

Architektur der Illegalisierung: Die Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik

Gerda Heck

Als 1941 die antifaschistischen Widerstandskämpfer Altiero Spinelli und Ernesto Rossi während ihrer Inhaftierung auf der italienischen Insel Ventotene das Manifest „Für ein freies und vereintes Europa“ schrieben, hatten diese die Vision von einem demokratischen und postnationalen europäischen Projekt (Spinelli – Rossi 1941). Vor dem Hintergrund des Faschismus, Nationalismus und Rassismus knüpften die politischen Vordenker eines vereinten Europas an Werte wie Freiheit, Demokratie und Kosmopolitismus. Und tatsächlich standen auch solche postnationalen und kosmopolitanen Vorstellungen am Anfang des europäischen Neubeginns nach dem Zweiten Weltkrieg.

Was aus diesen Vorstellungen geworden ist, wird heute besonders deutlich, wenn man die europäische Migrationspolitik, sowie den Umgang mit den BürgerInnen, die jenseits des Schengenraums leben, betrachtet. So besteht ein eklatanter Widerspruch zwischen dem kosmopolitischen Umgang mit EU-BürgerInnen und dem Ausschluss von sogenannten DrittstaatlerInnen, den Nicht-EU-BürgerInnen. Mit Inkrafttreten des Schengener Abkommens wurde den BürgerInnen ihrer Mitgliedsländer Freizügigkeit für das gesamte Territorium gewährleistet. Außerhalb der EU steht Schengen allerdings allzu oft für Demütigung, Verweigerung und die Beschränkung der Reisefreiheit, die zu Entrechtung und Illegalisierung von MigrantInnen führt. Für viele (potenzielle) MigrantInnen scheint der Weg nach Europa gegenwärtig ein fast unmögliches Unterfangen geworden zu sein. Der Menschenrechtsorganisation Pro Asyl zufolge starben im Jahr 2008 mehr als 1500 MigrantInnen beim Versuch in die EU zu gelangen (<http://proasyl.de>). Und dennoch machen sich täglich Menschen auf ihren Weg nach Europa – legal oder als sogenannte klandestine MigrantInnen.

Die Städtenamen Schengen, Maastricht und Amsterdam stehen für die Etappen in der Angleichung der europäischen Asylpolitik der vergangenen 20 Jahre. „Harmonisierung“ als Begriff aber auch als Perspektive einer europäischen Asylpolitik beherrscht seit Beginn der 1980er Jahre die Fachdiskussion und zunehmend auch die öffentliche Debatte. Im Rahmen des Ministerrats der europäischen Kommission und der Trevi-Gruppe¹ dominierten bereits in den 1980er

¹ Die Trevi-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International) besteht aus den InnenministerInnen von 12 Mitgliedsstaaten. Sie wurde zunächst zur Kooperation bei Terrorismusbekämpfung, Polizeiausbildung, Luftfahrtsicherheit und Bekämpfung des Drogenhandels ins Leben gerufen (Düvell 2002: 204).

Jahren die Themen Visa, Asylsuchende und Grenzkontrollen (Düvell 2002: 76). Mit Gründung der Europäischen Union im Vertrag von Maastricht im Jahr 1991 wurden die drei Politikbereiche Wirtschaft, Sicherheit und Innenpolitik zu separaten sogenannten Säulen zusammengefasst. Asyl- und Einwanderungspolitik wurde neben Polizei, Zoll, Drogenbekämpfung, internationaler organisierter Kriminalität und Strafrecht unter die Dritte Säule „Justiz und Innere Angelegenheiten“ zusammengefasst. Zuständiges Organ ist der „Ministerrat für Justiz und Inneres“. Seitdem hat die EU eine Reihe von Instrumenten und Aktivitäten entwickelt, um die Asyl- und Migrationspolitik in den Mitgliedstaaten in Übereinstimmung zu bringen und die Kontrolle der EU-Außengrenzen auszubauen. Bei zahlreichen europäischen Konferenzen wurden in den Folgejahren Richtlinien für die europäische Migrationspolitik gesetzt und Maßnahmen beschlossen. Insbesondere die Abwehr der „illegalen Einwanderung“ bestimmte periodisch die Treffen. Bei genauerer Betrachtung wird offensichtlich, wie mit dieser Politik aus mobilen Menschen, MigrantInnen und letztendlich sogenannte illegale MigrantInnen gemacht wurden und werden.

Wie kommt es, dass ausgerechnet die EU, das Bollwerk für Freiheit, in den letzten beiden Dekaden ein solches Grenzregime errichtet hat? Welche Prozesse waren dabei prägend? Und welche Praktiken haben sich etabliert? Im Folgenden werde ich zunächst kurz die Geschichte der Europäisierung der Migrationspolitik skizzieren und sie in ihren Grundzügen vorstellen. Ebenso werde ich dann der Frage nachgehen, wie man diese verstehen kann.

Schengener Abkommen

Einer der ersten Bausteine auf dem Weg zu einer einheitlichen Migrationspolitik war das Schengener Abkommen, das am 14. Juli 1985 von den Regierungen Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und den Benelux-Ländern unterzeichnet wurde. Mit dem Abkommen wurde einerseits der schrittweise Abbau der Binnengrenzen, andererseits die Intensivierung der Kontrollen an den Außengrenzen der Schengen-Staaten festgelegt. Das umfassendere Folgeabkommen, das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), wurde am 19. Juni 1990 beschlossen, jedoch erst fünf Jahre später in Kraft gesetzt (Würz 1997: 28 ff.).

Schengener Durchführungsübereinkommen

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) wurde am 26. März 1995 in Kraft gesetzt und in seinen asylrechtlichen Bestimmungen am 1. September 1997 im Dubliner Übereinkommen (DÜ) erneuert (Dietrich 1999: 293). Im SDÜ geht es unter dem Aspekt der Abwehr irregulärer Einreisen vorwiegend um Maßnahmen zur Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen, ohne dass die Aus-

sengrenzkontrollen internationalisiert werden. Diese werden nach wie vor von den nach nationalem Recht zuständigen Behörden ausgeführt (Sieveking 1999: 101). Schematisch lässt sich das SDÜ in drei Hauptblöcke gliedern:

- Regelungen zum Abbau der Binnengrenzkontrollen und zur Verschärfung der Kontrollen an den Außengrenzen, gemeinsame Visumpolitik, Reiseverkehr und Aufenthalt von „Drittausländern“ und Asylpolitik;
- Polizeiliche Zusammenarbeit, innere Sicherheit und gegenseitige juristische Hilfe;
- Bestimmungen über das *Schengen Informationssystem* (SIS).

Die Personenkontrollen an den Binnengrenzen innerhalb der Schengen-Staaten wurden gleichsam abgeschafft², die Kontrollen an den gemeinsamen Außengrenzen, zu denen auch internationale Flughäfen zählen, massiv verschärft. Vorrangiges Instrument ist auch im Schengen-Mechanismus die Vereinheitlichung der Visapolitik (Art. 9, SDÜ). Die Liste der visapflichtigen Länder³ wurde unter anderem nach dem Kriterium verabschiedet, ob ein Risiko der irregulären Einwanderung von jenen Staaten besteht. Weiterhin wurde im SDÜ das Prinzip des „ersten Asyllandes“ eingeführt. Demzufolge sollen Asylanträge nur noch von dem Staat, über den der Flüchtling ins Schengen-Territorium eingereist ist, bearbeitet werden. Lehnt dieses „erste Asylland“ den Asylantrag ab, gilt der Beschluss für alle Mitgliedsstaaten. Auch verpflichtet sich das „erste Asylland“ die Abschiebung des Flüchtlings ins Herkunftsland vorzunehmen und Drittstaatler ohne gültige Aufenthaltspapiere von dem Land, in dem er/sie aufgegriffen wurde, auf direktem Wege in sein/ihr Herkunftsland zu deportieren (Prinzip der *Surplace*-Abschiebung). Weiterhin verpflichteten sich die Vertragsparteien, in ihren nationalen Rechtsvorschriften Regelungen über die Beförderungspflichten der Beförderungsunternehmen (Zurücknahme und Verbringungspflichten, *Carrier-Sanctions*) und Sanktionen gegenüber Schleppern und Schleusern aufzunehmen (Sieveking 1999: 102).

