



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Prävention irregulärer Migration im integrierten
Gesamtansatz zur Migrationsfrage. Entwicklungs-
zusammenarbeit im Dienst der europäischen
Migrationspolitik am Beispiel Marokko.

Verfasserin

Bakk. phil. Magdalena Gassner

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, Dezember 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Dr. Stefan Brocza

Danksagung

Ein ganz großer Dank gebührt zunächst meinem Betreuer, Herrn Dr. Stefan Brocza, der mir beim Verfassen der Diplomarbeit mit sehr viel Engagement und unermüdlichem Einsatz zur Seite stand.

Nicht nur im Hinblick auf die Diplomarbeit gilt mein spezieller Dank außerdem meinen Eltern sowie meiner gesamten Familie und meinen Freunden für ihre immerwährende Unterstützung. Ich hoffe, dass jede/r Einzelne weiß wie sehr ich dies schätze!

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
1.1	Forschungsleitende Fragen	4
1.2	Forschungsleitende Grundannahmen	5
1.3	Gliederung der Arbeit	5
2	Irreguläre Migration in die EU	8
2.1	Definition	8
2.2	Hintergründe	9
2.3	Irreguläre Migration am Beispiel Marokko	12
3	Die Verknüpfung der Migrations- und Entwicklungspolitik im integrierten Gesamtansatz zur Migrationsfrage	16
3.1	Die Entwicklungspolitik der EU	16
3.1.1	AkteurInnen und institutionelle Grundlagen	16
3.1.2	Finanzierung	24
3.2	Die Migrationspolitik der EU	25
3.2.1	AkteurInnen und institutionelle Grundlagen	25
3.2.2	Die Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik	28
3.2.3	Die externe Dimension: Der integrierte Gesamtansatz zur Migrationsfrage	33
3.2.4	Kontrollorientierte versus präventive Formen der Externalisierung: . . .	38
3.3	Entwicklung als Migrationsprävention: Der Root Causes Approach der EU . .	40
4	Theoretische Annäherung an die Ursachen von Migrationen	46
4.1	Die klassischen Migrationstheorien	47
4.1.1	Neoklassische ökonomische Theorien	47
4.1.2	Das Push- und Pull- Modell der EU	51
4.1.3	Die Neue Ökonomie der Migration und duale Arbeitsmarkttheorie . . .	54
4.2	Neue Migrationstheorien am Beispiel der Weltsystemtheorie	55
4.2.1	Einführung	56
4.2.2	Die Ursachen von Migration aus Perspektive der Weltsystemtheorie . .	58
4.3	Abschließende Kritik am Ursachenmodell der EU	63
5	Die praktische Implementierung des Root Causes Approach in Marokko	65
5.1	Institutioneller Rahmen	66
5.2	Analyseebene I: Politischer und ökonomischer Gesamtrahmen	68
5.3	Analyseebene II: Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration gesamt	74

5.3.1	Geographische Programme	76
5.3.2	Thematische Programme	78
5.3.3	Zusammenfassende Bewertung der Programme	81
5.4	Analyseebene III: Inhalte und Umsetzung der präventiven, proaktiven Maßnahmen	82
5.4.1	Zusammenfassende Bewertung der Projekte	83
5.5	Exkurs: Die marokkanische Migrationspolitik als Beispiel für Good Governance ?	85
5.6	Abschließende Bewertung der bisherigen Maßnahmen	87
6	Conclusio	90
7	Literatur	93
A	Zusammenfassung	115
B	Abstract	117
C	Lebenslauf	119

Abkürzungsverzeichnis

Aeneas	Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer in den Bereichen Migration und Asyl
AUEV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Länder im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum, die mit der EU durch das Cotonou-Abkommen verbunden sind
B7-667	Programm zur Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration
bzw.	beziehungsweise
DCI	Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EIDHR	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte
EMP	Euromediterrane Partnerschaft
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GD	Generaldirektion der Europäischen Kommission
IPA	Finanzierungsinstrument für Heranführungshilfe
IfS	Instrument für Stabilität
INSC	Instrument für Nukleare Sicherheit
JI	Justiz und Inneres
LSP	Länderstrategiepapier
Meda	Finanzielle und technische Begleitmaßnahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
PIN	Nationales Richtprogramm
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
u.a.	und andere
vgl.	vergleiche
WTO	Welthandelsorganisation
z.B.	zum Beispiel
ZJIP	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik

Abbildungsverzeichnis

2.1	Entwicklung von Bevölkerungsanteilen mit marokkanischer Staatsbürgerschaft in europäischen Zielländern, 1972-2005 (Moroccan Consular Services in Haas 2009: 4)	14
3.1	Amtliche Entwicklungshilfe (netto) in Mrd. US Dollar (Kommission 2010c: 47)	17
3.2	Entwicklungspolitisches Verfahren unter dem Vertrag von Lissabon (Furness 2010: 14)	21
3.3	Geographische und thematische Instrumente der europäischen Außenhilfe (Quelle: Kommission 2010c: 47)	24
3.4	Steuerungsziele und Maßnahmen der europäischen Migrationspolitik (Bendel 2005 in Bendel 2009: 229)	30
3.5	Ansätze der Externalisierung (Aubarell u.a. 2009: 21, leicht modifiziert)	39
3.6	Involvierte Politikbereiche und entsprechende Maßnahmen im Aktionsplan Marokko (Benedikt 2004:119, leicht modifiziert)	42
4.1	Ausgewählte Migrationstheorien im Überblick (Quelle: Düvell 2006: 89, 93; Massey u.a. 1993).	47
4.2	Das Push- und Pull- Modell nach Everett S. Lee (Lee 1972: 118)..	49
5.1	Mitglieder der Europäischen Nachbarschaftspolitik (Le Monde diplomatique 2010a)	68
5.2	Summe aller Außenhilfeinstrumente der DG Relex mit Projekten in Marokko zur Bekämpfung irregulärer Migration	74
5.3	Geographische Instrumente: Alle aus ODA-Mitteln finanzierten Projekte im Bereich irregulärer Migration in Marokko. Quellen: Nationale Richtprogramme, Länderstrategiepapiere	77
5.4	Thematische Instrumente: Alle aus ODA-Mitteln finanzierten Projekte im Bereich irregulärer Migration in Marokko. Quellen: EuropeAid 2008; 2010c; 2010d; Picard u.a. 2009; MacKellar/Rousselot/Petrucci 2010	78
5.5	Programm B7-667: Projektschwerpunkte nach Regionen (CSES 2007: 82) . . .	79
5.6	Programm Aeneas (2004-2006): Projekte nach Sektoren (Quelle: Picard u.a. 2009: 25-34)	80

Kapitel 1

Einleitung

Wenngleich die Tatsache scheinbar noch nicht in alle politischen Reihen durchgedrungen ist, so muss sich die Europäische Union (EU) im Hinblick auf ihre zunehmende Bedeutung als Einwanderungsregion (vgl. KOM 2006/735: 2 u.a.) neuen Herausforderungen stellen. Um dem komplexen Migrationsphänomen und seinen Ursachen gerecht zu werden, bedarf es umfassender Strategien und Instrumente. Wirft man aber einen Blick auf die Asyl- und Einwanderungspolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten, so beschränkte sich deren Reaktion bisher vor allem darauf, Migrationen durch Restriktionen und Kontrollmaßnahmen möglichst einzudämmen. Dabei verkennen die ProtagonistInnen dieser Politik aber den eigentlichen Zusammenhang zwischen der Verengung legaler Migrationspfade und dem Auftreten irregulärer Migration (vgl. Kapitel 2; Nuscheler 2004: 57; Hess/Karakayali 2007: 50).

Diese Einsicht teilt zunehmend auch die EU (vgl. KOM 2006/735: 13 u.a.), die in Form ihres „integrierten Gesamtansatzes zur Migrationsfrage“ (oder „Global Approach to Migration“) ein besonders umfassendes Konzept erstellt hat, um dem Migrationsphänomen in möglichst allen Facetten gerecht zu werden.

Der Gesamtansatz spiegelt wesentliche Änderungen bei der externen Ausgestaltung der europäischen Migrationspolitik in den letzten Jahren wider. Dazu zählt insbesondere der Übergang von einem in erster Linie sicherheitsorientierten Ansatz, der den Schwerpunkt auf die Verringerung des Migrationsdrucks legt, zu einem transparenteren und ausgewogeneren Konzept, das von einem tieferen Verständnis aller mit Migration zusammenhängenden Aspekte geleitet wird (...). (KOM 2008/611: 3)

Als Handlungsebenen inkludiert der Gesamtansatz zur Migrationsfrage (vgl. KOM 2008/611):

- den Bereich legale Migration und Mobilität,
- die Bekämpfung der irregulären Migration und
- den Bereich Migration und Entwicklung.

Der Gesamtansatz enthält kohärente Politiken und Maßnahmen zur Migrationsthematik, die die unterschiedlichsten migrationspolitischen Fragen betreffen und verschiedene damit in Zusammenhang stehende Politikbereiche, wie Außenbeziehungen, Entwicklung, Beschäftigung, sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit, einbeziehen. (KOM 2006/735: 2)

Wie aus der Definition hervorgeht, wird im Gesamtansatz zur Migrationsfrage in einem bis dato völlig neuen Ausmaß die Migrationspolitik der EU mit der außenpolitischen Ebene verknüpft. Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit bezieht sich dabei konkret auf den entwicklungspolitischen Bereich, welcher zwei Dimensionen umfasst: Zunehmendes Augenmerk liegt einerseits auf dem positiven Beitrag von Migrationen oder MigrantInnen auf die Entwicklung¹ ihrer Herkunftsregionen (vgl. KOM 2008/611: 6ff). Daneben besteht, wie im ursprünglichen Konzept (1999) vorgesehen, das Ziel, die Ursachen von Migrationen durch die Einbeziehung der Migrationspolitik in die Außenbeziehungen der EU präventiv² zu bekämpfen (KOM 2005/621: 2).

Diese Herangehensweise, bezeichnet als der sogenannte „Root Causes Approach“ (vgl. Aubarell u.a. 2009), bildet den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Das zentrale Erkenntnisinteresse liegt somit nicht darin, inwiefern Migration zur Entwicklung eines Landes beiträgt, sondern inwieweit Entwicklung(spolitik) als Instrument zur Steuerung oder Reduktion irregulärer Migrationsbewegungen eingesetzt wird.

Europas Verpflichtung, die Entwicklungsanstrengungen der Herkunfts- und Transitländer zu unterstützen, ist eine offenkundige Reaktion auf diese Herausforderungen [Anm. durch Migrationsströme]. Durch einen Beitrag zur Schaffung besserer Lebenschancen, die eine Alternative zur Auswanderung darstellen, hilft die EU-Entwicklungspolitik, die schwerpunktmäßig auf Überwindung der Armut und die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele, u.a. durch Förderung des Wirtschaftswachstums und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie durch Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung und der Menschenrechte ausgerichtet ist, die eigentlichen Ursachen der Migration zu bekämpfen. (KOM 2005/621: 4)

Mit Blick auf die migrations- und entwicklungspolitische Agenda besteht die Hauptaufgabe darin, gegen die wichtigsten Push-Faktoren für Migration – Armut und Perspektivlosigkeit – vorzugehen. (KOM 2005/735: 6)

Aus entwicklungspolitischer Sicht wirft die Verknüpfung von entwicklungs- und migrationspolitischen Interessen jedenfalls Fragen auf, denen sich die vorliegende Arbeit widmet: Ist es

¹Zur Definition und Diskussion des Entwicklungsbegriffs siehe beispielsweise Nohlen 2002: 227ff, zum „Migration & Development Nexus“ siehe Nyberg-Sorenson/Hear/Engberg-Pederson 2002.

²Der Begriff der „Prävention“ (*prevention*) ist manchmal missverständlich. Mitunter wird er verwendet, um den Rückgriff auf direkte Kontrollmaßnahmen (im Sinne der vorzeitigen Verhinderung von Migrationen) zu beschreiben. Wenn in der vorliegenden Arbeit von Prävention gesprochen wird, sind damit aber Maßnahmen gemeint, die auf die Ursachen von Migrationen zielen (und im Englischen meist mit „measures to fight the root causes of migration“ umschrieben werden).

aufgrund der komplexen Ursachen von Migrationen überhaupt möglich, diese durch entwicklungspolitische Maßnahmen zu reduzieren? Welche Faktoren definiert die EU als die Ursachen von Wanderungen und wie setzt sie ihre Annahmen in der Praxis um? Inwieweit verändert sich die Entwicklungspolitik, wenn sie stärker auf migrationspolitische Interessen ausgerichtet ist (vgl. Benedikt 2002: 124)? Werden die öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (ODA³) tatsächlich im Sinne entwicklungspolitischer Ziele und Interessen eingesetzt oder eher in den Dienst einer repressiven Migrationspolitik gestellt (vgl. AGEZ 2007: 4, 6)?

In Anlehnung an diese Überlegungen geht die folgende Untersuchung am Beispiel Marokko der Frage nach, welche Funktionen entwicklungspolitische Maßnahmen im integrierten Gesamtansatz der EU einnehmen. Können sie in ihrer bisherigen Umsetzung tatsächlich dem Anspruch gerecht werden, Migrationen nachhaltig zu reduzieren?

Die zentrale Frage der vorliegenden Forschungsarbeit lautet demnach: *Auf welche Weise und mit welchen Konsequenzen werden Bereiche der Entwicklungspolitik mit jenen der Migrationspolitik verknüpft, um irreguläre Migrationen effektiver zu steuern (sprich zu reduzieren)?*

Aufgrund der Komplexität des Gesamtansatzes wird sich die folgende Analyse dabei ausschließlich auf den Bereich der irregulären Migration – als das Kernstück der europäischen Migrationspolitik (vgl. Riesch 2007: 100; KOM 2006/402: 2) – konzentrieren. Als Länderbeispiel wurde das Königreich Marokko gewählt, weil ihm aufgrund seiner geopolitischen Lage seit jeher eine besondere Stellung in der europäischen Migrationspolitik zukommt (vgl. Mattes 2006: 2; Pastore 2002: 105).

