeirat, Jugend in Meidling, 1120 Wien

09/2008-12/2008 „Durchs Red'n kommen die Leut zam“, Dialogzirkel-
moderation zu den Themen Interkulturalität und
Konfliktbewältigung, 1050 Wien