Als am 26. März 1995 schließlich die Schlagbäume im Schengen-Gebiet wegfielen, verschwanden die inneren Grenzen nicht etwa, sondern veränderten und verlagerten sich. Die Grenzbeamten kontrollierten fortan nicht nur entlang der Flüsse, Meere und Wälder der EU-Außengrenzen und an Flughäfen, sondern auch bis zu

² Jeder Mitgliedsstaat darf jedoch zeitweilig Binnengrenzen wieder einführen, wenn die „öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit“ es erfordern.

³ In Zusammenarbeit mit den Schengener Vertragsstaaten und dem Genfer *Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies* (IGC), das seit Anfang der 1980er Jahren die Visapolitik Westeuropas, Nordamerikas und Australiens koordiniert, wurde von 1980 bis 2001 die Visapflicht auf Reisende aus 130 Ländern ausgeweitet. Bürgerkriegsländer oder Länder, die von Hungerkatastrophen betroffen sind werden unter Inanspruchnahme eines Frühwarnsystems *ad hoc* als „Länder mit hohem Migrationsdruck eingestuft und – wie 1992 Jugoslawien – in die Liste aufgenommen. Seit Anfang 1996 gilt in der EU eine gemeinsame so genannte „Schwarze Liste“. Die Visa-Liste wurde im März 2001 überarbeitet und umfasst seitdem 132 Länder (Dietrich 1999: 293).

30 Kilometer innerhalb des Grenzraumes. Die Polizei definiert „gefährliche Orte“, an denen „verdachtsunabhängige Personenkontrollen“ durchgeführt werden können. Jeder Platz in der Innenstadt, jede U-Bahn-Station und im Besonderen die Bahnhöfe können zum potenziellen Grenzkontrollpunkt für MigrantInnen werden. Dem Schengener Abkommen haben sich nach und nach fast alle Mitgliedsstaaten der Union angeschlossen. Durch sogenannte Assoziierungsverträge wurden auch die Nicht-EU-Staaten Norwegen, Island und die Schweiz in den Schengen-Verband miteinbezogen. Lediglich Großbritannien und Irland sind nicht eingebunden; sie gehören zwar bis heute offiziell nicht zum Schengen-Raum, haben sich aber entschlossen, an einigen Aspekten der Zusammenarbeit teilzunehmen, zum Beispiel am Schengener Informationssystem oder der Kooperation in Strafsachen und bei der Drogenbekämpfung (Minderjahn 2004). Für die Zusammenarbeit ihrer Polizei-, Zoll- und Justizbehörden und den Austausch von personenbezogenen und anderen geheimdienstlich oder polizeilich relevanten Daten wurden auf europäischer Ebene elektronische Informationssysteme, beispielsweise das Schengener Informationssystem (*Schengen Information System*, SIS)⁴ aufgebaut. Auf der exekutiven Ebene existieren derzeit neben dem SIS das automatisierte Fingerabdrucksystem für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern, das allgemein unter der Bezeichnung *European Dactyloscopy* (EURODAC)⁵ bekannt ist, die Datenbank des Europäischen Bildspeicherungssystems (*False and Authentic Documents*, FADO)⁶ sowie Daten des Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL).⁷

⁴ Das SIS mit Sitz in Straßburg dient der offenen wie verdeckten Registrierung von Personen und Gegenständen, die die Polizeiapparate grenzüberschreitend-international verfolgen (Dietrich 1999: 320). Die nationalen Grenzkontrollorgane speisen alle „Unerwünschten“, denen an den EU-Außengrenzen, bzw. den Botschaften und Konsulaten ein Einreisebegehren abzuschlagen ist, in dieses System ein. Zugriff auf das Datensystem haben allein Behörden, die für Grenzkontrollen und sonstige polizeiliche und zollrechtliche Überprüfungen im Inland zuständig sind.

⁵ Ziel des im Januar 2003 eingeführten EURODAC ist die Speicherung und der automatisierte Abgleich der Fingerabdrücke aller Personen über 14 Jahren, die in einem EU-Mitgliedsstaat Asyl beantragen, in einem zentralen Computersystem. Mit Hilfe dieses Datenbestandes werden auch Fingerabdrücke von MigrantInnen abgeglichen, die ohne gültige Aufenthaltspapiere in einem Mitgliedsstaat erfasst oder bei unerlaubtem Außengrenzübertritt angehalten werden (Busch 2001: 29). Offiziell soll EURODAC durch die Identifizierung der betroffenen MigrantInnen die Feststellung erleichtern, welcher Schengen-Staat gemäß dem Dubliner Übereinkommen für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist. Darüber hinaus soll EURODAC die Aufspürung von AsylbewerberInnen ermöglichen, die z. B. in mehreren Ländern unter verschiedenen Namen einen Asylantrag gestellt haben oder den Asylantrag nicht im dem Mitgliedsstaat ihrer ersten Einreise gestellt haben (Busch 2001: 28).

⁶ In dem im Dezember 1998 vom Rat der Europäischen Union beschlossenen zentralen computergestützten Bildspeichersystem FADO werden Abbildungen von echten und gefälschten Dokumenten sowie Kurzinformationen über Fälschungs- und Sicherungstechniken gespeichert und ausgetauscht.

⁷ Der im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vom Februar 1992 eingeführten europäischen Polizeibehörde EUROPOL wurde 1995 auch die Zuständigkeit zur Bekämpfung von „Schleuserkriminalität“ übertragen (Dietrich 1999: 318). Am 1. Juli 1999 nahm

Europäische Asyl- und Einwanderungspolitik in den 1990er Jahren

Bereits seit Beginn der 1990er Jahre wird die Vorverlagerung der Migrationskontrolle vor die Grenzen Europas in die EU-Anrainerstaaten der EU und in die Herkunftsstaaten vorangetrieben. Als Beispiel kann hier die Migrationspolitik angesichts der Kriege im ehemaligen Jugoslawien angeführt werden.

Nach Beginn des Krieges im ehemaligen Jugoslawien zu Beginn der 1990er Jahre fanden Hunderttausende von Kriegsflüchtlingen zumindest zeitweise Aufnahme in westeuropäischen Ländern. Der Krieg im Kosovo 1999 produzierte wiederum einen Flüchtlingsstrom von einer Million Menschen. Diesmal gelang es jedoch nur 33.000 Flüchtlingen, in die EU-Staaten einzureisen, und dort einen Antrag auf Asyl zu stellen. Den Meisten blieb kaum eine andere Wahl, als in einem der Massenauffanglager, die von der Nordatlantikpakt-Organisation (*North Atlantic Treaty Organization*, NATO), zivilgesellschaftlichen Organisationen (*non-governmental organizations*, NGOs) und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) in Mazedonien und Albanien eingerichtet worden waren, Zuflucht zu suchen. Das Konzept der Regionalisierung machte es den Flüchtlingen mit Ausnahme von wenigen Auserwählten, die vom UNHCR dem Kontingent für die Evakuierung in ein EU-Land, Australien oder ein anderes Land zugeteilt wurden, fast unmöglich, die regionalen Auffanglager mit ihrem internierungsähnlichen Charakter zu verlassen (Kopp 2002: 65). Wie viele Flüchtlinge selbstorganisiert und irregulär in die Staaten Westeuropas einreisen und sich dort nichtregistriert aufhalten konnten, ist nicht bekannt.