1.1 Forschungsleitende Fragen

- a) *Auf Basis welcher institutioneller und theoretischer Grundlagen erfolgte bisher die Implementierung entwicklungspolitischer Maßnahmen im integrierten Gesamtansatz zur Migrationsfrage der Europäischen Union?*
- b) *Welche Rolle und Funktionen nahmen entwicklungspolitische Maßnahmen in ihrer bisherigen Umsetzung innerhalb des integrierten Gesamtansatzes ein?*
- c) *Inwieweit können entwicklungspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der Migrationsursachen im Hinblick auf ihre bisherige Umsetzung (in Marokko) überhaupt dem Anspruch gerecht werden, Migrationen präventiv und nachhaltig zu reduzieren?*

³Unter dem Begriff ODA werden „(...) alle Mittelzuflüsse von staatlichen Stellen einschließlich der von Ländern und Gemeinden oder ihren Vertretungen an Entwicklungsländer und multilateralen Institutionen für wirtschaftliche Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern verstanden, die grundsätzlich zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden (...) ODA grenzen sich ab gegen Leistungen der privaten Wirtschaft und solchen öffentlichen Leistungen, die nach Marktbedingungen erfolgen.“ (Nohlen 2002: 630, abgekürzte Begriffe wurden ausgeschrieben)

1.2 Forschungsleitende Grundannahmen

- a) *Bei den entwicklungspolitischen Projekten und Programmen der EU zur Bekämpfung der irregulären Migration aus Marokko kommt es zu einer Divergenz zwischen den formulierten Zielsetzungen und der konkreten Umsetzung : Diese Divergenz besteht darin, dass die aus öffentlichen Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) finanzierten Maßnahmen eher kontrollorientiert und reaktiv ausgerichtet sind, was einer Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Interessen der Migrationspolitik gleichkommt.*⁴
- b) *Die EU kann in Anbetracht der theoretischen Konzeptualisierung und der praktischen Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen (vgl. Grundannahme a) ihrem Anspruch, irreguläre Migrationen (aus Marokko) nachhaltig zu reduzieren, nur unzureichend gerecht werden.*

Zu den forschungsleitenden Fragen und Grundannahmen ist ergänzend zu sagen, dass eine empirische Untersuchung aufgrund des Umfangs der Thematik nicht möglich ist. Die Herangehensweise der EU wird deshalb aus theoretischer Perspektive diskutiert. Im Hinblick auf den bisherigen Forschungsstand kann dabei grundsätzlich keine der vorgestellten Theorien Anspruch auf Richtig- oder Vollständigkeit erheben (vgl. Massey u.a. 2002: 132f). Wie Düvell feststellt, enthält jede Migrationstheorie letztlich ein Körnchen Wahrheit und könnte durch empirische Gegenbeispiele falsifiziert werden. Insofern werden auch die Konzepte und Argumente der folgenden Diskussion nicht als universell verstanden, sondern dienen in erster Linie dazu, das migrationspolitische Konzept der EU kritisch zu hinterfragen (vgl. Düvell 2006: 121).

1.3 Gliederung der Arbeit

Zu Beginn der Arbeit (vgl. Kapitel 2) erfolgt eine Definition und Auseinandersetzung mit den Hintergründen irregulärer Migration. Mithilfe von Sekundärliteratur wird das Phänomen im nächsten Schritt am Beispiel Marokko spezifiziert und kontextualisiert. Der Zusammenhang zwischen der Zunahme migrationspolitischer Restriktionen und dem Wachstum irregulärer Migrationsformen stellt dabei einen zentralen Diskussionspunkt dar (vgl. Haas 2009: 5f).

Das darauf folgende Kapitel 3 befasst sich detailliert mit dem integrierten Gesamtansatz zur Migrationsfrage, der als Reaktion auf die beschriebene Problematik verstanden werden kann. Zunächst erfolgt eine Einführung in die AkteurInnen, Zielsetzungen und Kennzeichen der europäischen Entwicklungs- und Migrationspolitik. Folgende Punkte finden dabei besondere Berücksichtigung:

⁴Siehe dazu auch Benedikt 2002: 6; AGEZ 2007: 4,6.

- a) Die institutionelle Neuordnung der europäischen Außenbeziehungen (vor allem das Verhältnis der Entwicklungszusammenarbeit zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, GASP).
- b) Die externe Dimension der Migrationspolitik, die alle Maßnahmen *vor* der europäischen Außengrenze (vgl. Debenedetti 2006:1) umfasst und als Externalisierung (Aus- oder Vorverlagerung) der europäischen Kontroll- und Sicherheitspolitik („Remote Control Approach“, vgl. Aubarell u.a. 2009) kritisiert wird.

Vor dem Hintergrund dieser beiden Aspekte wird beschrieben, auf welche Weise im integrierten Gesamtansatz Ziele und Aufgaben der Migrationspolitik mit jenen der Entwicklungspolitik verknüpft werden, um die Ursachen von Migrationen zu bekämpfen (vgl. Riesch 2007: 73; Boswell 2003: 624; Aubarell u.a. 2009: 14): Diese präventive, proaktive Herangehensweise wird in der Fachdiskussion als Root Causes Approach bezeichnet (vgl. Aubarell u.a. 2009; Boswell 2003) und steht in einem direkten Spannungsverhältnis zur Externalisierung kontroll- und sicherheitsorientierter Maßnahmen, dem sgn. Remote Control Approach (vgl. Aubarell u.a. 2009). Insbesondere im neuen Institutionengefüge der Außenbeziehungen müssen die Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik ihr Verhältnis zueinander noch klären. Für die vorliegende Forschungsarbeit stellt sich im Hinblick auf die Umsetzung des Gesamtansatzes demzufolge die Frage nach der politischen Koordinierung und Kohärenz für Entwicklung.

Um diese Frage letztlich bewerten zu können, werden in Kapitel 4 zunächst die Ursachen von Migrationen auf theoretischer Ebene diskutiert. Damit wird der zweiten forschungsleitenden Frage nachgegangen, auf Basis welcher Annahmen bisher die Implementierung entwicklungspolitischer Maßnahmen im integrierten Gesamtansatz der EU erfolgte. Zunächst werden dazu allgemein die wichtigsten migrationstheoretischen Ansätze dargestellt. Im Anschluss wird das „Push- und Pull- Modell“ der EU dem Ansatz der Weltsystemtheorie gegenübergestellt und kritisch diskutiert. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Bewertung der entwicklungspolitischen Projekte mit ein, welche abschließend in Kapitel 5 erfolgt.

In diesem letzten Schritt wird im Anschluss an die institutionellen Grundlagen und theoretischen Überlegungen die bisherige Umsetzung präventiver Maßnahmen analysiert. Das letzte Kapitel bezieht sich somit auf die Frage, welche Rolle und Funktionen entwicklungspolitische Maßnahmen bisher innerhalb des integrierten Gesamtansatzes einnahmen. Die Analyse umschließt dabei alle entwicklungspolitischen Maßnahmen im Bereich irregulärer Migration in Marokko, die aus öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) finanziert wurden. Im Anschluss an die vorangegangenen Überlegungen umfasst die Untersuchung drei Ebenen:

- a) Politischer und ökonomischer Gesamtrahmen: Sind die Ziele und Strategien des Root Causes Approach kohärent zum politischen und ökonomischen Gesamtrahmen?

- b) Inhalte aller entwicklungspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration in Marokko: Sind diese Maßnahmen präventiv oder eher reaktiv ausgerichtet?
- c) Inhalte und Ziele der präventiven, proaktiven Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration aus Marokko: Können die Projekte im Hinblick auf ihren konzeptionellen Aufbau tatsächlich dem Anspruch gerecht werden, irreguläre Migrationen (aus Marokko) nachhaltig zu reduzieren?

Letztlich kann nur unter Berücksichtigung all dieser Aspekte zusammenfassend die Frage diskutiert werden, ob die EU in der derzeitigen Umsetzung präventiver Maßnahmen ihrem Anspruch gerecht werden kann, irreguläre Migrationen aus Marokko nachhaltig zu reduzieren.

Kapitel 2

Irreguläre Migration in die EU

Ihr, die so genannten illegalen Ausländer, solltet wissen, dass kein Mensch 'illegal' ist. Das ist ein Widerspruch in sich. Menschen können schön sein oder noch schöner, sie können gerecht sein oder ungerecht, aber illegal? Wie kann ein Mensch illegal sein?

(Elie Wiesel, Friedensnobelpreisträger
und ehemaliger Auschwitz-Häftling)

2.1 Definition

Im Diskurs der Medien und Politik erfreut sich das Thema irreguläre (bzw. illegale, undokumentierte oder klandestine) Migration hoher Beliebtheit und Präsenz. Mit dem afrikanischen Kontinent werden dabei vor allem die Menschen in Verbindung gebracht, die in ihren kleinen Holzbooten auf die „Festung Europa“ zusteuern (vgl. Düvell 2009: 28; Kreienbrink 2008: 7). Diese Bilder dienen zwar durchaus erfolgreich als humanitäre Rechtfertigung für eine restriktive Migrationspolitik (Hess/Tsianos 2007: 32-36; Dietrich 2005: 49), von einer sachgerechten Darstellung sind sie aber weit entfernt (vgl. Düvell 2009: 28). Das Phänomen der irregulären Migration ist komplex und eine Definition entsprechend schwierig (vgl. Düvell 2009: 24; Han 2010: 116).

Grob gesagt wird eine Migration dann irregulär, wenn sie „(...) einige oder alle Aspekte der Einwanderungs- und Ausländergesetzgebung eines Landes verletzt und dass dieser Verstoß derart schwerwiegend ist, dass er von den Behörden mit einer Ausreiseaufforderung oder Abschiebung geahndet wird.“ (Düvell 2009: 24) Den Status von Migrationen bestimmen dabei die kombinierbaren Faktoren der Ausreise, Einreise, Beschäftigung und des Aufenthalts (vgl. Düvell 2009: 24; Han 2010: 116), woraus sich eine komplexe Realität im Hinblick auf die Formen und Motive irregulärer Migration ergibt (vgl. Düvell 2009: 24f). In ihren Beweggründen

(z.B. die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen, das Zusammenleben von Familien etc.) unterscheiden sich irreguläre MigrantInnen nicht wesentlich von anderen. Was sie aber kennzeichnet ist, dass die Versuche zu migrieren auf verschiedenste Weise mit den rechtlichen Bestimmungen kollidieren (vgl. Bommes 2006: 100). Zu einer/m irregulären MigrantIn wird beispielsweise wer die im Visum gesetzten Aufenthaltsfristen verletzt; Asylsuchende, die nach Ablehnung ihre Antrages nicht ausreisen; irregulär arbeitende TouristInnen; Personen, die versteckt über die Grenze einreisen; StudentInnen mit Arbeitserlaubnis, die ein paar Stunden mehr als vorgesehen einer Beschäftigung nachgehen uvm (vgl. Düvell 2009: 24f; Han 2010: 116-119; Kratzmann 2007: 148; Gächter/Waldrauch/Cinar 2000: 12). Auch die EU berücksichtigt bei der Definition irregulärer Migration diese Mehrebenen und fasst darunter:

(...) Drittstaatsangehörige, die illegal auf dem Land-, See oder Luftweg (...) in das Gebiet eines Mitgliedsstaates einreisen. (...) Darüber hinaus gibt es eine beträchtliche Zahl von Personen, die legal mit einem gültigen Visum oder visumfrei einreisen, aber den autorisierten Aufenthalt überschreiten ('overstay') oder den Aufenthaltszweck ändern. Ferner zu erwähnen sind abgewiesene Asylwerber, die nach einer abschließenden Negativentscheidung nicht ausreisen. (KOM 2006/402: 2)

Innerhalb der EU gibt es aber letztlich keine allgemein gültige legale Definition von irregulärer Migration, weshalb sich die Ahndung und Rechtspraxis je nach Nationalstaat stark unterscheidet (vgl. Düvell 2009: 25f). Je nach Rechtskontext lässt der Begriff der irregulären Migration in der Praxis also einen streitbaren Auslegungsspielraum zu (vgl. Han 2010: 117).

2.2 Hintergründe

Es liegt wohl in der Natur der irregulären Migration selbst, dass Statistiken nicht ihr exaktes Ausmaß messen können (vgl. Lavenex 2009: 6; Han 2010: 116; Massey 2007). Relativ einig ist man sich aber darüber, dass von einer globalen Zunahme irregulärer Migrationsformen auszugehen ist (vgl. Han 2010: 116, 169). Erwiesen ist zudem, dass Bootsflüchtlinge oder geschleppte Personen – entgegen der politischen und medialen Darlegung - tatsächlich nur einen kleinen Teil der irregulären MigrantInnen darstellen. Wie Studien zeigen, entsteht der irreguläre Status von Personen zumeist durch Überziehung der Aufenthaltsdauer oder Ausübung von irregulärer Beschäftigung (vgl. Düvell 2009: 28f; Bommes 2006: 95; Kreienbrink 2008: 7; Han 2010: 120). Auch ist die Zahl an irregulären MigrantInnen aus dem Sub-Sahara Raum im Vergleich zu jenen aus Osteuropa oder Nordafrika noch immer gering (vgl. Haas 2009: 4). Gesamt wird die Zahl irregulärer MigrantInnen in der EU auf 2,6 bis 6 Millionen Personen geschätzt (vgl. Lavenex 2009: 6). Demzufolge würden sie 7,5 bis 15 Prozent der gesamten MigrantInnenbevölkerung und 0.6 bis 1.2 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen (vgl. Düvell 2009: 33). Nachdem sich irreguläre MigrantInnen aber häufig weniger als zwölf Monate

im Zielland aufhalten, verteilt sich diese Zahl auf das gesamte Jahr. Das heißt, die genannte Gesamtsumme ist höher als die Anzahl an Personen, die sich tatsächlich zu einem bestimmten Zeitpunkt innerhalb der EU aufhält (vgl. Düvell 2009: 39). Das macht noch einmal deutlich, dass es sich bei den genannten Richtwerten tatsächlich nur um Schätzungen handelt, die mit Vorsicht zu genießen sind.