„Containment“ und „Regionalisierung“

Nach dem Ende des Bosnienkrieges propagierten die westeuropäischen Staaten neue Konzepte in der Flüchtlingspolitik, die bereits während des Kosovo-Krieges unter Bezeichnungen wie *containment* (auf Deutsch: Eindämmung) oder Regionalisierungspolitik in die Praxis umgesetzt wurden. Ziel dieser Politik war es, Flüchtlings- und Migrationsbewegungen bereits in den Herkunftsregionen außerhalb der Europäischen Union aufzuhalten. So wurden Flüchtlinge zwangsweise am Verlassen der Heimatregion gehindert, die Einreise in das EU-Territorium so schwierig wie möglich gestaltet und die von MigrantInnen genutzten Reiserouten – im besonderen die „Balkan-Route“ – unterbrochen.⁸

EUROPOL seine Tätigkeiten in vollem Umfang auf und befasst sich seitdem mit Drogenhandel, Menschenschmuggel, Kraftfahrzeugverschiebung, Menschenhandel (einschließlich Kinderpornographie), Geldfälschung, illegalem Handel mit radioaktiven und nuklearen Substanzen, Terrorismus und Geldwäscherei (Busch 2001: 46).

⁸ Im Juni 1998 fand auf Initiative der deutschen Bundesregierung eine „Sonderkonferenz zur illegalen Migration durch Südosteuropa“ statt, die den durch den Kosovo-Krieg ausgelösten Fluchtbewegungen quasi vorauseilte. Auf dieser Konferenz in Budapest wurden die Balkan-

Londoner Beschlüsse

Im Dezember 1992 verständigten sich die zuständigen InnenministerInnen in London auf eine Reihe von Resolutionen und Entschlüssen zur europäischen Asylpolitik. Juristisch waren diese Beschlüsse nicht bindend, sie erwiesen sich jedoch als wegweisend. Der Terminus des „offensichtlich unbegründeten“ Asylantrags wurde in den sprachlichen Diskurs der EU eingeführt, und die Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert, dieses Konzept in ihr nationales Asylrecht zu übernehmen. Nach den Londoner Leitlinien gelten Anträge von AsylbewerberInnen als „offensichtlich unbegründet“, wenn die Asylsuchenden

- in einen „sicheren Drittstaat“ zurück geführt werden können,
- aus einem „sicheren Herkunftsland“ stammen,
- aus einem „unsicheren“ Herkunftsland stammen, es ihnen jedoch zugemutet werden kann, in einem „sicheren“ Gebiet innerhalb des unsicheren Herkunftslandes Schutz vor Verfolgung zu suchen (Busch 2001: 19).

Vorübergehender Schutz

Aufgrund der großen Fluchtbewegungen in die EU während des Bosnienkrieges installierten die EU-Mitgliedsstaaten das Instrument des „vorübergehenden“ oder „zeitweiligen Schutzes“ oder der vorläufigen Aufnahme oder Duldung als Alternative zur Asylgewährung. Im Gegensatz zu dem in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 garantierten Recht des unbegrenzten Schutzes und der Möglichkeit, im Aufnahmeland ein neues Leben beginnen zu können, bedeutet der „zeitweilige Schutz“ eine ständige Unsicherheit, da dieser jederzeit von den Behörden des Aufnahmelandes beendet werden kann (Busch 2001: 20). Offiziell wurde und wird die Praxis des „zeitweiligen Schutzes“ damit legitimiert, dass sie bei Massenandrang von Flüchtlingen eine rasche und unbürokratische Aufnahme möglich sei. Mit diesen Maßnahmen wurden einerseits die legalen Zugangswege für den Großteil der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Ex-Jugoslawien – und nicht nur für diese – versperrt. Andererseits wurden für die Menschen, die Westeuropa doch erreicht hatten, die Möglichkeiten einer dauerhaften Perspektive eines Lebens in Westeuropa durch die Konstruktion des „zeitweiligen Schutzes“ (rechtlich) verunmöglicht. Folglich reisten viele Flüchtlinge klandestin nach Westeuropa ein bzw. befanden nach Ablauf ihrer Duldung in einem illegalisierten Status.

staaten auf Maßnahmen zur Zerschlagung der „türkisch-albanischen“ Route verpflichtet, über welche die „illegalen Bewegungen“ in die EU vordringen würden. Insgesamt 31 Staaten, unter ihnen Albanien, Bosnien, Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Mazedonien, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen, Slowakei, Slowenien und die Türkei, sowie der Europarat, die Europäische Kommission, IGC, ICMPD, Interpol, IOM und der UNHCR, nahmen an dieser Konferenz teil (hierzu: Dietrich 1999: 4–21).

Maßnahmen gegen irreguläre Einwanderung

Aus diesem Grund wurden zeitgleich die Maßnahmen gegen nichtregistrierte Einwanderung intensiviert. Bereits im Januar 1991 wurde auf einer Konferenz in Wien eine internationale Plattform zur Bekämpfung illegaler Wanderungsbewegungen gegründet. Im Oktober 1991 folgte auf Anregung des Bundesinnenministers Seitzers in Berlin eine Konferenz zu Fragen der illegalen Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa.⁹ Delegierte von 27 Staaten aus West-, Mittel- und Osteuropa waren anwesend. Die teilnehmenden Justiz- und InnenministerInnen verabschiedeten einen Katalog von größtenteils polizeilichen Maßnahmen zur Abwehr irregulärer Einwanderung. Zentraler Aspekt war die Bekämpfung der sogenannten Schlepperkriminalität (Sieveking 1999: 94), zu der auf der Konferenz von Budapest (1993) Empfehlungen verabschiedet wurden. Im Juni 1993 forderte der EU-Ministerrat in Kopenhagen unter anderem die verstärkte interne Überprüfung von Personen aus Nichtmitgliedsstaaten und den Ausbau von Ausweisungskriterien für Personen ohne Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis (Sassen 1996: 105).

Handlungspläne zur Bekämpfung der „illegalen“ Einwanderung

Im Dezember 1995 nahm der Rat der EU den im Juli von der französischen Präsidentschaft vorgeschlagenen Text über „Gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und illegaler Beschäftigung und zur Verbesserung der einschlägigen Kontrollmaßnahmen“ an. Hierbei handelte es sich um die Zusammenarbeit bei Abschiebungen und um harmonisierte Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und Beschäftigung.

Als Ende 1997 zwei alte Frachter mit kurdischen MigrantInnen an der italienischen Küste strandeten, nutzten dies die MinisterInnen der EU- und Schengenstaaten, um den Krieg gegen den „massenhaften, von Kriminellen organisierten Zustrom von illegalen Einwanderern“ auszurufen, so der damalige deutsche Innenminister Manfred Kanther (zitiert nach Busch 2001: 21). Einen Monat später verabschiedete der EU-Außenministerrat einen 46 Punkte umfassenden „Handlungsplan“ zum MigrantInnenstrom aus dem Irak und den Nachbarregionen. Unter anderem sah der Plan Maßnahmen vor, mit denen der Verbleib von Flüchtlingen in ihrem Herkunftsland bzw. ihre zwangsweise Rückführung in „sichere“ Transitländer oder in ihre Herkunftsländer erreicht werden sollte (Holzenberger – Roth 2000: 92).

⁹ Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Inneren (BMI) zufolge hielten sich 1991 mindestens 500.000 MigrantInnen ohne Papiere in der Bundesrepublik auf. Für 1992 rechnete man mit weiteren 200.000 klandestinen MigrantInnen (Sieveking 1999: 94).

Das Wiener Strategiepapier

Eine weitere Verschärfung der Asyl- und Migrationspolitik der EU wurde durch das im Juli 1998 vom damaligen österreichischen Innenminister Karl Schlögl (*Sozialdemokratische Partei Österreich*, SPÖ) verfasste sogenannte Wiener Strategiepapier eingeleitet. Westeuropa, so hieß es darin, sei einer Zuwanderung in „nicht da gewesener quantitativer Dimension“ ausgesetzt, da die Verarmung der sowieso bereits armen Länder weiter zunehme. Vor allem die Ursachen für Flucht und Migration in die EU hätten sich in den letzten Jahrzehnten verändert:

„Während in früheren Zeiten die Unterdrückung durch autoritäre Regimes (der kommunistischen Welt oder der unterentwickelten Staaten) Hauptfluchtursache für die in Westeuropa ankommenden Asylbewerber war, ist nunmehr der größte einzelne Faktor, der solche Migrationsbewegungen hervorruft, die interethnische Verfolgung und Vertreibung durch nichtstaatliche Gewaltapparate. Entsprechend diesen Entwicklungen hat die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus dem Jahr 1951 teilweise ihre Abwendbarkeit verloren.“ (zitiert nach Holzenberger – Roth 2000: 92)

Dem Strategiepapier zufolge müsse die EU zukünftig die Flüchtlings- und Migrationspolitik an ihre gemeinsame Außenpolitik koppeln. So solle sie sich mit Hilfe von drei konzentrischen Kreisen gegenüber Flüchtlingen und MigrantInnen abschotten. Diese Kreise bestehen erstens aus den die EU umgebenden sogenannten sicheren Drittstaaten, zweitens aus der Türkei, den GUS-Staaten sowie den Ländern Nordafrikas und drittens aus einem Gürtel, der von den Staaten der Subsahara über den Mittleren Osten bis nach China reicht.¹⁰ Die Genfer Flüchtlingskonvention sei im Rahmen der Neukonzeption der westeuropäischen Asyl- und Migrationspolitik auf der Basis einer Konvention „zu ergänzen, zu ändern oder abzulösen“ (Holzenberger – Roth 2000: 92–93). Im Hinblick auf den Umgang mit unerwünschten MigrantInnen und Flüchtlinge innerhalb der EU setzt das Strategiepapier auf den Ausbau von polizeilichen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen.

Trotz Protesten wegen der Infragestellung der Genfer Flüchtlingskonvention durch das „Wiener Strategiepapier“ legte der Rat der Innen- und Justizminister der EU im Dezember 1998 eine überarbeitete Fassung des Strategiepapiers den Vorbereitungen des Sondergipfels im finnischen Tampere (Mitte Oktober 1999) zugrunde. Zeitgleich wurde eine „Hochrangige Gruppe Asyl und Migration“ in-

¹⁰ Während die Drittstaaten alle auf dem Landweg irregulär in die Staaten der EU eingereisten Personen „rückübernehmen“ müssen, sollte der zweite Kreis die Transitmigration nach Westeuropa, sowie die Tätigkeit von Fluchthelferorganisationen unterbinden. Die Länder des dritten Kreises seien schließlich für die Beseitigung wirtschaftlicher und menschenrechtlicher „Push-Faktoren“ zuständig. Alle Vereinbarungen der EU mit Drittstaaten sollten von nun an auch den Migrationsaspekt mit einbeziehen (Holzenberger – Roth 2000: 92–93).

stalliert, die Aktionspläne zur Minderung des Zustroms von AsylbewerberInnen und ZuwanderInnen in die EU entwickeln sollte.¹¹

Der Amsterdamer Vertrag

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 wurde die europäische Harmonisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik weiter vorangetrieben. Die EU-Mitgliedsstaaten verpflichteten sich bis zum Jahr 2004 in allen Feldern des Asyl- und Migrationsrechts Mindeststandards zu beschließen (Busch 2001: 28). Damit sollte auch der Prozess der Abgabe von nationalstaatlichen Souveränitätsrechten unumkehrbar werden. Darüber hinaus galten die asylrechtlichen Beschlüsse auch für alle künftigen EU-Mitgliedsstaaten (Kopp 2002: 76). Auch wenn das Asylrecht im Vertrag von Amsterdam noch im Mittelpunkt der EU-Migrationspolitik stand, wurde es seither immer mehr ausgehöhlt (Morice 2004) und unterliegt bis heute weitgehend der jeweiligen nationalstaatlichen Kontrolle (Clodius 2007: 6).

Öffnung und Abwehr der europäischen Migrationspolitik

Unter dem Titel „Meilensteine von Tampere auf dem Weg zu einer Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ trafen sich 1999 die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union bei einem Sondergipfel in Tampere (Finnland). An der Spitze der Meilensteine stand die europäische Integration mit dem gemeinsamen Bekenntnis zur Freiheit, Menschenrechten, demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit:

„Diese Freiheit sollte jedoch nicht als ausschließliches Vorrecht für die Bürger der Union betrachtet werden... Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies erfordert wiederum, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt“ (KOM 2000).

¹¹ Die Aktionspläne sollten die Möglichkeiten von ökonomischer und entwicklungspolitischer Präventionsmaßnahmen, die Schaffung regionaler Fluchialternativen, Rücknahmeübereinkommen und „freiwillige“ Rückführungsprogramme mit den jeweiligen Herkunftsländern und polizeiliche Bekämpfung professioneller Fluchthilfe untersuchen. Für Afghanistan/Pakistan, Albanien (Kosovo), Marokko, Somalia und Sri Lanka wurden derartige Aktionspläne ausgearbeitet. Darüber hinaus wurde ein bereits im Januar 1998 beschlossener Aktionsplan zur Verhinderung der Flucht von KurdInnen aus dem Nordirak weiterentwickelt (Holzenberger – Roth 2000: 93–94).

Tampere hat sich zwar entgegen dem umstrittenen „Wiener Strategiepapier“ eindeutig für die „unbedingte Beachtung des Asylrechts“ und der Genfer Flüchtlingskonvention als Grundlage für ein künftig gemeinsames europäisches Asylsystem ausgesprochen, die bestehende Abschottungslogik jedoch fortgeschrieben (Kopp 2002: 77). Der Kampf gegen die „illegale Migration“ sollte intensiviert und Abschiebungen erleichtert werden. Weiterhin wurden die von der „Hochrangigen Gruppe Asyl und Migration“ erarbeiteten Aktionspläne zu Marokko, Albanien (und der Nachbarregion), Afghanistan, Somalia, Sri Lanka und dem Irak/Nordirak verabschiedet (Holzenberger – Roth 2000: 98).

Im Vorfeld des Europa-Gipfels in Nizza (2000) vertrat der damalige EU-Kommissar Antonio Vitorino die Position, dass die „Null-Einwanderungs-Politik der letzten 20 Jahre“ nicht mehr durchzuhalten sei. Eine „Politik der Öffnung“ müsse eingeleitet werden (Sassen 2000). Zudem sah der von ihm propagierte Vorschlag im Vergleich zu den deutschen Regelungen eine Reihe von liberaleren Richtlinien vor, wie eine erleichterte Familienzusammenführung oder eine schwächere „Drittstaatenregelung“ für AsylbewerberInnen (Vestring – Krupa 2000). Dieser Vorschlag fand nicht bei allen Mitgliedsstaaten Zustimmung. Auch wurde weiterhin an der Politik der Abwehr gegenüber irregulären EinwanderInnen festgehalten. Trotzdem ging in den Bericht der EU-Kommission vom November 2000 an den Rat und das Europäische Parlament „über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“ ein, dass durchgreifende Maßnahmen zur besseren Integration und zur Anti-Diskriminierung von MigrantInnen als integraler Bestandteil der neuen Zuwanderungspolitik gefördert werden sollen. Gleichzeitig wurde aber auch hier auf die Notwendigkeit verstärkter Aktivitäten gegen irreguläre Einwanderung, gewerbsmäßige Schleusung und Menschenhandel hingewiesen (Münz – Ulrich 2000).

Nach dem 11. 9. 2001: Neue Verschärfungen

Als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 wurden die Bekämpfung irregulärer Zuwanderung, Grenzkontrollen und die Prävention von Wanderungsbewegungen weiter verschärft. Auf einer Sitzung am 28. Februar 2002 in Brüssel verabschiedete der Ministerrat der EU für Justiz und Inneres einen „Aktionsplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels“. Primär wurden Maßnahmen zu Visa-Kontrolle, Datenspeicherung, Grenzschutz und behördlicher Kooperation diskutiert sowie der deutsch-italienische Vorschlag zur Schaffung einer gemeinsamen EU-Grenzpolizei. Ebenso strebten die Innen- und JustizministerInnen eine justitielle Harmonisierung zur Durchführung von Abschiebungen an. Weitere Rückübernahmeabkommen mit den Herkunftsstaaten irregulär eingereister MigrantInnen sollten ausgehandelt werden. Dafür sollten die Hauptherkunftsländer im Gegenzug finanzielle und technische Hilfe durch die EU erhalten (sta 2002-3).