Unumstritten ist hingegen, dass die EU den „Kampf gegen irreguläre Migration“ zu ihren Schwerpunkten zählt (vgl. KOM 2006/402: 2). In keinem anderen migrationspolitischen Bereich ist die Kooperation bisher soweit fortgeschritten und umfasst derart viele Maßnahmen und Regulierungen (z.B. Grenzschutz, Rückführungspolitik u.a.) (vgl. Lavenex 2009: 6). Wie im nächsten Kapitel noch ausführlich diskutiert wird, ist seit den 1970ern in den europäischen Industrieländern eine zunehmende Verschärfung der Migrationspolitik beobachtbar (vgl. Papadopoulos 2007: 96). Die Mitgliedsstaaten sind bei Einwanderungsfragen „(...) zu einer *Politik der rigorosen Restriktion bzw. Abschottung übergegangen*.“ (Han 2010: 169). Einerseits wurden und werden massive Anstrengungen unternommen, um die Außengrenzen lückenlos zu überwachen und abzudichten. Zugleich gehen die Aufnahmeländer mit ihren Regulierungsmaßnahmen davon aus, dass sie solche MigrantInnen auswählen und aufnehmen könnten, die sie nach den eigenen Interessen für nützlich halten (vgl. Han 2010: 168f, 196; Märker 2001: 6; Massey u.a. 2002: 288).

Wie aktuelle Untersuchungen (etwa am Beispiel USA/Mexiko, vgl. Massey 2005) kritisieren, verkennt man mit dieser Herangehensweise aber den tatsächlichen Zusammenhang zwischen der Verengung legaler Migrationspfade beziehungsweise der Verschärfung des Asylrechts und dem Auftreten irregulärer Migration (vgl. Nuscheler 2004:57; Jahn u.a. 2006: 14f; Hess/Karakayali 2007: 50).

Um diese Wechselwirkung verstehen zu können, ist es zunächst entscheidend, Migrationsbewegungen als inhärenten Bestandteil und historisches Kontinuum unserer Gesellschaft zu begreifen (vgl. Düvell 2006: 41f; Ludger 2001: 5; Massey u.a. 2002: 1). Anders gesagt ist die Migration ein „(...) *inhärentes Element der Geschichte und Kultur der Menschheit. Die derzeitige soziale und politische Verfasstheit unserer Gesellschaft scheint allerdings schlecht auf den Umgang mit geographisch mobilen Bevölkerungen vorbereitet zu sein*.“ (Düvell 2009: 41) Während im Zeitalter der Globalisierung¹ die verbesserten technologischen und ökonomischen Bedingungen immer mehr MigrantInnen mobilisieren (vgl. Düvell 2006: 191), versuchen viele Staaten zunehmend diese Bewegungen zu unterbinden. Zwar bewirken diese Restriktionen eine erhebliche Reduktion der Asylanträge, doch am eigentlichen Ziel scheitert die verschärfte

¹Globalisierung: „Zentrales Element des Begriffs ist die Annahme eines aktuellen und rasanten Prozesses zunehmender ökonomischer Interdependenz, in dessen Verlauf die etablierten Strukturen gesellschaftlicher Steuerung – die Volkswirtschaft, der Nationalstaat, nationale oder regionale Kulturen – auf nationaler, wie internationaler Ebene einem enormen Anpassungsdruck ausgesetzt sind und dabei ihren traditionellen Einfluß einbüßen bzw. in Auflösung inbegriffen sind.“ (Nohlen 2002: 332, abgekürzte Wörter wurden ausgeschrieben).

Migrationspolitik: Anstatt Einwanderung zu unterbinden oder zumindest zu verringern, führt sie - so die Annahme - zu einer Zunahme irregulärer Migrationsformen (vgl. Hödl u.a. 2000: 16f), weil der wachsende Migrationsdruck sein Ventil in der Illegalität sucht (vgl. Han 2010: 169). Solange man die Schaffung legaler Migrationswege und umfassendere Maßnahmen ignoriert, sei die verschärfte Migrationspolitik der europäischen Mitgliedsstaaten somit nicht als Lösung, sondern viel eher als die eigentliche Ursache des Problems irregulärer Migration zu bewerten (vgl. Haas 2009: 5f). Anscheinend haben die Restriktionen also keine abschreckende Wirkung, sondern drängen Menschen noch tiefer in irreguläre Aktivitäten. Damit befinden sie sich aber nicht nur außer Reichweite von Kontrollbehörden, sondern auch außerhalb der sozialen Sicherungssysteme (vgl. Düvell 2006: 147f).

Ironically, migration policies aiming at ‘combating irregular migration’ are a fundamental cause of the increasingly irregular character of migration (...) Rather than ‘solving’ irregular migration, increasingly restrictive immigration policies and border controls have produced more ‘illegality’, which ironically adds pressure to adopt even more restrictive policies. (Haas 2008: 49)

Für diese Einschätzung spricht vor allem die Erfahrung, dass verschärfte Kontrollen eine Professionalisierung und Diversifizierung von irregulärer Migration bewirken (vgl. Haas 2008: 48; Massey 2005: 6f). Es lässt sich beobachten, dass (...)

- a) sich irreguläre MigrantInnen durch die erhöhte Gefahr eines neuerlichen Grenzübertritts eher dazu entscheiden, möglichst lange oder dauerhaft im Zielland zu verbleiben (vgl. Kreienbrink 2008: 7; Massey 2005: 8f).
- b) es durch den Versuch der lückenlosen Abdichtung der Außengrenze zu einer Verlagerung und Diversifizierung der Migrationsrouten kommt. Zum Beispiel werden von afrikanischen MigrantInnen anstelle von Gibraltar zunehmend die Kanarischen Inseln angesteuert und der Ausgangspunkt der Überfahrten in Richtung Süden (z.B. Mauretanien, Senegal) verlagert (vgl. Kreienbrink 2008: 7). Damit verbunden steigen aber nicht nur die Überwachungskosten, sondern auch die Risiken für die MigrantInnen (vgl. Kreienbrink 2008: 7; Düvell 2009: 30f; Massey 2005: 8).

Umgekehrt wird davon ausgegangen, dass mit einer Liberalisierung der Migrationspolitik legale Formen der temporären Migration beziehungsweise Rückkehr- und Pendelmigration zunehmen (vgl. Düvell 2006: 76f). Wenngleich aufgrund der politischen und sozioökonomischen Besonderheiten von Migrationssystemen vor Pauschalisierungen gewarnt werden muss, liefert das Beispiel der britischen Migrationspolitik im Hinblick auf diese Annahme interessante Ergebnisse: Im Zuge der Osterweiterung entschied sich das Vereinigte Königreich für eine Politik der offenen Grenzen, welche als Ziel primär die Schaffung legaler Migrationspfade verfolgte. Das heißt

die BürgerInnen der neuen Mitgliedsstaaten erhielten in Großbritannien (im Gegensatz zu den üblichen Übergangsfristen) von Anbeginn an die vollständige Niederlassungs-, Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreizügigkeit. In Folge dieser Öffnung ließen sich weitaus mehr legale ArbeitnehmerInnen als angenommen registrieren, wobei die überwiegende Mehrheit aber nur kurz im Land verweilt(e). Der wirtschaftliche Beitrag der osteuropäischen MigrantInnen (Reduzierung der Arbeitslosigkeit, keine Verdrängungseffekte oder Lohndumping) wird jedenfalls positiv bewertet (vgl. Düvell 2006: 81-86).

Das Beispiel der britischen Migrationspolitik bildet aber nach wie vor die Ausnahme unter den europäischen Mitgliedsstaaten. Bisher bestand deren Reaktion auf irreguläre Migrationen vorwiegend darin, ihre Abwehr- und Abschottungspolitik kontinuierlich zu verschärfen (vgl. Han 2010: 169). Damit entsteht ein *circulus viciosus*, in dem die verschärfte Kontrollpolitik zunächst zu irregulärer Migration animiert und diese wiederum eine noch restriktivere Migrationspolitik hervorruft (vgl. Han 2010: 115). Solange migrationspolitische Maßnahmen nicht über den Versuch der lückenlosen Abdichtung und Überwachung hinausgehen, ist aber nicht von einer Reduzierung irregulärer Migrationsformen auszugehen (vgl. Massey u.a. 2002: 288f).

Aus normativer Perspektive ist irreguläre Migration Ausdruck eines bedeutenden politischen Versagens, aus der sozialen Perspektive ist es ein bedeutendes Problem und aus der humanistischen Perspektive ist es eine Tragödie für die betroffenen Individuen (...). Deshalb sollten auch alternative, innovative, nachhaltige und damit zukunftsfähige Politiken in Betracht gezogen werden, um diese Herausforderungen anzugehen (...). (Düvell 2009: 42)

2.3 Irreguläre Migration am Beispiel Marokko

Im Hinblick auf politische Maßnahmen gegen irreguläre Migration kommt dem Maghreb (Algerien, Marokko, Tunesien) seit jeher eine besondere Stellung zu. Aufgrund ihrer geopolitischen Lage sind die nordafrikanischen Anrainerstaaten eine Drehscheibe für Migration nach (Süd)europa (vgl. Mattes 2006: 2; Pastore 2002: 105).

Marokko hat sich dabei seit den 1960er Jahren zum wichtigsten afrikanischen Herkunftsland von Migration entwickelt. Nach der Türkei rangiert das Land auf Platz zwei der größten ZuwanderInnenengruppen innerhalb der EU. In den Mitgliedsstaaten sind MarokkanerInnen stärker vertreten als alle WestafrikanerInnen zusammen. Schätzungsweise lebt jede/r dritte MarokkanerIn heute im Ausland und trägt dazu bei, dass das Königreich zum größten Empfänger von Rücküberweisungen auf dem afrikanischen Kontinent geworden ist (vgl. Haas 2009: 1-4). Alleine zwischen 1972 und 2005 hat sich die Zahl der marokkanischen MigrantInnen innerhalb der EU von 300.000 auf 2.7 Mio. Personen verneunfacht (vgl. Abbildung 2.1, S. 14). Das entspricht einem jährlichen Wachstum von 73.000 Personen, wobei irreguläre MigrantInnen noch nicht eingerechnet sind

(vgl. Fargues 2005 ² in Haas 2009: 4).

Nachdem Statistiken zum gesamten Ausmaß irregulärer Migration aus Marokko mitunter widersprüchlich sind, wird auf diese Daten nicht näher eingegangen. Es spricht aber für sich, dass beispielsweise im Jahr 2001 mehr als die Hälfte (57,1%) der in Spanien aufgegriffenen und irregulär aufhältigen Personen MarokkanerInnen waren (vgl. Jahn u.a. 2006: 16).

Wie der folgende historische Überblick zeigt, ist das Auftreten irregulärer Migration aus Marokko aber ein relativ junges, spätmodernes Konzept (vgl. Düvell 2006: 148). Wenngleich sich die marokkanische Migration nach Europa bis auf die Kolonialzeit und darüber hinaus noch weit zurück verfolgen lässt (vgl. Pastore 2002: 106), hat sie vor allem während dem rapiden Wirtschaftswachstum Europas in den 1960er Jahren an Bedeutung gewonnen. Auf der Suche nach Arbeitskräften schlossen zunächst vor allem nordwesteuropäische Länder Abkommen zur Rekrutierung von GastarbeiterInnen (vgl. Haas 2009: 2; Stacher/Demel 2000: 232). Umgesetzt wurden diese aber nicht nach formalen Kriterien, sondern vorwiegend durch spontane Ansiedlungen und inoffizielle Anwerbungen europäischer Firmen (vgl. Stacher/Demel 2000: 232). So seien die meisten MigrantInnen mit einem Touristenvisum nach Europa eingereist und ohne gravierende Probleme nachträglich anerkannt worden. Sowohl von europäischer als auch marokkanischer Seite seien ohnehin die meisten Beteiligten in dieser Phase von einer zeitlichen Befristung der Migration ausgegangen (vgl. Haas 2009: 3).

Mit der Ölkrise von 1973 änderten sich die Migrationsmuster und Motive aber grundlegend (vgl. Haas 2009: 3; Ucarer 2002: 19f; Pastore 2002: 107 u.a.). In der Zeit der wirtschaftlichen Stagnation und Umstrukturierung in Europa sank auch die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften (vgl. Haas 2009: 3; Stacher/Demel 2000: 234). Wie bereits erwähnt, gingen die meisten europäischen Staaten in dieser Phase in eine Politik der Restriktion und Abschottung über (vgl. Han 2010: 169). Diese Vorgehensweise hat die marokkanischen MigrantInnen paradoxerweise aber eher zu einer dauerhaften Ansiedlung anstelle einer Rückkehr animiert. Nachdem die politischen und ökonomischen Auswirkungen der Ölkrise in Marokko noch drastischer waren, entschieden sich viele MigrantInnen für einen permanenten Aufenthalt in Europa. Dieses Ziel wurde zunächst vor allem in Form der Familienzusammenführung umgesetzt (vgl. Haas 2009: 3; Demel/Stacher 2000: 235; Pastore 2002: 109). Wie die Grafik (Abbildung 2.1, S. 14) zeigt, hat der Anteil der legal aufhältigen MarokkanerInnen trotz Verschärfung der Einwanderungsbestimmungen massiv zugenommen (vgl. Haas 2009: 3; Stacher/Demel 2000: 230).