Das „Grünbuch über Gemeinschaftspolitik zur Rückführung illegaler Migranten“ rät zur Verabschiedung gemeinschaftlicher Rechtsnormen zur Ausweisung von Personen, die sich ohne legalen Aufenthaltsstatus innerhalb der Europäischen Union aufhalten (KOM 2002). Hauptanliegen des Grünbuchs ist die Sicherstellung der Ausreise von Drittstaatsangehörigen aus der EU, wenn sie über keinen legalen Aufenthaltstitel verfügen und die Mitgliedstaaten keine rechtliche Verpflichtung zur Tolerierung ihres Aufenthalts haben. Laut Bericht soll die freiwillige Rückkehr oberste Priorität erhalten. Hierfür verweist die Kommission auf humanitäre Gründe und den im Vergleich zur Abschiebung wesentlich geringeren Verwaltungsaufwand. In Verbindung mit weiteren Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung, Kampagnen gegen Menschensmuggel und mehr Informationen über legale Einreisemöglichkeiten soll eine „effiziente Rückkehrpolitik“ potenzielle MigrantInnen ermutigen, Möglichkeiten für einen legalen Aufenthalt in der EU zu nutzen. MigrantInnen, die die notwendigen Voraussetzungen für eine legale Einreise nicht erfüllen, sollen dadurch von einem Versuch der irregulären Einwanderung abgehalten werden.

Beim EU-Gipfeltreffen im Juni 2002 in Sevilla erklärte der Gastgeber und damalige spanische Premierminister José Maria Aznar die Eindämmung der irregulären Zuwanderung zur wichtigsten Frage der europäischen Politik. Er forderte die EU auf, einen konkreten Zeitplan mit der klaren Botschaft, dass Europa sich dem Kampf gegen die „illegale Zuwanderung“ verpflichtete, zu entwickeln (N. N. 2002). Zur Art und Weise des Kampfs gegen die illegale Migration bestand allerdings kein Konsens. Vor allem die vom britischen Premierminister Tony Blair geforderten Sanktionen gegenüber Herkunfts- und Transitländern stießen auf Ablehnung. Der in Sevilla gefundene Kompromiss beinhaltet, dass „alle geeigneten Instrumente im Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Union zu nutzen sind“. In allen zukünftigen Kooperations- und Assoziationsabkommen der EU mit Drittstaaten soll möglichst eine Klausel über die gemeinsame Kontrolle der Migrationsströme sowie über die verpflichtende Rücknahme irregulär eingereister Personen aufgenommen werden. Eine unzureichende Zusammenarbeit von Drittstaaten in diesen Punkten könne „einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein“. Darüber hinaus könne der Rat der europäischen Regierungschefs bei „nicht gerechtfertigter mangelnder Kooperation“ Maßnahmen ergreifen, „ohne dabei die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu beeinträchtigen“ (zitiert nach: N. N. 2002).

EU-Osterweiterung

Mit der EU-Osterweiterung ging der Ausbau der Grenzsicherung gegen Osten einher. Die Beitrittsländer verpflichteten sich zur Flüchtlingsabwehr an ihren Außengrenzen.

Im Zuge der Beitrittsverhandlungen galt ein besonderes Augenmerk Ländern wie Polen und Tschechien, da zahlreiche MigrantInnen über deren Territorien in die EU gelangen. VertreterInnen der EU und der polnischen Regierung schlossen am 30. Juli 2002 in Brüssel die Verhandlungen zur „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ ab. Zentraler Inhalt waren Abwehrmaßnahmen gegen irreguläre Einwanderung, Menschenhandel und Schmuggel an der polnischen Ostgrenze, der neuen Außengrenze der EU. Die Kooperation mit Grenzschutzbehörden der bisherigen EU-Staaten, insbesondere mit dem deutschen Bundesgrenzschutz, sollte intensiviert werden. Zur Sicherung der Außengrenzen wurden 340 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Diese Mittel sollten jedoch auf alle Beitrittsländer der künftigen Außengrenze verteilt werden (sta 2002). Mit diesen Maßnahmen wurde der Ausbau des Kordons um die Europäische Union erweitert. Auch EU-Anwärterländer wie die Ukraine und Länder, mit denen noch über einen Beitritt verhandelt wird, wie die Türkei, wurden bereits in die Grenzsicherung miteinbezogen. Mit finanzieller Hilfe der EU wurde ihre Grenzüberwachung verbessert und Abschiebe- und Flüchtlingslager erbaut, um damit Transitmigration und irreguläre Wanderungen in die EU zu unterbinden. Sie wurden damit zu sogenannten Pufferstaaten.

Vorverlagerung der Grenzkontrollen vor die Grenzen Europas

Die Verlagerung der Migrationskontrolle auf Zonen außerhalb der EU-Außengrenzen wurde bereits durch den britischen Premierminister Tony Blair im Jahr 2003 vorangetrieben. Es wurde vorgeschlagen, die AsylbewerberInnen während der Antragsbearbeitung in eigenen Zentren (*transit processing centers*, TPCs) unterzubringen. Abgeschildert von der Öffentlichkeit sollten in diesen Transitlagern die Asylbegehren der Flüchtlinge geprüft werden. Nach dem britischen Vorschlag sollten die Zentren auf küstennahen Offshore-Plattformen errichtet werden, und zwar vor Ländern wie Marokko, der Türkei, Somalia oder dem Iran, die implizit als sichere Drittländer gelten. Auf dem EU-Ratsgipfel von Thessaloniki im Juni 2003 fand der britische Vorschlag keine Zustimmung. Stattdessen wurde beschlossen, verstärkt Rücknahmeabkommen mit den Auswanderungsländern zu schließen (Morice 2004). Im Sommer 2004 forcierten der damalige deutsche Innenminister Otto Schily (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) und sein italienischer Amtskollege Guiseppe Pisanu (*Forza Italia*) einen Vorschlag zur Errichtung von Transitlagern für MigrantInnen in Libyen und anderen Staaten Nordafrikas. Dabei verstanden sie es, ihre Idee als humanistische Intervention gegen die teils tödlichen Auswirkungen der europäischen Grenzpolitik im Mittelmeer zu legitimieren (hierzu: Schily 2004). Es sei nicht hinzunehmen, „dass Menschen dort in großer Zahl ihr Leben riskieren und ihr Leben verlieren“, erklärte Schily (zitiert nach Hummitzsch 2004) auf der Konferenz der EU-Innen- und JustizministerInnen im Herbst 2004. Seit Anfang Oktober 2004 werden nach einen Rücknahme-