Noch nicht inkludiert sind in dieser Grafik aber die irregulären MigrantInnen, deren Anzahl als weitere Reaktion auf den Anwerbestopp ebenfalls stark zunahm (vgl. Haas 2009: 3f; Stacher/Demel 2000: 230, 235; Pastore 2002: 109). Die europäischen Nationalstaaten reagierten daraufhin wiederum mit verstärkten Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen, um die irreguläre

²Fargues, Philippe (2005): Mediterranean Migration 2005 report. Cooperation project on the social integration of immigrants, migration, and the movement of persons. Financed by the European Commission – MEDA Programme. S. 1-405.

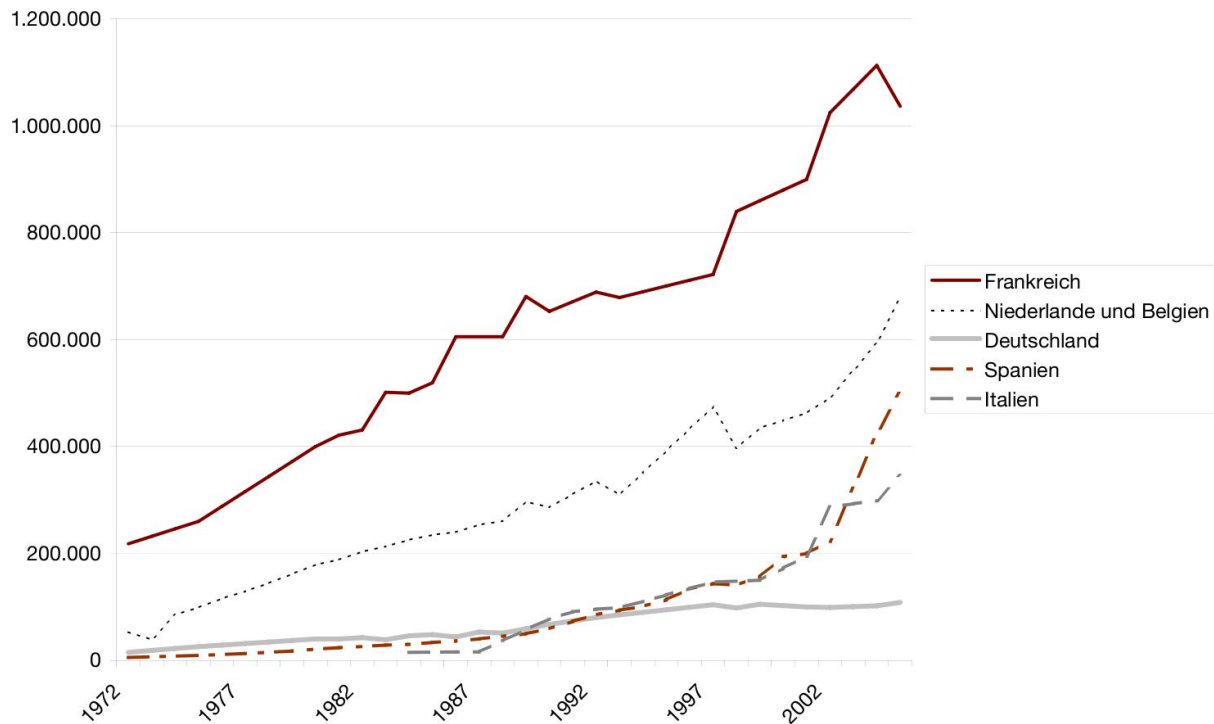


Abbildung 2.1: Entwicklung von Bevölkerungsanteilen mit marokkanischer Staatsbürgerschaft in europäischen Zielländern, 1972-2005 (Moroccan Consular Services in Haas 2009: 4)

Migration zu bekämpfen (vgl. Haas 2009: 5f). Als Beispiel baute etwa Spanien (neben Italien heute das wichtigste Zielland irregulärer Migration aus Marokko) Ende der 1990er ein hochtechnisiertes Überwachungssystem (Sistema Integral de Vigilancia Exterior, SIVE) auf, das mit Hilfe von Wärmebildkameras, Langstreckenradaren, Nachtsichtgeräten, Helikoptern und anderen Hilfsmitteln die totale Überwachung der Meerenge ermöglichen sollte (vgl. Dietrich 2005: 57, 36; Kreienbrink 2008: 7).

Die europäischen Mitgliedsstaaten verkannten bei der Umsetzung dieser Maßnahmen aber, dass sie damit selbst zur Ursache eines Problems wurden, das man eigentlich bekämpfen wollte (vgl. Haas 2009: 5f). Anstatt die irreguläre Migration zu stoppen, riefen die Restriktionen genau die bereits beschriebenen Reaktionen hervor: Einerseits verlängerte sich der Aufenthalt der irregulären MigrantInnen und zweitens kam es zu einer Verlagerung der Migrationsrouten (vgl. Kreienbrink 2008: 7).

Dadurch steigen natürlich die Kosten und Risiken für die MigrantInnen. Obwohl es keine umfassende Zählung der Toten gibt, gehen Schätzungen davon aus, dass zwischen 1991 und 2004 alleine auf der Meerenge von Gibraltar rund 12.000 bis 14.000 Menschen ums Leben gekommen seien (vgl. Dietrich 2005: 37).

Eher haben Risiken, Kosten und das Leid der betroffenen MigrantInnen zugenommen, als dass die Zuwanderung vermindert worden wäre. Kurzum, Maßnahmen, die 'illegale Zuwanderung bekämpfen' sollen, scheinen zum Scheitern verurteilt, da sie zu den Ursachen

des Phänomens gehören, das sie zu bekämpfen vorgeben. (Haas 2009: 6)

Dieser Kritikpunkt wurde und wird – so zeigt es auch das Beispiel von Khalid Alioua (u.a. vormals marokkanischer Minister für Arbeit und Beschäftigung) - wiederholt von afrikanischer Seite betont:

[F]rom the end of the 1970s, the only dominant political approach to immigration [was] the idea of zero immigration. Zero immigration is not a policy, it is a non-policy that paved the way for unorganized forces (...) to interfere directly in the labor market, outside the framework of laws and rules, and without the respect of norms of behavior regarding the exchange of human beings and the circulation of people. Contrary to expectations, this did not create a zero growth of migration flows. Rather, it created the opposite: a growth of immigration. I am a witness of this phenomenon (...) (Alioua 2000:1 in Pastore 2002: 109, übersetzt nach Pastore)

Das Beispiel Marokko zeigt also, dass eine rein restriktive Migrationspolitik keine adäquate Lösung des Problems irregulärer Migration darstellt. Um der Komplexität des Phänomens gerecht zu werden, bedarf es umfassenderer Maßnahmen. Das bestätigt auch die EU (zumindest theoretisch), indem sie mit ihrem Gesamtansatz zur Migrationsfrage ein besonders breitgefächertes Konzept verfolgt, um dem Migrationsphänomen in möglichst allen Facetten gerecht zu werden. Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit besteht nun darin, inwieweit in diesem innovativen Konzept tatsächlich, wie von der EU verlautbart, Gelder der Kontrolle in Entwicklungsgelder (zur Bekämpfung der Migrationsursachen) umgeleitet werden.

Solange die Ursachen der illegalen Migration nicht in den Herkunftsländern bekämpft werden, können weder eine Politik der Abschottung, noch verschärfte Grenzkontrollen oder die Errichtung von Sperrmauern (...) diese aufhalten und beseitigen. (Han 2010: 123)

Natürlich wäre es vermessen im Zuge der folgenden Untersuchung Wirkungszusammenhänge zwischen der europäischen Migrationspolitik und dem Volumen irregulärer Migrationsformen aufstellen zu wollen. Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht aber ohnehin die Frage nach der Konzeption und Umsetzung des integrierten Gesamtansatzes: Die folgenden Kapitel befassen sich zunächst mit seinem institutionellen und theoretischen Aufbau. Abschließend wird im Hinblick auf die praktische Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen der Frage nachgegangen, ob die EU tatsächlich ihrem Anspruch gerecht werden kann, die Ursachen von Migrationen nachhaltig zu reduzieren.

Kapitel 3

Die Verknüpfung der Migrations- und Entwicklungspolitik im integrierten Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Wie im vorherigen Kapitel erläutert wurde, vermag eine rein restriktiv ausgerichtete Migrationspolitik das Problem irregulärer Migration nicht zu lösen. Um der Komplexität des Phänomens gerecht zu werden, bedarf es zusätzlicher Maßnahmen. Das bestätigt auch die EU (zumindest auf theoretischer Ebene), indem sie in Form ihres integrierten Gesamtansatzes zur Migrationsfrage auf besonders umfassende Weise Maßnahmen und Ziele der Migrations- und Entwicklungspolitik verknüpft. Bevor die Kennzeichen und Umsetzung dieser Herangehensweise diskutiert werden, folgt zunächst eine Einführung in die institutionellen Grundlagen, Zielsetzungen und Kennzeichen der europäischen Entwicklungs- und Migrationspolitik.

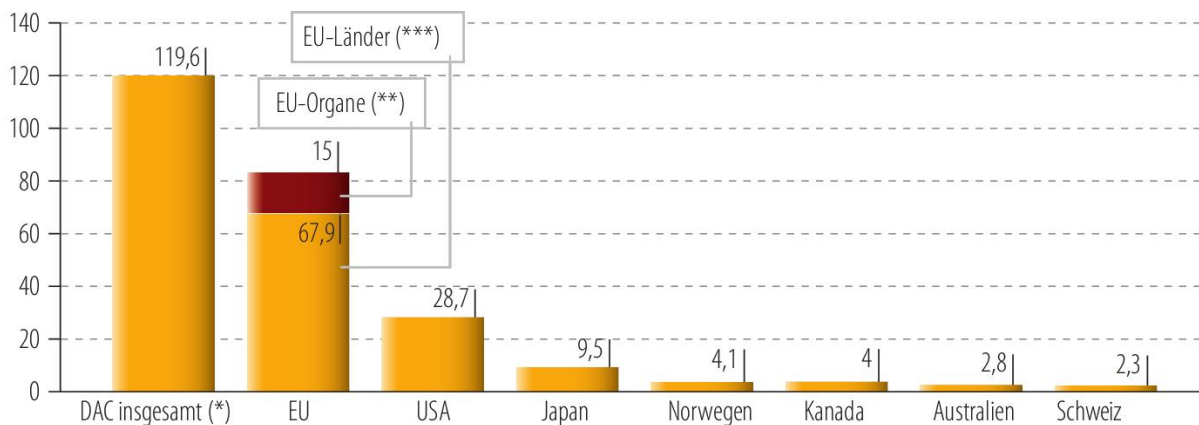
3.1 Die Entwicklungspolitik der EU

3.1.1 AkteurInnen und institutionelle Grundlagen

Die EU ist im internationalen Vergleich die wichtigste Geberin von Entwicklungsgeldern (vgl. Fröhlich 2008: 55). Zusammen mit den einzelnen Mitgliedsstaaten bringt sie mehr als die Hälfte der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und humanitäre Hilfe auf (vgl. Abbildung 3.1, S. 17; Michal-Misak 2006: 227).

Einerseits koordiniert die EU die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und fungiert zudem selbst in Form der Kommission als „28. Geberin“ (vgl. Six 2006: 7; Hartmann 2009: 5ff; Orbie/Versluys 2009: 68). Sowohl in den entwicklungspolitischen Strategiedokumenten (vgl. zum Beispiel Europäischer Konsens 2005) als auch dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird dabei die Armutsbekämpfung als Priorität der europäischen Außenhilfe definiert (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 18).

Um diese Zielsetzung auch in der Praxis effizient umsetzen zu können, fehlt es dem gesamten



Quelle: OECD, 14. April 2010.

(*) DAC = Development Assistant Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe).

(**) EU-Haushalt und Europäischer Entwicklungsfonds (EEF) zusammen, Europäische Investitionsbank (EIB).

(***) Im DAC vertretene EU-Mitglieder und im DAC nicht vertretene EU-Mitglieder (Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Slowakische Republik) zusammen.

Abbildung 3.1: Amtliche Entwicklungshilfe (netto) in Mrd. US Dollar (Kommission 2010c: 47)

Bereich auswärtigen Handelns aber an Kohärenz und Koordinierung. Als Ursache für die Diskrepanz zwischen theoretischem Anspruch und realer Umsetzung diskutieren ExpertInnen dabei vor allem den institutionellen Aufbau der Außenbeziehungen (vgl. Hauschild/ Schilder 2009: 14f). Das Problem der Koordinierung und Kohärenz lässt sich sowohl im Verhältnis der EU-Politik zu jener der Mitgliedsstaaten (vgl. Fröhlich 2008: 56) als auch intern zwischen den einzelnen Teilbereichen der europäischen Außenpolitik feststellen (vgl. Orbie/Versluys 2009: 72f). Als schwierig erweist sich intern insbesondere das Verhältnis der Entwicklungszusammenarbeit zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Grimm 2009: 1). Die beiden Politikbereiche sind zwar eng miteinander verzahnt, arbeiten aber aus einem differenzierten Zeithorizont und unterschiedlichen Interessensperspektiven heraus (vgl. Grimm 2009: 1; Fröhlich 2008: 36). Das Auftreten der EU im außenpolitischen Bereich kennzeichnet sich somit durch ein Nebeneinander von politischen Interessen und Maßnahmen (vgl. Lieb/Kremer 2010: 2). Der Vertrag von Lissabon ¹ (2009) soll dieser Problematik Abhilfe schaffen, indem er sich wichtiger Strukturfragen annimmt und damit auf die verbesserte Kohärenz und Koordinierung aller außenpolitischen Bereiche zielt (vgl. Maurer 2009a: 10f; Dembinski 2010: 9; Weidenfeld 2010: 91-94). Wohl bleiben die traditionellen Bereiche der gemeinschaftlichen Außenwirtschafts-,

¹Mit dem Vertrag von Lissabon werden die zwei getrennten Verträge (EUV und AUEV) beibehalten. Die Europäische Union (EU) und die Europäischen Gemeinschaft (EG) verschmelzen anstelle des Säulenmodells aber zu einem einzigen Rechtssubjekt. Die einzelnen Bestandteile werden damit der Gemeinschaftsmethode zugeordnet (vgl. Maurer 2009a: 10f; Dembinski 2010: 9) Als Hauptmerkmale beinhaltet diese das alleinige Initiativrecht der Kommission, die qualifizierte Mehrheit im Rat als Regelfall, das Mitentscheidungsverfahren als ordentliches Gesetzgebungsverfahren, eine aktive Rolle des Parlaments und die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof (Portal der Europäischen Union: k.A.).

Assoziierungs- und Entwicklungspolitik weiterhin von der GASP (als Ausnahme im neuen Beschlussfassungsverfahren) getrennt (vgl. Fröhlich 2008: 12). Durch das neue Amt des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (Hoher Vertreter), der eine Art Scharnier zwischen der GASP und Entwicklungszusammenarbeit bildet (vgl. Grimm 2009: 1f), erhofft sich die EU jedoch Synergieeffekte (vgl. Lieb/Kremer 2010: 2f). Eine wichtige Rolle nehmen außerdem der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und der Präsident des Europäischen Rates im neuen Institutionengefüge ein. Der folgende Abschnitt erläutert kurz die wichtigsten AkteurInnen und Neuerungen:

- a) der Rat der Europäischen Union,
- b) die Europäische Kommission,
- c) der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik,
- d) der Europäische Auswärtige Dienst (EAD),
- e) der Europäische Rat und
- f) das Europäische Parlament.

Ad a) Der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) – zusammengesetzt aus den Regierungen auf Ministerebene, dem Generalsekretariat und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter – besteht genau genommen aus einer Mehrzahl an Räten beziehungsweise Ratsformationen² (vgl. Weidenfeld 2010: 122-126). Als Gesetzgebungsorgan ist der Ministerrat der wichtigste Akteur in der Entwicklungspolitik. Er beschließt entsprechende Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (vgl. Weidenfeld/Wessels 2009: 407, 438). Außerdem besitzt er das alleinige Recht, Abkommen mit Drittländern oder Organisationen zu schließen. Zusammen mit dem Parlament entscheidet er zudem über die Verwendung der EZA-Mittel (vgl. Michal-Misak 2006: 228; Weidenfeld 2010: 121-125; EU-Plattform 2006: 8). Nachdem die eigene Ratsformation im Jahr 2002 aufgelöst wurde, fallen entwicklungspolitische Angelegenheiten unter den Rat für Auswärtige Angelegenheiten (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 17). Dieser steht seit dem Vertrag von Lissabon (getrennt vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten) unter dem Vorsitz des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Bei allen anderen Ratsformationen bleibt das Rotationsprinzip (mit halbjährlichem Wechsel zwischen den Mitgliedsstaaten) erhalten (vgl. Lieb 2009: 27; Grimm 2009: 2; Maurer 2009c: 19).

²Rat für: (1) Allgemeine Angelegenheiten/ (2) Auswärtige Angelegenheiten/ (3) Wirtschaft und Finanzen/ (4) Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres/ (5) Wettbewerbsfähigkeit/ (6) Verkehr, Telekommunikation und Energie/ (7) Landwirtschaft und Fischerei/ (8) Umwelt/ (9) Bildung, Jugend und Kultur/ (10) Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (vgl. Weidenfeld 2010: 122)

Ad b) Die Europäische Kommission koordiniert die Gebergemeinschaft und setzt als „28. Akteurin“ neben den einzelnen Mitgliedsstaaten die Gemeinschaftshilfe um (vgl. EU-Plattform 2006: 8; Dialer 2007: 6; Hartmann 2009: 7). Auch in entwicklungspolitischen Angelegenheiten verfügt sie über das Initiativrecht bezüglich der Gestaltung von Richtlinien (vgl. Weidenfeld/Wessels 2009: 44) und Strategien, verwaltet das Budget und verhandelt internationale Abkommen zu Handel und Kooperation (vgl. Michal-Misak 2006: 229; Hauschild/Schilder 2009: 13; Weidenfeld 2010: 130ff). Die Strukturen der Kommission zeichnen sich im Bereich der Außenhilfe durch eine starke Zersplitterung der Kompetenzen und Zuständigkeiten aus: Eine Vielzahl von KommissarInnen beziehungsweise die entsprechenden Generaldirektionen (GD) wirken auf die Gestaltung der Entwicklungspolitik ein. Der/die EntwicklungskommissarIn verfügt dadurch nur über eine eingeschränkte Zuständigkeit auf politischer Ebene (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 13ff; Weidenfeld 2010: 134). Derzeit umfasst die Kommission sechs Generaldirektionen, die bei der Umsetzung der Außenhilfe involviert sind. Mit der Schaffung des EAD (vgl. Punkt d) haben sich im Hinblick auf deren Organisation und Funktionsweise noch einmal wesentliche Änderungen ergeben:

- Die GD Entwicklung (GD Dev) ist für die allgemeine Strategie- und Politikformulierung zuständig. In ihrer geografischen Ausrichtungen konzentriert sie sich auf die AKP-Staaten und die Verteilung der Finanzmittel beziehungsweise Durchführung der Programme in diesen Ländern. Zu ihren Instrumenten gehören etwa das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) oder der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) (vgl. ADA/WKO 2007: 12).
- Die GD Handel (GD Trade) beschäftigt sich u.a. mit der Ausweitung und Betreuung bestehender Handelsbeziehungen (vgl. ADA/WKO 2007: 12).
- Die GD Erweiterung und Nachbarschaftspolitik (GD Elarg) unterstützt den Reformprozess in den Kandidatenländern für die Erweiterung (vgl. ADA/WKO 2007: 12).
- Die GD Außenbeziehungen (GD Relex) umfasst alle Drittländer beziehungsweise Bereiche, die nicht von der GD Entwicklung, der GD Erweiterung oder der GD Handel abgedeckt werden (u.a. Marokko). Zur Finanzierung steht beispielsweise das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) zur Verfügung (vgl. Michal-Misak 2006: 229; ADA/WKO 2007: 12; Grimm 2009: 2).
- Die GD Humanitäre Hilfe (GD Echo).
- Das Amt für Zusammenarbeit, Europe Aid (GD Aidco), ist als Durchführungsorganisation seit 2001 für alle Projekte der Entwicklungskooperation, Nachbarschaftspolitik und Erweiterung verantwortlich (vgl. Michal-Misak 2006: 229; Six 2006: 25; Orbie/Versluys

2009: 70). Mit Ausnahme der Programmierung betreut Europe Aid den gesamten Projektzyklus: Die Projektidentifikation, Finanzplanung, Implementierung und Evaluierung. Die Aufgabe der einzelnen Generaldirektionen besteht hingegen darin, den politischen Dialog mit den Partnerländern zu führen, Strategien zu erarbeiten und den Programmierungsprozess zu leiten (vgl. Schukraft 2007: 139; Hauschild/Schilder 2009: 15).

Die Aufteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten zeigt noch einmal, dass sich die Strukturen der Kommission im Bereich der Außenhilfe durch eine starke Zersplitterung kennzeichnen. Inwieweit dieser Aufbau einer effizienten und nachhaltigen Politik im Sinne der weltweiten Armutsreduzierung dienlich ist, bleibt fraglich. Im Vergleich zur GD Entwicklung stehen beispielsweise bei der GD Relex stärker sicherheits- und außenhandelspolitische Aspekte im Vordergrund und die Eigeninteressen der EU werden offener artikuliert (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 13ff). Das heißt die Maßnahmen zielen stärker auf den Bereich der Handelsbeziehungen, Marktwirtschaft und Sicherheit. Die Armutsbekämpfung und Entwicklungszusammenarbeit spielen in den Programmen der GD Relex hingegen eher eine untergeordnete Rolle, obwohl sie wie alle Außenhilfelinstrumente großteils (laut Auskunft der Kommission zu 95%) aus ODA-Mitteln finanziert werden (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 26). Wenn die Armutsbekämpfung in den Programmen der GD Relex erwähnt wird, dann meist als „(...) *Abfederung der Folgen marktwirtschaftlicher Transitionen* (...)“. (Hauschild/Schilder 2009: 26)

Ad c) Das Amt des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (Hoher Vertreter) wurde mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt, um die GASP zu leiten und die Kohärenz und Koordinierung der auswärtigen Beziehungen sicherzustellen (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 2). Zu diesem Zweck fusioniert der Hohe Vertreter in seinem neuen Amt:

- (...) den Hohen Repräsentanten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik,
- (...) den rotierenden Vorsitz für den Bereich der Außenbeziehungen im Ministerrat sowie
- (...) die/den KommissarIn für die Außenbeziehungen (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 18; Maurer 2009b: 16).

Damit bildet der Hohe Vertreter eine Art Scharnier zwischen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den anderen Bereichen der Außenbeziehungen (vgl. Grimm 2009: 1). Er leitet einerseits die GASP und ist innerhalb der Kommission zugleich für die Koordinierung der Außenbeziehungen zuständig. Die Entwicklungspolitik wird damit dem Hohen Vertreter und der/dem EntwicklungskommissarIn gemeinsam zugeordnet (vgl. Lieb 2009: 27; Rat der Europäischen Union 2010b: 2; Grimm 2009: 4; Hauschild/Schilder 2009: 18).

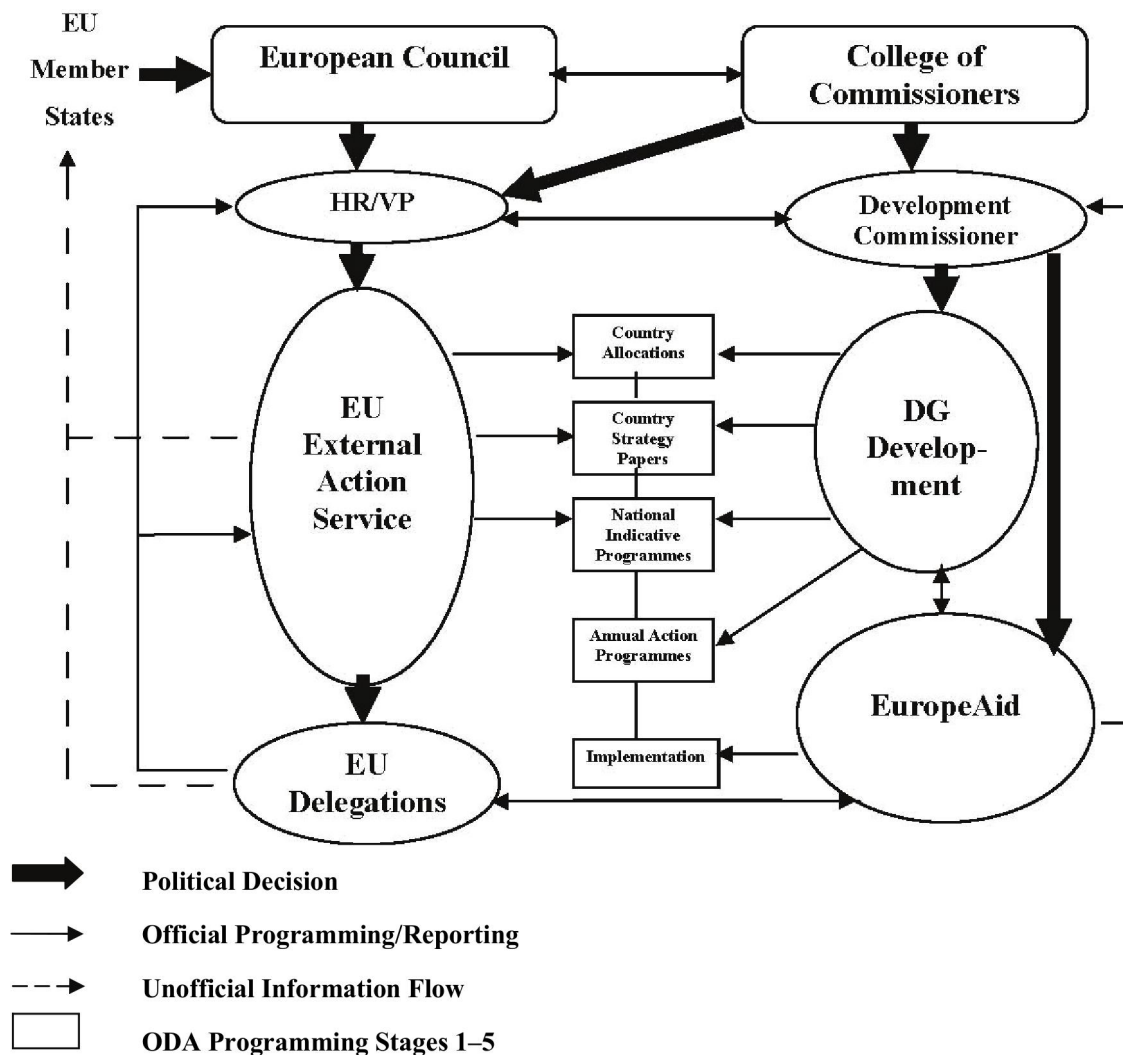


Abbildung 3.2: Entwicklungspolitisches Verfahren unter dem Vertrag von Lissabon (Furness 2010: 14)

Ad d) Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) wird dem Hohen Vertreter als wichtigste Ressource bei der Umsetzung seiner Aufgaben unterstellt (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 2, 10; Lieb 2009: 28; Dembinski 2010: 12). Mit Dezember 2010 hat der EAD seine Arbeit aufgenommen (vgl. Furness 2010: 1) und umfasst neben einer Zentralverwaltung (in Brüssel) entsprechende Delegationen in den Drittländern und bei internationalen Organisationen (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 9). Zusammengesetzt wird der EAD aus BeamtInnen der GD Relex und GD Entwicklung der Kommission beziehungsweise des Generalsekretariats des Rates, den diplomatischen Diensten der Mitgliedsstaaten und den bisherigen Delegationen der Kommission (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 5, 9; Furness 2010: 23-26). Die GD Relex wird dabei fast vollständig (mit Ausnahme des Personals für die Verwaltung), die GD Entwicklung zum Teil (mit Ausnahme der thematischen und bereichsübergreifenden Fragen) in den EAD überführt (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b, Anhang; Furness 2010: 9). Zwar bleibt die Verantwortung für die Handels-, Entwicklungs- und Erweiterungspolitik weit-

erhin bei der Kommission (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 25; Dembinski 2010: 13; Furness 2010: 1), der EAD nimmt jedoch bei der Planung und Verwaltung von Programmen künftig eine entscheidende Rolle ein. Als sein Kernbereich wird etwa die heikle Verknüpfung der europäischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik definiert (vgl. Furness 2010: 9). Damit teilt sich der EAD die Verantwortung für die Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit mit den KollegInnen der Kommission. Das heißt die Zuweisung der Mittel und Programmplanungsdokumente (z.B. nationale Richtprogramme, Länderstrategiepapiere) werden in enger Zusammenarbeit erarbeitet (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 27). Als „(...) *funktional eigenständige Einrichtung zwischen der Kommission und dem Rat* (...)“ (Rat der Europäischen Union 2010b: 2) soll der EAD dadurch die außenpolitische Koordinierung, Kohärenz und Wirksamkeit der europäischen Außenbeziehungen sichern (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 25). Wirft man aber einen Blick auf die neuen Verfahrensprozesse (vgl. Abbildung 3.2, S. 21), kommen Zweifel auf, ob diese tatsächlich eine Vereinfachung darstellen.