Abkommen Italiens mit Libyen die auf der italienischen Insel Lampedusa ankommenden Flüchtlinge im Schnellverfahren nach Libyen zurück und dort in exterritorialen Lagern untergebracht (Cuttitta 2005). Nachdem im Frühjahr 2006 die Zahl der *Boat People* an den Stränden der Kanarischen Inseln zugenommen hatte, richtete Spanien in Zusammenarbeit mit der mauretanischen Regierung dort temporäre Aufnahmezentren für sogenannte illegale MigrantInnen ein. Diese sollten dazu dienen, jene AfrikanerInnen, die zurückgeschoben werden, „wieder in ihrer Heimat zu integrieren“. Gleichzeitig wurde die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX eingesetzt. Diese patrouillierte in der „Operation Hera“ zwischen der afrikanischen Küste und den kanarischen Inseln, um die MigrantInnen bereits auf See abzufangen (N. N. 2006). 5.000 Menschen seien dadurch von einer Überfahrt auf die Kanaren abgehalten worden, heißt es im FRONTEX-Jahresbericht 2006 (FRONTEX 2006: 12). 2008 wurden so vor den Küsten der Kanarischen Inseln 5.969 Menschen aufgehalten und an die afrikanischen Küsten abgedrängt (Kopp 2009). Der Name FRONTEX leitet sich aus dem französischen *frontières extérieures* (zu Deutsch: Außengrenzen) ab. FRONTEX steht für „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“. Am 1. Mai 2005 nahm FRONTEX ihre Arbeit auf. Offiziell ist sie eine Institution der EU, ihr wurde jedoch ein großes Maß an rechtlicher und finanzieller Unabhängigkeit eingeräumt. Hauptaufgabe der Agentur ist die „Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“, sowie die Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei Grenzsicherung und Abschiebung von nicht aufenthaltsberechtigten AusländerInnen. Des Weiteren erstellt sie sogenannte Risikoanalysen zu irregulärer Migration, betreibt Forschung im Hinblick auf Außengrenzschutz und unterstützt die Ausbildung von Grenzschützern. So wurde die Agentur damit beauftragt, ein „gemeinsames integriertes Risikoanalysemodell“ (CIRAM) zu erstellen, um mit diesen Informationen auf Situationen vermehrter irregulärer Einwanderung reagieren und diese verhindern zu können (Kasperek 2008: 7). 2007 hat FRONTEX mit dem Aufbau von Soforteinsatzteams (*rapid border intervention teams*) begonnen, die von EU-Grenzstaaten bei Bedarf angefordert werden können. Die Praxis, Bootsflüchtlinge bereits auf dem Meer abzufangen, wird in einem Gutachten von Pro Asyl und amnesty international vom Herbst 2007 als völkerrechtswidrig kritisiert, da potenziellen Flüchtlingen die Möglichkeit gegeben werden müsse, auf dem europäischen Festland einen Asylantrag zu stellen (Fischer-Lescano – Lühr 2007).

Managing Migration

Leitlinien für die Grenzschutzagentur und die regionale Unterbringung von MigrantInnen und Flüchtlingen sind im Haager Programm der EU 2004 festgehalten worden. Daneben bilden die Rückkehr- und Rückübernahmefragen einen be-

sonders wichtigen Bereich des „Migrationsmanagements“. Programme zur freiwilligen Rückkehr und Abschiebemaßnahmen wie gemeinsame Flüge sollen gefördert werden. Darüber hinaus sieht das Haager Programm eine systematische Einbindung von Transitstaaten in die Grenzsicherung und ein integriertes EU-Grenzschutzsystem vor (Clodius 2007: 2). Ökonomische Unterstützung, Erleichterungen bei der Visavergabe sowie legale Migrationsmöglichkeiten für Nachbarländer der EU wird mit deren Bereitschaft verknüpft, in Grenzkontrollfragen zu kooperieren wie auch der Vorverlagerung der MigrantInnenabwehr auf ihr Territorium zu zustimmen (KOM 2007-248). Im Zuge dessen sind der Dialog und die Kooperation mit sogenannten Drittstaaten wichtige Instrumente europäischer Migrationspolitik geworden. Welche Auswirkungen die Einbindung von Transitstaaten in die Grenzsicherung auf die MigrantInnen hat, ist derzeit in fast allen Nachbarstaaten der EU zu beobachten. Seit Ende 2006 finden in den marokkanischen Städten wie Rabat, Casablanca, Laâyoune und Nador regelmäßig Razzien, Festnahmen und Deportationen statt. Dabei werden TransitmigrantInnen festgenommen, zeitweise interniert, dann in die Nähe der Grenzstadt Oujda deportiert und dort über die Grenze ins algerische Niemandsland abgeschoben (Heck 2007: 42). In der Ukraine werden MigrantInnen in ausgedienten Militärkasernen festgesetzt. Schaffen sie es, einen Asylantrag zu stellen, werden sie entlassen und beim nächsten Versuch des Grenzübertritts in die EU wiederum festgenommen (Banse *et al.* 2007). Ein Report der europäischen Flüchtlingskoalition „Fortress Europe“ über die Lebensbedingungen von Transitmigranten in Libyen berichtet über menschenunwürdige Bedingungen in libyschen Haftanstalten für nichtdokumentierte MigrantInnen. Über 50.000 MigrantInnen wurden im Jahr 2006 aus dem Land deportiert (Johnson 2007).

Unter den Stichworten „Blue Card“ und „zirkuläre“ Migration werden in jüngster Zeit allerdings auch wieder neue Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration in die EU diskutiert. Vor allem Hochqualifizierte und SaisonarbeiterInnen sollen in der EU zugelassen werden. Zur Akquise sollen in Partnerländern spezielle Migrationszentren eingerichtet werden. Auf der Migrationskonferenz in Lissabon am 23. Oktober 2007 unterbreitete der EU-Justizkommissar Franco Frattini seinen Vorschlag der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte mit einer Blue Card. Die Arbeitserlaubnis soll zunächst zwei Jahre gelten und kann danach verlängert werden. Nach fünf Jahren soll der permanente Aufenthalt gewährt werden (chw 2007). Damit griff Frattini seine Pläne, die zwei Jahre zuvor am Widerstand des EU-Ministerrates gescheitert waren, wieder auf. Zwar ist der Plan nicht unumstritten – der deutsche Wirtschaftsminister Michael Glos hatte im Vorfeld verlautbart, man könne nicht „massenhaft ausländische Arbeitnehmer holen, nur weil wir sie im Moment gerade einmal brauchen“ (zitiert nach Seils 2007) – doch in Lissabon deutete sich schon an, dass sich auch die Bundesrepublik Deutschland auf eine Öffnung für qualifizierte Arbeitskräfte vorbereitet (Seils 2007).

In einer am 16. Mai 2007 veröffentlichten Mitteilung schlägt die EU-Kommission die Aushandlung von Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittländern vor. Die zirkuläre Migration soll gefördert werden, um den Bedarf an Arbeitskräften in der EU zu decken. Gleichzeitig will man der klandestinen Einwanderung mit der Öffnung legaler Migrationswege und der Migrationskontrolle durch Drittstaaten entgegenwirken. Die Mobilitätspartnerschaft orientiert sich nämlich am Engagement des Drittlandes hinsichtlich Bekämpfung der klandestinen Migration. Dazu zählen unter anderem die Rücknahme ausgewiesener Staatsangehöriger sowie von MigrantInnen, die über das Territorium des Staates in die EU eingereist sind, Verbesserung der Grenzkontrollen¹², Bekämpfung von organisierter Schleusung sowie die Durchführung gezielter Informationskampagnen zur Verhinderung klandestiner Migration (KOM 2007-248). Zwischen Senegal und der EU sind im Jahr 2007 tausend Arbeitsplätze für SenegalesInnen in der EU, aufgeschlüsselt nach Fähigkeiten und Ausbildungsgrad, vereinbart worden. Die Radio-kampagne „Tukki Takhul Tekki“ (zu Deutsch: eure Wünsche werden nicht erfüllt) soll jene erreichen, die sich auf die klandestine Reise nach Europa aufmachen wollen. Ob solche Interventionen allerdings diejenigen, die kein Einreisevisum ergattern können und deshalb klandestin nach Europa einreisen wollen, von ihrem Plan abhalten, ist fragwürdig.