Ad e) Der Europäische Rat wurde mit dem Vertrag von Lissabon in den Rang eines Organs der EU erhoben (vgl. Maurer 2009c: 17) und bildet sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, dem Präsidenten der Kommission sowie dem (neuen) Präsidenten des Europäischen Rates (Weidenfeld 2010: 117-121). Für einen Zeitraum von je zweieinhalb Jahren vertritt dieser die EU auf seiner Ebene nach außen und leitet die Beratungen der Staats- und Regierungschefs (vgl. Maurer 2009c: 18; Dembinski 2010: 14).

Bei den Treffen des Europäischen Rates (mindestens zweimal pro Halbjahr) werden in den entsprechenden Schlussfolgerungen allgemein die politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festgelegt (vgl. Maurer 2009b: 17; Weidenfeld 2010: 117-121). Seit dem Vertrag von Lissabon verfügt er neben dem Wahl-, Benennungs- und Abberufungsrecht auch über Beschlussfassungsrechte institutioneller (z.B. Zusammensetzung der Ratsformationen) und politikbereichsspezifischer Art. Der Europäische Rat kann damit, wenngleich er nicht direkt am Gesetzgebungsverfahren teilnimmt, als höchste und letzte Instanz politische Beschlüsse faktisch als Weisungen an die einzelnen Ministerräte weiterleiten (vgl. Maurer 2009c: 18f). Es ist anzunehmen, dass sich der Europäische Rat in dieser Rolle vor allem in solchen Bereichen weiter entwickeln wird, in denen mehrere Fachratsformationen (beispielsweise im Bereich der Außenbeziehungen) zu gegensätzlichen Haltungen und Positionen im Gesetzgebungsprozess gelangen (vgl. Maurer 2009c: 19).

Ad f) Das Europäische Parlament hat sich im Laufe seiner Geschichte stark gewandelt und vor allem durch den Vertrag von Lissabon erweiterte Kompetenzen erhalten (vgl. Weidenfeld 2010: 108f; Maurer 2009b: 14). Zu den relevanten Funktionen des Parlaments zählen u.a.

die Politikgestaltungsfunktion (teilt sich mit dem Rat die Rechtsetzungskompetenzen) und Systemgestaltungsfunktion (Vorlage von Entwürfen zur Änderung der Verträge) (vgl. Weidenfeld 2010: 113ff). Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren sieht das Parlament und den Ministerrat als gleichberechtigte Gesetzgeber vor (vgl. Weidenfeld 2010: 155).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Vertrag von Lissabon neue Chancen eröffnet, um das auswärtige Handeln der EU kohärenter zu gestalten. Vor allem der GASP wird durch den Reformvertrag ein stärkeres Gewicht verliehen. Im Hinblick auf die neue Aufgabenteilung bilden sich aber persönliche Zweifel, ob diese tatsächlich die Effizienz der Außenbeziehungen verbessern wird. Derzeit wirkt es eher so, als würden die neuen Verfahren die Zersplitterung der Zuständigkeiten und Kompetenzen eher ver- statt entschärfen (vgl. Abbildung 3.2, S. 21).

Ob sich diese Vermutung bestätigen wird, muss aber erst die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung zeigen, denn bisher beinhaltet der Vertrag noch eine Vielzahl unbestimmter Regelsätze (vgl. Maurer 2009: 90f). Ungewissheit besteht bisher in der:

- a) Kohärenz für Entwicklung (es besteht die Gefahr, dass aus dem ODA- Budget zunehmend andere Ziele als jene der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden),
- b) Koordinierung (sowohl intern als auch zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten),
- c) Professionalität (bei der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem EAD etc.),
- d) Legitimität (Frage der Transparenz etc.) (vgl. Furness 2010: 14).

Mit der konkreten Umsetzung wird sich auch zeigen, welche Position die Entwicklungszusammenarbeit gegenüber anderen Bereichen der GASP im neuen Institutionengefüge einnehmen wird (vgl. Grimm 2009: 1; Furness 2010: 1f). Angenommen der Hohe Vertreter und EAD verleihen dem außenpolitischen Bereich tatsächlich mehr Kohärenz und Koordinierung, so bleibt noch immer die Frage offen, zu Gunsten welcher Interessen dies vorwiegend geschehen könnte. Der Vertrag von Lissabon sieht jedenfalls vor, dass die Neuorganisation der Außenbeziehungen den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit nicht schaden darf (vgl. Rat der Europäischen Union 2010b: 3). Das heißt im neuen Institutionengefüge dürfen die Entwicklungsziele nicht mit kurzfristigen politischen oder wirtschaftlichen Zielen überlagert werden (vgl. Furness 2010: 15-19).

Wird die Neuorganisation der Außenbeziehungen aber nicht ausreichend mit eigenen entwicklungspolitischen Zielsystemen versehen, besteht die Gefahr, dass entwicklungspolitische Interessen und Wissen verloren gehen (vgl. Grimm 2009: 1-4; Furness 2010: 16). Im ungünstigsten Fall könnten die institutionellen Reformen dann eine faktische Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Außen- und Sicherheitspolitik fördern (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 18;

Grimm 2009:4). Umgekehrt könnte die Außenpolitik durch die institutionellen Veränderungen aber mit einem stark entwicklungspolitischen Profil an internationaler Glaubwürdigkeit und globaler Zukunftsfähigkeit gewinnen (vgl. Grimm 2009: 4; Furness 2010: 2f). Um dies gewährleisten zu können, müssen aber entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen durch separate Finanzierungsmechanismen klar getrennt werden und sich entwicklungspolitische Maßnahmen nicht nur im europäischen Vertragswerk, sondern auch in der konkreten Umsetzung, am primären Ziel der Armutsbekämpfung orientieren (vgl. Hauschild/Schilder 2009: 31).

3.1.2 Finanzierung

Die Finanzierung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit erfolgt aus zwei unterschiedlichen Quellen: Dem aus freiwilligen Beiträgen finanzierten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und dem allgemeinen EU-Haushalt. Nachdem sich der EEF an die AKP-Staaten richtet, ist für Marokko der EU-Haushalt von Relevanz (vgl. Michal-Misak 2006: 231f). Das Budget für Entwicklungszusammenarbeit befindet sich im allgemeinen EU-Haushalt unter der Kategorie „EU als globaler Partner“. Für den Zeitraum von 2007 bis 2013 wurde dieser Bereich mit 49,5 Mrd. Euro dotiert, was 5,7% des Gesamtbudgets entspricht (vgl. EU-Plattform 2006: 10). Derzeit umfasst die EU-Außenhilfe drei thematische und drei geographische Programme (vgl. Abbildung 3.3), die laut Auskunft der Kommission zu 95% als ODA angerechnet werden.

- Geographische Instrumente -		
<u>Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)</u> Nachfolgestaaten Sowjetunion, Naher Osten, Mittelmeerränder (Nordafrika)	<u>Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI)</u> Asien, Lateinamerika, Afrika	<u>Instrument für Heranführungshilfe (IPA)</u> Länder mit Beitrittsperspektive: Serbien, Albanien, Kroatien, Türkei, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro
- Thematische Instrumente -		
Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) Instrument für Stabilität (IFS) Instrument für Nukleare Sicherheit (INSC)		

Abbildung 3.3: Geographische und thematische Instrumente der europäischen Außenhilfe (Quelle: Kommission 2010c: 47)

Das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) beinhaltet als geographisches Instrument wiederum selbst fünf thematische Programme, darunter eines für Migration und Asyl (vgl. Kapitel 5.3.2; EU-Plattform 2006: 11; Hartmann 2009: 10). Während geographische

Finanzierungsinstrumente die Gelder auf die entsprechenden Regionen verteilen, stehen die thematischen Programme allen Ländern offen (vgl. EU-Plattform 2006: 10f; Hartmann 2009: 11).

Wie in Kapitel 5 noch ausführlich diskutiert wird, werden die entwicklungspolitischen Programme zunehmend in umfassende Handels- oder Assoziationsabkommen eingebettet. Das heißt die Gewährung von Finanzmitteln wird zunehmend von der umfassenden Kooperation in anderen Bereichen und der Einhaltung politischer Kriterien abhängig gemacht. Damit wächst der Druck auf die Partnerländer, ihre außenwirtschaftlichen Strukturen anzupassen und ihre Märkte zu öffnen. Auf der anderen Seite ergibt sich für die EU aus dieser umfassenden Form der Assoziations- und Entwicklungspolitik die Notwendigkeit, diese stärker mit anderen Bereichen wie der Handels- und Agrarpolitik sowie der GASP abzustimmen (vgl. Fröhlich 2008: 60). Die EU steht somit vor der Herausforderung, außen- und sicherheitspolitische Bereiche zunehmend mit jenen der Entwicklungszusammenarbeit zu verknüpfen.

Vor diesen Überlegungen bildet das integrierte Gesamtkonzept zur Migrationsfrage den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. In diesem umfassenden Ansatz werden die (sicherheitspolitisch gefärbten) Migrationsbelange mit den Außenbeziehungen und damit der Entwicklungszusammenarbeit der EU verknüpft. Der vorliegenden Untersuchung stellt sich dabei die Frage nach der Koordinierung und Kohärenz der involvierten Politikbereiche. Inwieweit verändert sich zum Beispiel die Entwicklungspolitik, wenn sie stärker auf die migrationspolitischen Interessen ausgerichtet ist (vgl. Benedikt 2002: 124)? Werden aus dem ODA-Budget tatsächlich Maßnahmen im Sinne entwicklungspolitischer Ziele und Interessen umgesetzt oder die Mittel eher in den Dienst einer repressiven Migrationspolitik gestellt (vgl. AGEZ 2007: 4, 6)? Kann der integrierte Gesamtansatz der EU je nachdem überhaupt dem Anspruch gerecht werden, irreguläre Migrationen durch die Beseitigung ihrer Ursachen zu minimieren?

Nachdem sich die Umsetzung der institutionellen Neuerungen erst zeigen muss, können zum gegenwärtigen Zeitpunkt diesbezüglich keine verlässlichen Aussagen gemacht werden. Möglich ist es aber, Rückschlüsse aus der bisherigen Umsetzung des integrierten Gesamtansatzes zu ziehen.

3.2 Die Migrationspolitik der EU

3.2.1 AkteurInnen und institutionelle Grundlagen

Als eines der jüngsten Felder der europäischen Integration hat sich die Asyl- und Migrationspolitik auf dynamische Weise zu den politischen Prioritäten der EU entwickelt, jedoch nicht ohne Kontroversen. Die Asyl- und Migrationspolitik ist und bleibt als Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität ein schwieriges Kapitel im europäischen Integrationsprozess. Zurückzuführen ist dies nicht zuletzt auf die divergierenden Interessen der einzelnen AkteurInnen. Zu Spannungen

kommt es vor allem zwischen der Kommission, die als Motor der Harmonisierung fungiert, und den auf Fragen der Kontrolle und Sicherheit fokussierten VertreterInnen der Innen- und Justizpolitik (vgl. Lavenex 2006: 328, 339; Sterkx 2009: 117).

Neue Möglichkeiten, aber auch Konfliktpotential, ergeben sich auch hier durch den Vertrag von Lissabon. Vor dessen Inkraftsetzung waren die Grenzschutz-, Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die zivilrechtliche Zusammenarbeit im damaligen Aufbau der EG in der ersten Säule verankert. Die polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit war der dritten Säule und damit der intergouvernementalen Zusammenarbeit zugeordnet. Der Reformvertrag führt nun in einem einheitlichem Rechtsrahmen all diese zur Innen- und Justizpolitik gehörenden Bereiche unter dem Titel „der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (AEUV, Titel V) zusammen (vgl. Kietz/Parkes 2009: 80). Als die wichtigsten AkteurInnen können dabei definiert werden:

- a) der Rat der Europäischen Union,
- b) die Europäische Kommission,
- c) der Europäischen Rat,
- d) das Europäische Parlament,
- e) die Agenturen der Europäischen Union sowie
- f) die intergouvernementalen beziehungsweise nicht-staatlichen Organisationen.

Ad a) Der Rat der Europäischen Union bildet sich im Falle der Migrationspolitik aus den InnenministerInnen im Rat für Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der Ministerrat galt lange als *die* Gesetzgebungsinitiative in der Asyl- und Migrationspolitik, was in der Fachdiskussion wiederholt als Ursache für deren restriktive Ausrichtung diskutiert wird (vgl. Bendel 2009: 199; Lavenex 2006: 330). Seit 2005 werden aber die meisten Entscheidungen in der Asyl- und Migrationspolitik bereits durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit und unter dem Mitentscheidungsrecht des Parlaments gefällt. Im Zuge des Reformvertrages wurde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren schließlich im gesamten Bereich der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) zum Regelverfahren erhoben (vgl. Kietz/Parkes 2009: 80; Lavenex 2009: 4; Angenendt/Parkes 2009: 3; Jahn u.a. 2006: 25). Wie im folgenden Abschnitt noch näher erläutert wird, implizieren diese Änderungen aber nicht automatisch eine politische Neuausrichtung, sondern eher eine Verschiebung bestehender Konflikte (vgl. Angenendt/Parkes 2009: 3).

Ad b) Die Europäische Kommission übernimmt als zentrales ausführendes Organ und Motor der gemeinschaftlichen Politik (vgl. Weidenfeld 2010: 127) auch im Bereich der Migrationspolitik die Rolle des *agenda setters* (vgl. Bendel 2009: 197). Implementiert wird die Migrationspolitik in erster Linie durch die Generaldirektion Inneres (GD Home). An der Umsetzung des integrierten Gesamtkonzeptes beteiligen sich konsequenterweise aber auch die GD Relex (im Falle Marokkos) und die GD Entwicklung (vgl. Jahn u.a. 2006: 34). Neue Kompetenzen erhält die Kommission durch den Vertrag von Lissabon vor allem im Bereich der Integrationspolitik und legalen Migration. Da diese Befugnisse aber an bestimmte Bedingungen geknüpft wurden, kann die Kommission in ihren neuen Kompetenzbereichen wiederum nur soweit gehen, wie es die einzelnen Mitgliedsstaaten erlauben (vgl. Angenendt/Parkes 2009: 3).

Ad c) Der Europäische Rat gewinnt im neuen Rechtsrahmen an politischem Einfluss, da die Staats- und Regierungschefs die strategischen Leitlinien und Beschlüsse für die Programmplanung im gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festlegen müssen (vgl. Angenendt/Parkes 2009:3).

Ad d) Das Europäische Parlament verfügt durch den Vertrag von Lissabon in fast allen Bereichen der Migrations- und Asylfragen (z.B. nicht bei Bestimmungen betreffend Aufenthaltstiteln, Pässen etc.) über das Mitentscheidungsrecht (vgl. Kietz/Parkes 2009: 81; Lavenex 2009: 4; Angenendt/Parkes 2009: 3).

Ad e) Die Agenturen der Europäischen Union sind nicht in den Gründungsverträgen vorgesehen, sondern werden in Form einer Verordnung (vgl. Weidenfeld/Wessels 2009: 452) geschaffen. Ein Beispiel für eine der Gemeinschaftsagenturen ist Frontex, die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (siehe dazu Kapitel 3.2.3) (vgl. Weidenfeld 2010: 144f, Tohidipur 2009).

Ad f) Intergouvernementale beziehungsweise nicht-staatliche Organisationen (z.B. UNHCR, IOM etc.) sind natürlich keine EU-Organe. Nachdem die europäische Migrationspolitik aber in einer neuen Politikkultur der „Global Governance“ zunehmend dezentralisiert gestaltet wird, nehmen internationale Organisationen eine wichtige Rolle ein. Aus dieser Perspektive heraus findet sich in der Literatur auch wiederholt der Begriff des europäischen Migrationsregimes (vgl. Düvell 2002; Lavenex 2002: 3), der eine Vielzahl von AkteurInnen miteinbezieht und dadurch dem Verlust nationalstaatlicher Souveränität Geltung verschafft (vgl. Hess/Tsianos 2007: 47; Andrijasevic 2005: 348f; KOM 2001/428).

3.2.2 Die Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik

Der europäische Integrationsprozess wurde jahrzehntelang als ökonomisches Projekt wahrgenommen, welches auf die Realisierung eines offenen Binnenmarktes zielte. Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht sind aber mehr und mehr Kernbereiche staatlicher Politik, darunter auch die Asyl- und Einwanderungspolitik, in den Einflussbereich der EU gekommen (vgl. Lavenex 2005: 95f; 2006: 329). Mittlerweile werden die Ziele der Asyl- und Einwanderungspolitik im Vertrag über die Europäische Union (vgl. EUV, Art 3, Abs. 2) sogar vor der Errichtung des Binnenmarktes oder der Wirtschafts- und Währungsunion genannt (vgl. Kietz/Parkes 2009: 79). Das lässt bereits darauf deuten, dass sich die Asyl- und Migrationspolitik der EU sehr dynamisch entwickelt hat, jedoch nicht ohne Spannungen:

Zwei Kontroversen haben bisher die Entwicklung dieses Politikfeldes bestimmt: die Spannung zwischen Vereinheitlichung auf der Basis supranationaler Regelungen und souveränitätswahrender Koordination nationaler Systeme einerseits, und die Spannung zwischen dem staatlichen Primat der inneren Sicherheit und universellen Menschenrechten, zwischen humanitären Werten und ökonomischen Prioritäten andererseits. (Lavenex 2009: 9)

Wenngleich die Zusammenarbeit in Einwanderungs- und Asylfragen zweifellos zu den Kernbereichen des europäischen Integrationsprojektes gehört, bleiben Souveränitätsansprüche der Mitgliedsländer allgegenwärtig (vgl. Lavenex 2006: 329, 338). Wie im vorherigen Kapitel bereits diskutiert wurde, gingen die Mitgliedsstaaten der EU seit den 1970ern zunehmend in eine Politik der Restriktion und Abschottung über (vgl. Papadopoulos 2007: 96). Dieser Fokus wird in der harmonisierten Migrationspolitik der EU als Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners kritisiert (vgl. Nuscheler 2004: 177; Märker 2001; Lavenex 2006: 229). Das heißt von Beginn an konzentrierte sich die Zusammenarbeit in Migrations- und Asylfragen vor allem auf Bereiche von kollektivem Interesse: Kontrollmaßnahmen, den Kampf gegen irreguläre Migration und Asylmissbrauch etc. (vgl. Jahn u.a. 2006: 3; Lavenex 2009: 1, 9).

Bereits in ihrem Ursprung, der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Schengen-Rahmen, war die gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik von sicherheitspolitischen Interessen geprägt (vgl. Bendel 2009: 202; Hess/Tsianos 2007: 28; Lavenex 2009: 4). Die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit (Europäische Akte) und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen (Schengener Abkommen), verlangten parallel nach einer zunehmenden Abdichtung der Außengrenzen (vgl. Nuscheler 2004: 177f; Lavenex 2009: 4ff). Mit der Etablierung und Ausdehnung des Schengenraums hat sich die Politik der Abschottung gegenüber Flucht und Migration - kritisiert als der Aufbau einer „Festung Europa“ - rasant entwickelt (vgl. Kasparek 2007: 11).

„Increasingly, migration was perceived and treated as a threat and immigration and border policies became securitised, as depicted widely in the image of a ‘Fortress Europe‘.“ (Collinson 2007: 2) Daran sollte sich auch durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union als

neue Phase der migrationspolitischen Zusammenarbeit noch nichts ändern.

Durch den Vertrag von Maastricht (1992) wurde die Einwanderungs- und Asylpolitik erstmals vertraglich zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse erklärt. Dies stellte den Beginn einer qualitativ intensivierten Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik dar (vgl. Nuscheler 2004: 179; Weidenfeld 2010: 84). In der neu etablierten Säulenstruktur der EG wurde die Migrations- und Asylpolitik von nun an dem dritten Pfeiler zugeordnet. Damit blieb es zunächst aber noch bei einer relativ unverbindlichen Regierungszusammenarbeit (vgl. Lavenex 2009: 4; Nuscheler 2004: 179; Sterkx 2009: 118 u.a.). Obwohl mit dem Vertrag von Maastricht eine neue Phase der migrationspolitischen Zusammenarbeit eingeleitet wurde, änderte sich zunächst nichts an deren restriktiver Ausrichtung (vgl. Lavenex 2009: 4).

Aufgebrochen wurde das Paradigma der nationalen Souveränität und Kontrolle mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) beziehungsweise dem folgenden Programm³ von Tampere (vgl. Bendel 2009: 202). Im Sinne der Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik wurde diese der ersten Säule und damit dem Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft (EG) zugeordnet (vgl. Lavenex 2009: 4; Bendel 2009: 202; Sterkx 2009: 118). Als Ziel der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik wurde die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts definiert (vgl. Lavenex 2009: 4; Jahn u.a. 2006: 7) und beim Rat von Tampere (1999) das erste Programm zur Umsetzung dieses Vorhabens erarbeitet (vgl. Europäischer Rat 1999; Boswell 2003: 627). Neben der Steuerung von Migrationsströmen inkludierte die Agenda als ein neues Element auch den Aufbau von Partnerschaften mit den Herkunftsländern und die Berücksichtigung der Ursachen von Migrationen (vgl. Europäischer Rat 1999: 4; Jahn u.a. 2006: 8; Nuscheler 2004: 181; Riesch 2007: 25). In diesem neuen, integrierten Ansatz wurden die Migrationsangelegenheiten erstmals mit außenpolitischen Belangen verknüpft (vgl. Wiedemann 2009: 12). Entwicklungspolitische Maßnahmen sollten dabei zur Verringerung des Migrationsdrucks eingesetzt werden (vgl. Benedikt 2002: 124). Insgesamt wurde das Thema Zuwanderung in dieser Phase insgesamt zunehmend als Chance wahrgenommen und dargestellt. Das bis dato vorherrschende Paradigma der Begrenzung und Kontrolle wurde durch ambitioniertere Vorstellungen ergänzt (vgl. Abbildung 3.4, S. 30; Bendel 2008: 228).

Letztlich wurden die Vorschläge der Kommission für eine umfassende Migrationspolitik jedoch von den RegierungsvertreterInnen nur sehr zögerlich umgesetzt (Bendel 2009: 194; Angenendt 2006: 359). Innerhalb der fünfjährigen Übergangsphase waren immer noch intergouvernementale Entscheidungsverfahren inklusive Einstimmigkeitsregel im Ministerrat vorgesehen. Zudem blieb die Initiativfunktion für Gesetzesvorhaben größtenteils zwischen der Kommission und den

³Die migrations- und asylpolitische Agenda wird seit dem Vertrag von Amsterdam in Fünf-Jahresprogrammen (Tampere 1999-2004, Haag 2005-2009, Stockholm 2009-2014) festgelegt, welche die Leitlinien, politischen Prioritäten und den entsprechenden Zeitrahmen beinhalten. Nachdem der Europäische Rat dieses Programm festlegt, erstellt die Europäische Kommission im Anschluss einen entsprechenden Aktionsplan, der die genaue Umsetzung der einzelnen Punkte enthält und vom Rat und dem Parlament beschlossen wird (vgl. Collett 2010: k.A.).

Steuerungsziel	Policy-Bereich und Maßnahmen
1. Prävention von Fluchtbewegungen	Entwicklungs-, Außenhandels-, Außen-, Menschenrechtspolitik.
2. Begrenzung und Kontrolle	Flüchtlings- und Asylpolitik, Sicherung der Außengrenzen, Visapolitik, Sanktionen gegen TransportunternehmerInnen bzw. ArbeitgeberInnen von irregulär Aufhältigen.
3. Schutz von Flüchtlingen & AsylwerberInnen	Schutzmaßnahmen, Harmonisierung von Standards bei der Behandlung von Flüchtlingen und AsylwerberInnen (gleiche Rechte innerhalb der Gemeinschaft).
4. Integration von ZuwanderInnen	Antidiskriminierung, Familiennachzug, Einbürgerung, finanzielle Unterstützung/Programme, Wohnungsbau.
5. Anwerbung neuer MigrantInnen	Kontingente, Greencards.

Abbildung 3.4: Steuerungsziele und Maßnahmen der europäischen Migrationspolitik (Bendel 2005 in Bendel 2009: 229; Bendel, Petra (2005): Immigration Policy in the European Union. Still bringing up the walls for fortress Europe? In: Migration Letters. Vol 2, No.1, April 2005. http://www.migrationletters.com/200501/20050103_EU_Bendel.pdf S. 20-31)

Mitgliedsstaaten geteilt. Dadurch wurde souveränitätswahrenden und sicherheitspolitischen Prioritäten letztlich Vorschub geleistet (vgl. Lavenex 2009: 9; Bendel 2009: 192; Borella 2008: 184; Düvell 2004: 177). Tatsächlich entstanden zahlreiche Richtlinien zur Asyl- und Migrationspolitik. Von der anfänglichen Aufbruchstimmung sei aber nach dem langen Widerstreit zwischen der Kommission und dem Rat wenig übrig geblieben (vgl. Bendel 2008: 228ff): „Migration wurde vom Sicherheitsproblem zur Chance, und von der Chance wiederum zum Risiko umdefiniert.“ (Bendel 2008: 235) Programmatisches Kennzeichen der Tampere-Agenda (1999 – 2004) blieb somit erneut die aus dem starken Einfluss der Innen- und Justizministerien resultierende sicherheits- und kontrollorientierte Herangehensweise der EU (vgl. Jahn u.a. 2006: 10).

Durch die Ereignisse vom 11. September erfuhr dieser Zugang abermals Nachdruck (vgl. Bendel 2009: 191; Hess/Tsianos 2007: 29; Collinson 2007: 29 u.a.). Das Thema Migration wurde systematisch mit einer Bandbreite an internationalen Gefahren (wie Terrorismus, Kriminalität, Drogen etc.) verknüpft (vgl. Collinson 2007:2). Der Rat von Sevilla (2001) fokussierte sich in diesem Kontext auf die Bekämpfung irregulärer Einwanderung und die Steuerung von Migrationsströmen (vgl. Bendel 2009: 191; Jahn u.a. 2006: 8).