„Detention“ in und um Europa

Die Menschenrechtsorganisation migreuop¹³ hat im November 2007 eine Karte Europas veröffentlicht, auf der sie die ihr bekannten Flüchtlingslager, Abschiebegefängnisse und Ausreisezentren der Schengen-Staaten wie auch der umliegenden Länder dokumentiert. Eine vollständige Liste dieser „Detention Centres“ führt weder die EU noch der UNHCR. Die Karte zeigt, wie präsent Lager in ganz Europa geworden sind (www.migreurop.org 2007). In die EU kommen jährlich 260.000 bis 400.000 Flüchtlinge, die Asylanträge stellen (th 2006). Diese werden meist in Lagern untergebracht: Auffanglager, Flüchtlingsheime, Transitzentren, Ausreisezentren, Abschiebegefängnisse. Rund sieben Millionen der zwölf Millionen Flüchtlinge weltweit leben bereits länger als zehn Jahre in Lagern, ohne dass sich eine dauerhafte Perspektive für sie abzeichnet (Schwarzer 2005). Die Unterbringung in Lagern ist eine unwürdige, aber gewollte Sonderbehandlung. Sie markiert die Trennung der Exkludierten von den Inkludierten. Mit dieser Selektion wird Migration skandalisiert. Lager sind für Giorgio Agamben (2002) ein paradigmatisches Grundmoment politischer Herrschaft, *der* biopolitische Ort der Moderne, der den Men-

¹² Dies soll gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Mitgliedsstaaten der EU und/oder FRONTEX geschehen.

¹³ Migeurop ist eine französische NGO, die sich für die Rechte der MigrantInnen in und vor den Grenzen Europas einsetzt. Migeurop wurde im Jahr 2005 gegründet (<http://www.migreurop.org/>).

schen entrechtet und entwürdigt. Aktuelle Flüchtlingslager sind mehr als mit Stacheldraht umzäunte Camps oder Gefängnisse. Sie markieren die Transformation von Grenzen, die sich nicht nur als (EU-)Außengrenzen manifestieren, sondern wie Flughäfen, Bahnhöfe, SIS und Eurodac neue innere Grenzen des Ein- und Ausschlusses markieren.

Die EU als Einwanderungskontinent?

Die hier beschriebene Politik der EU der letzten beiden Jahrzehnte zeigt den permanenten Versuch, durch Verschärfungen die nichtdokumentierte Einwanderung zu unterbinden. Gleichzeitig haben sich de facto alle EU-Länder spätestens in den letzten 20 Jahren zu Einwanderungsstaaten gewandelt. Derzeit wandern jährlich etwa 1,5 Millionen Personen „legal“ in die EU ein (KOM 2007-512). Migrationspolitisch entscheidend ist dabei die Unterscheidung zwischen EU-BürgerInnen und den übrigen WeltbürgerInnen, die zu Drittstaatsangehörigen werden. Diese wiederum werden je nach Staatsangehörigkeit differenziert. Des Weiteren wird zwischen Hochqualifizierten, benötigten Fachkräften und den MigrantInnen aus ärmeren Schichten unterschieden.

Mit der Debatte um Blue Card und zirkuläre Migration ist der Versuch einer einheitlichen europäischen Einwanderungspolitik initiiert worden. Dabei verfolgen die europäischen Staaten eine widersprüchliche Politik. Einerseits wollen sie Zuwanderung gestalten und neue Formen der Arbeitsmigration (SaisonarbeiterInnen in der Landwirtschaft, im Pflegebereich etc. sowie Hochqualifizierte) etablieren, andererseits halten sie an der illusorischen Vorstellung fest, die EU könne sich vor nicht erwünschten ImmigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern abschotten. Eine Öffnung für ArbeitsmigrantInnen aus Nicht-EU-Staaten hat bisher nur marginal stattgefunden und wird immer noch national geregelt. Wie sich diese im Zuge neuer Abkommen entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Die EU-Osterweiterung im Jahr 2004 hat für viele MigrantInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten, da sie nun zu EU-Bürger geworden sind, auch eine neue Perspektive eröffnet.

Für den Großteil der MigrantInnen aus Nicht-EU-Staaten ist es fast unmöglich, regulär in die EU einzureisen. Allerdings sind die europäischen Grenzen keineswegs abgeschottet, sie sind porös und ermöglichen ein bemerkenswertes Maß an Mobilität: tagtäglich überwinden Menschen die Grenzen. Die Internationale Organisation für Migration (*International Organization for Migration*, IOM) schätzte 1995 die Zahl der Papierlosen in der EU auf 1,5 bis 3 Millionen (N. N. 1995). Nach Schätzungen der EU-Kommission hielten sich im Jahr 2000 bereits mehr als 3 Mio. Personen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis in der Europäischen Union auf (KOM 2002). Im Jahr 2003 waren es nach sozialwissenschaftlichen Schätzungen bereits zwischen fünf und acht Millionen (Düvell 2003).

Es stellt sich also die Frage nach der Wirksamkeit der ergriffenen Abschottungsmaßnahmen. Die europäische Einwanderungspolitik erzeugt eine neue Ordnung der Mobilität. Sowohl Grenzen als auch die Migrationspolitik übernehmen hier die Funktion der Hierarchisierung, trennen EU-Bürger von DrittstaatlerInnen und teilen Letztere in „Legale“ und „Illegale“. Sie weisen die Wege der Einwanderung zu, die Selektion und vor allem Entrechtung bedeuten (Balibar 2003: 163 f.).

Der Traum von Europa

Auch wenn von der Idee eines kosmopolitischen offenen Europas angesichts der hier beschriebenen Entwicklungen in der europäischen Migrationspolitik nicht viel übrig geblieben zu sein scheint, ist sie dennoch existent. Seyla Benhabib (2004: 10–13) fordert in „The Rights of the Others“ eine Neuformulierung der Staatsbürgerrechte in einen transnationalen Kontext sowie eine Entkopplung des Anspruchs auf Recht vom Status der Bürgerschaft. Innerhalb der Europäischen Union ist dies, wie in diesem Artikel beschrieben teilweise verwirklicht. Allerdings besteht hier eine offensichtliche Diskrepanz zwischen dem kosmopolitischen Umgang mit EU-BürgerInnen und dem Ausschluss von sogenannten DrittstaatlerInnen. Dieses Paradoxum ist sowohl juristisch als auch politisch immer schwieriger zu rechtfertigen. Gegenwärtige Gesellschaften, die sich als demokratisch verstehen, können nicht mehr nach außen geschlossen bleiben. Die Durchlässigkeit der Grenzen ist eine notwendige Bedingung des demokratischen Staatswesens (Benhabib 1999: 85). Von einem diskursethischen Standpunkt aus plädiert Seyla Benhabib für eine aktive, partizipative Bürgerschaft, d. h. dass der Mensch an dem Ort, an dem er lebt, arbeitet und am gesellschaftlichen Leben teilnimmt auch Bürgerrechte erwirbt. Die Anthropologin Regina Römhild hingegen, verortet das Konzept des Kosmopolitismus in der Diaspora: „bei den Kritikern und Dissidenten der neuen Euro-Staatlichkeit und bei den Migranten, die das neo-koloniale Grenzregime der EU aus ihrer Praxis heraus bekämpfen“ (Römhild 2008). Gleichwohl skizziert sie eine neue und entzauberte Gestalt, die weniger auf Werten als auf den Pragmatismus der realen Grenzüberschreitungen hinweist (Römhild 2008). Die klandestinen MigrantInnen selbst praktizieren bereits eine postnationale Selbstbestimmung, indem sie sich die Rechte nehmen, die ihnen offiziell vorenthalten werden, und klandestin nach Europa einwandern. Durch ihre alltägliche Präsenz in den westlichen Metropolen sowie ihre permanenten Grenzüberschreitungen unterminieren sie die Idee der kontrollierten Grenzen und nehmen sich ihr Recht auf Mobilität. Abschließend möchte ich den Beitrag mit den Worten des marokkanischen Aktivisten Tarek Serifi (persönliches Interview im September 2008, Ujda, Marokko) beenden:

„Das Recht auf Hoffnung. Die Grenzen erscheinen vielen wie die Pforte zum Paradies. Davor ist ein Feuergraben, den du überwinden musst, wie das Schloss mit dem Schlossgraben – wenn du erst mal drin bist, hast du es geschafft. Man weiß nicht, was drin ist,

aber du willst es einfach wissen. Der erste Kontakt mit denen, die es geschafft haben, ist immer gleich. Sie sagen, es ist das Paradies. Wir fordern das Recht darauf, es zu wissen, kennen zu lernen und zu sehen“.

Bibliographie

- Agamben, G. 2002. *Homo Sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Balibar, E. 2003. *Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen*. Hamburg: Hamburger Editionen.
- Banse, C. – Müller, D. – Stobbe, H. 2007. Ungleiche Partner. Migrationsmanagement in der Europäischen Nachbarschaftspolitik. In *Sozialistische Positionen. Beiträge zu Politik, Kultur und Gesellschaft* (abrufbar unter: <http://www.sopos.org/aufsaeetze/47055ba8b501b/1.phtml>, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- Benhabib, S. 1999. *Kulturelle Vielfalt und demokratische Gleichheit*. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch.
- Benhabib, S. 2004. *The Rights of the Others*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Busch, N. 2001. *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Migrations- und Asylpolitik in der EU*. Gutachten im Auftrag der PDS-Delegation in der konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) im europäischen Parlament, Reihe Materialien Nr. 1. Brüssel.
- chw. 2007. EU-Kommission schlägt „Blue Card“ für Einwanderer vor. *Migration und Bevölkerung* (8) (abrufbar unter: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=070802, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- Clodius, A. 2007. Die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik. Eine Bestandsaufnahme. In *Europäisches Asyl- und Migrationsrecht – Stand der Harmonisierung und der Umsetzung in Deutschland. Beilage zum ASYLMAGAZIN* (5): 1–8.
- Cuttitta, P. 2005. Italien: Migrationsreport 2005. *Migration und Bevölkerung* (10). Newsletter (abrufbar unter: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=051004, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- Dietrich, H. 1999. Europäische Flüchtlingspolitik und der NATO-Krieg. Die Zerschlagung der Fluchtwege aus dem Balkan nach Westeuropa. *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik. Flüchtlinge, Migration und Integration* (37): 4–21.
- Düvell, F. 2002. *Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa*. Berlin: Assoziation A.
- Düvell, F. 2003. Globalisierung und Migration. *Attac-Gegenstimmen: Der stille Krieg gegen die Flüchtlinge. Globalisierung, Migration und die Festung Europa*: 16–17. (abrufbar unter http://www.gegenstimmen.de/Archiv/20031128/Migration_28.10.03.pdf, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).

- Fischer-Lescano, A. – Löhr, T. 2007. *Rechtsgutachten. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See*. Berlin: European Center for Constitutional and Human Rights.
- FRONTEX (Hrsg.). 2006. *Annual Report*. Warschau (abrufbar unter: http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9vcGlzeS83Mi8zLzE/annual_report_2006.pdf, zuletzt abgerufen am 01. 07. 2010).
- Heck, G. 2007. Marokko macht die Drecksarbeit für Europa. *nab und fern. Kulturmagazin für Integration und Partizipation* (37): 42–45.
- Holzenberger, M. – Roth, C. 2000. Europäischer Flüchtlingsschutz heute. In C. Butterwegge – G. Hentges (Hrsg.). *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*. Opladen: Leske und Budrich, 91–104.
- Hummitzsch, T. 2004. EU: Suche nach einheitlicher Asylpolitik. *Migration und Bevölkerung* (8), (abrufbar unter: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=040806, zuletzt abgerufen am 01. 07. 2010).
- Johnson, D. 2007. Weg in die Unmenschlichkeit. *die tageszeitung*. 13. 11.
- Kasperek, B. 2008. Struktur und Aufgaben der FRONTEX-Agentur. In T. Pflüger (Hrsg.). *Was ist FRONTEX? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse. Brüssel – Berlin – Tübingen, 7–8 (abrufbar unter: <http://www.no-fortress-europe.eu/upload/FRONTEX-Broschuer.pdf>, abgerufen am: 13. 07. 2010).
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (KOM) (Hrsg.). 2000. *Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ in der Europäischen Union* (167). Brüssel (abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0167:FIN:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 13. 07. 2010).
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (KOM) 2007. *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten* (248). Brüssel (abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.01_Migrationspolitik/C.1.10.com2007_0248-de.pdf, zuletzt abgerufen am 13. 07. 2010).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM) 2007. *Dritter Jahresbericht über Migration und Integration* (512). Brüssel (abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_de.pdf, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (KOM) 2002. *Green Paper On A Community Return Policy On Illegal Residents*. Brüssel.
- Kopp, K. 2002. *Asyl. Wissen 3000*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Migreurop. 2007. *Les camps d'étrangers en Europe et dans les pays méditerranéens* (abrufbar unter: <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/carte-fi07.pdf>, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).

- Minderjahn, B. 2004. Das unübersichtliche Bollwerk. Jede Menge ineinander geschachtelte Räume: Das Schengener Abkommen. *Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte* (31/32), (abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/dasparlament/2004/31-32/Thema/014.html>, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- Münz, R. – Ulrich, R. E. 2000. Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. In K. J. Bade – R. Münz (Hrsg.). *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*. Frankfurt am Main: Campus, 23–57.
- Morice, A. 2004. Flucht in die Europäische Union. Die neuen Grenzen des Asyls. *Le Monde diplomatique*. 12. 03.
- N. N. 1995. British Uproar over Abolition of EU Border Controls. *Migration News* (2/3), (abrufbar unter: http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=588_0_4_0, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- N. N. 2002. EU: Seville, Enlargement. *Migration News* (9/7), (abrufbar unter: (http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2661_0_4_0, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- N. N. 2006. „Qualitativer Wandel“. *Die Zeit*. 24. 05. 2006
- Römhild, R. 2008. Alte Träume, neue Perspektiven. In Goethe-Institut (Hrsg.). *Migration und Integration – Dossier: Kulturen in Bewegung* (abrufbar unter: <http://www.goethe.de/ges/pok/prj/mig/kg1/de3298933.htm>, zuletzt abgerufen am 01. 07. 2010).
- Sassen, S. 1996. *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt/Main: Fischer-Taschenbuch.
- Sassen, S. 2000. Migration und Staatssouveränität. Arbeit ohne Grenzen. *Le Monde diplomatique*. 10. 11.
- Schily, O. 2004. Afrikas Probleme in Afrika lösen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 23. Juli.
- Schwarzer, A. 2005. Das Lagersystem für Flüchtlinge. In *Telepolis* (<http://www.heise.de/tp/r4/artikel/12/12644/1.html>, zuletzt abgerufen am 01. 07. 2010).
- Seils, Ch. 2007. Unehrlische Debatte. In *Die Zeit*. 14. 09.
- Sieveling, K. 1999. Staatliche Reaktionen auf Illegalität in Deutschland – Europa-, Ausländer- und arbeitsrechtliche Aspekte. In E. Eichenhofer (Hrsg.). *Migration und Illegalität*. Osnabrück: IMIS-Schriften (7): 91–116.
- Spinelli, A. – Rossi, E. 1941. *Das Manifest von Ventotene*. Roma: Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa (AICCE); Centro Italiano di Formazione Europea (CIFE); Movimento federalista europeo (MFE), Provincia di Latina, 1–26.
- sta. 2002. EU: Aktionsplan zur Bekämpfung illegaler Einwanderung. *Migration und Bevölkerung* (3), (abrufbar unter: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=020305, zuletzt abgerufen am 13. 07. 2010).

- sta. 2002. Polen: Beitrittsverhandlungen zur künftigen EU-Außengrenze. *Migration und Bevölkerung* (7), (abrufbar unter: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=020705, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- th. 2006. Asylanträge in Industriestaaten seit 2001 halbiert. *Migration und Bevölkerung. Newsletter* (3), (abrufbar unter: http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=060310, zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).
- Vestring, B. – Krupa, M. 2000. „Das Ende der Festung: Europa will die Tore öffnen“. *Berliner Zeitung*, 30. 11.
- Würz, K. 1997. *Das Schengener Durchführungsübereinkommen. Einführung, Erläuterungen, Vorschriften*. Stuttgart: Boorberg.

Webseite:

www.proasyl.de (zuletzt abgerufen am: 13. 07. 2010).