Auch das Haager Programm (2005-2010) ist als Fortsetzung der Tampere-Agenda auf inhaltlicher Ebene weit entfernt von den ursprünglich ambitionierten Ansätzen des Vorgängerprogramms. Vielmehr reiht es sich in die sicherheitspolitischen Ansätze ein (vgl. Bendel 2009: 208; 2008: 229), erweist sich aber aufgrund seiner Außendimension für die folgenden Untersuchungen als interessant (vgl. Lavenex 2009: 4). Nach der punktuellen Schwerpunktsetzung in der Tampere-Agenda zielt das Haager Programm erstmals auf eine systematische Einbindung der Drittstaaten (vgl. Dietrich 2005: 65). Als Schwerpunkte definiert es den Ausbau einer Flüchtlings- und Migrationspolitik in den Herkunfts- und Transitstaaten, die Errichtung eines integrierten Grenzschutzsystems (u.a. durch die Schaffung der EU-Grenzschutzagentur Frontex) und die Errichtung von regionalen Schutzprogramme für Flüchtlinge außerhalb der EU (vgl. KOM 2005/184). Nach der stark sicherheitspolitisch gefärbten Phase (2001-2005) fand die externe Dimension durch das Haager Programm somit in die europäische Migrationspolitik zurück. Allerdings wurde die sicherheitspolitische Orientierung dadurch nicht ersetzt, sondern um eine externe Ebene erweitert (vgl. Bendel 2009: 207).

Wie sich die institutionellen Veränderungen hier durch den Vertrag von Lissabon auf die Migrationspolitik auswirken, muss sich so wie in der Entwicklungspolitik erst zeigen (vgl. Weidenfeld 2010: 91 - 94). Durch den Reformvertrag wird jedenfalls ein einheitlicher Rechtsrahmen für den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (AEUV, Titel V) definiert (vgl. Kietz/Parkes 2009: 80). Laut dem EUV bietet die Europäische Union

(...) ihren Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist. (EUV, Art 3, Abs. 2)

Wenngleich einige der früheren intergouvernementalen Merkmale der ZJIP (z.B. besondere Gesetzgebungsverfahren) fortbestehen, wird die schrittweise Harmonisierung der Justiz- und Innenpolitik mit dem Vertrag von Lissabon deutlich fortgesetzt (vgl. Kietz/Parkes 2009: 80f). Die neuen Entscheidungsverfahren sollten die Spielräume der supranationalen Organe erweitern und bestehende Konflikte mildern (vgl. Angenendt/Parkes 2009: 3). Vieles deutet aber darauf hin, dass sich die bestehenden Konflikte durch die institutionelle Neuordnung lediglich verschieben werden und die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik weiterhin den Interessen der Innen- und JustizministerInnen obliegen wird (vgl. Angenendt/Parkes 2009: 3; Kietz/Parkes 2009: 82;

Collet 2009: 62).

Für diese Tendenz spricht beispielsweise die Außenstrategie für Justiz und Inneres („Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab“) (vgl. KOM 2005/491) oder die Ausrichtung des aktuellen Stockholmer Programms (vgl. Bendel 2009: 194). Für die kommenden Jahre setzt dieses auf eine Agenda der Sicherheit und des Rechts. Der Kurs der Überwachung und Kontrolle wird dabei noch einmal deutlich verschärft (vgl. Wicht 2010: 1). Als Ziel verfolgt das Stockholmer Programm die Entwicklung einer Strategie der inneren Sicherheit, wobei aber schnell deutlich wird, dass die Vorsorge hierfür nicht an den Außengrenzen der EU endet (vgl. Baumgartner 2010: 35). Vielmehr werden Fragen der inneren Sicherheit noch stärker mit der externen Dimension verknüpft (vgl. Rat der Europäischen Union 2009: 4f).

Im Zusammenhang mit den EU-Politiken gegenüber Drittländern muss Sicherheit als ein Schlüsselfaktor betrachtet werden, und es sind Mechanismen zur Koordinierung von Sicherheit und anderen damit verbundenen Politikbereichen wie der Außenpolitik zu entwickeln, in denen Sicherheitsfragen in zunehmendem Maße auf integrative und proaktive Weise zu berücksichtigen sind. (Rat der Europäischen Union 2010a: 16)

Im Interesse der inneren Sicherheit der EU müssen die Werte, auf denen der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fußt, in andere Länder getragen werden. (KOM 2005/491: 3)

Das Stockholmer Programm und die Außenstrategie für Justiz und Inneres zeigen als aktuelle Beispiele deutlich, dass sich die Europäisierung der Migrationspolitik nicht nur durch die beschriebene Transformation im Modus des Politischen (Supranationalisierung), sondern auch durch die Transformation der Migrationspolitik (externe Dimension) selbst kennzeichnet (vgl. Hess/Tsianos 2007: 35f). „Traditionally a core aspect of state sovereignty, immigration control has first moved upwards to the intergovernmental sphere. It has then been brought closer to supranational governance, and is now gradually moving outwards towards the realm of EU foreign relations.“ (Lavenex 2006: 229) Obwohl die europäische Migrationspolitik von Anfang an sicherheitspolitisch orientiert war, erhielt sie im Zuge ihrer Harmonisierung auch zunehmend eine externe Dimension (siehe dazu die Homepage der GD Inneres, vgl. Kommission 2010d). Das heißt die europäische Migrationspolitik findet zunehmend auf außenpolitischer Ebene in Zusammenarbeit mit den Drittstaaten statt (vgl. Kasperek 2008: 32; Lavenex 2006: 336f). Die Kooperationsbemühungen beschränken sich dabei aber noch immer weitgehend auf Bereiche von gemeinsamem Interesse der Mitgliedsstaaten: Die Visapolitik, das gemeinsame Vorgehen gegen „illegale Einwanderung“ und Schlepperkriminalität, der Schutz der Außengrenzen und eine gemeinsame Rückführungspolitik etc. (vgl. Riesch 2007: 66; Lavenex 2009: 5; 2002: 6f). Ein Kennzeichen der europäischen Migrationspolitik bleibt demnach ihre sicherheitspolitische Fokussierung, die zunehmend mit einer externen Dimension verknüpft wird (vgl. Lavenex 2009:

5). Im Normalfall werden, wie seitens der Kommission bestätigt wurde, damit auch externe Maßnahmen der Innenpolitik (vgl. Kommission 2010d) durch die Außenhilfelinstrumente der EU finanziert.

3.2.3 Die externe Dimension: Der integrierte Gesamtansatz zur Migrationsfrage

Die griffige Formulierung von der Festung Europa ist ihrerseits zum Mythos erstarrt. Die Metapher hat sich überlebt, sie ist zu harmlos. Europa hat keineswegs defensiv seine Brücken hochgezogen. Was einst Grenzschutz hieß, ist heute territorial entgrenzt; das sogenannte integrierte Grenzmanagement findet weit im Vorfeld Europas statt. (Wiedemann 2009: 12)

Während der Schwerpunkt der europäischen Migrationspolitik in ihrer ersten Dekade darin bestand, die neue Außengrenze und eine entsprechende Politik zu definieren und technisch aufzurüsten, steht die zweite Phase der vergemeinschafteten Migrationspolitik unter dem Zeichen der Verschiebung, Verräumlichung und Vorverlagerung der Außengrenze (vgl. Kasperek 2007: 9). Wie der folgende Abschnitt zeigt, bezieht sich eine Vielzahl an Bezeichnungen und Theoremen auf diesen Prozess. Wenngleich die Bandbreite an Begriffen zunächst Verwirrung stiften mag, so umschreiben sie letztlich alle das gleiche Phänomen: Die Maßnahmen im Migrations- und Asylbereich, die *vor* den Außengrenzen der EU stattfinden (vgl. Debenedetti 2006: 1).

(...) policy-making decisions, and the implementation and outcomes of this policy, differ territorially. There is a sort of hierarchical relationship in such two-territory relations, in that one state has monopoly over the policy-making process (...) (namely, the receiving country), whereas that state where the policy is implemented only decides indirectly, through common meetings and agreements. (Aubarell u.a. 2009: 12)

Von der EU selbst wird die Verknüpfung der Migrations- und Außenpolitik als externe Dimension beziehungsweise als integrierter Gesamtansatz zur Migrationsfrage (Global Approach to Migration) bezeichnet (vgl. KOM 2008/611: 2). Laut Debenedetti (2006) kann die externe Dimension definiert werden als „(...) *all aspects of engagement and policies directed towards (and through) the external side of its borders.*“ (Debenedetti 2006: 1) Die EU betont, dass die externe Dimension auf der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, der Partnerschaft mit den Drittländern sowie dem Schutz der MigrantInnen beruht (vgl. KOM 2006/735: 4).

Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage bildet die externe Dimension der Migrationspolitik der Europäischen Union. Er legt eine echte Partnerschaft mit Drittländern zugrunde, ist vollständig in die anderen externen Politikbereiche der EU integriert und bezieht in umfassender und ausgewogener Weise sämtliche Migrations- und Asylfragen ein. (KOM 2008/611: 2)

Der Gesamtansatz enthält kohärente Politiken und Maßnahmen zur Migrationsthematik, die die unterschiedlichsten migrationspolitischen Fragen betreffen und verschiedene damit in Zusammenhang stehende Politikbereiche, wie Außenbeziehungen, Entwicklung, Beschäftigung, sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit, einbeziehen. (KOM 2006/735: 2)

Ihren Ursprung hat diese Herangehensweise im „integrierten Migrationskonzept“ (vgl. Sterkx 2009: 118), welches erstmals beim Rat von Tampere (1999) vorgestellt wurde (vgl. Benedikt 2002: 124). Der integrierte Migrationsansatz (oder auch säulenübergreifender, ganzheitlicher oder umfassender Ansatz) bezeichnet die Einbeziehung der Migrationspolitik in die Außenbeziehungen der EU (vgl. Riesch 2007: 67f; Boswell 2003: 619; Lavenex 2006: 333). Dadurch werden die Außenbeziehungen (z.B. Europäische Nachbarschaftspolitik), die Innenpolitik (der die Migrationspolitik bislang zugeordnet war) und die Entwicklungspolitik der EU zusammengeführt (vgl. Riesch 2007: 67f; Selm 2002: 2-6; Bendel 2009: 207). Die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit besteht dabei vor allem in der Bekämpfung der Migrationsursachen (vgl. Riesch 2007: 67f; Boswell 2003: 619; Lavenex 2006: 333).

Nachdem der integrierte Ansatz in Anschluss an den 11. September gegenüber anderen migrations- und sicherheitspolitischen Fragen an Gewichtung verlor, kehrte das Konzept mit der wachsenden irregulären Zuwanderung in die südlichen EU-Staaten und den Vorfällen in Ceuta und Melilla (vgl. Bendel 2009: 207) als integrierter Gesamtansatz zur Migrationsfrage (Global Approach to Migration) in die Agenda zurück (vgl. KOM 2005/621; Europäischer Rat 2005).

Ein Jahr nach seiner Verabschiedung wurde der Gesamtansatz zur Migrationsfrage von der Kommission evaluiert (KOM 2006/735) und neben seinen beiden Kernthemen (Steuerung der legalen Migration und Bekämpfung und Prävention der irregulären Migration) um weitere Maßnahmen ergänzt, die in zunehmendem Maße auch die positiven Effekte von Migrationen auf die Entwicklung ihrer Herkunftsländer fördern (z.B. Rücküberweisungen, die Förderung zirkulärer Migration etc.) (vgl. Kasperek 2008: 32; Bendel 2009: 207; KOM 2006/735: 1). Obwohl also der Beitrag von Migration zur Entwicklung der Herkunftsregionen an Bedeutung gewinnt, darf zugleich laut Kommission nicht auf die Aufstockung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit verzichtet werden (KOM 2005/390: 2).

Die externe Dimension als repressive Externalisierungspolitik?

Während die EU vor allem humanitäre Aspekte (vgl. Bendel 2009: 207) und das Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im integrierten Gesamtansatz betont, wird dieser von TheoretikerInnen als eine repressive Form der Externalisierung, Exterritorialisierung oder Deterritorialisierung bemängelt (vgl. Aubarell u.a. 2009; Kasperek 2007; 2008; Dietrich 2005, Rijpma/Cremona 2007; Lavenex/Schimmelfennig 2009).

Wenngleich sich die einzelnen Bezeichnungen und damit verbundenen Theoreme minimal unterscheiden, kritisieren sie allesamt, dass die externe Dimension als Aus- oder Vorverlagerung der Außengrenze einem Ausbau des repressiven Charakters des Grenzregimes entspreche. Das heißt das Ziel der europäischen Migrationspolitik bleibe die Kontrolle und Reduktion der Migrationsströme (vgl. Aubarell u.a. 2009: 14; Kasperek 2008), während die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen zugleich an die Anrainerstaaten delegiert werde (vgl. Kasperek

2007: 13; Collet 2009: 55).

Der Prozess der Externalisierung beinhaltet demnach laut Debenedetti (2006) folgende Kennzeichen:

- a) *Elemente der Innenpolitik mit internationalen Auswirkungen:* Als eines der ersten Instrumente führte das gemeinsame Visasystem zu einer Internationalisierung der EU-Grenzkontrollen. Transportunternehmen sind beispielsweise dazu verpflichtet, niemanden ohne gültiges Visum an Bord zu nehmen (es drohen Strafen bis zu 500.00 Euro, vgl. Morice/Rodier 2010: 12). EU-Grenzkontrollen finden dadurch faktisch weltweit an allen Häfen und Flughäfen statt (vgl. Kasperek 2007: 13; Morice 2004: 16; Weinzierl/Lisson 2007: 28).
- b) *Gewichtung auf den Schutz der Außengrenze und die Bekämpfung der irregulären Migration durch Kontrollmaßnahmen:* In allen Assoziations- und Kooperationsabkommen wurden beispielsweise Verpflichtungen zur Bekämpfung der irregulären Migration eingebaut und Regionalprogramme (z.B. Meda, Cards, Tacis) zur Sicherung der Außengrenzen in den Anrainerstaaten umgesetzt (vgl. Nuscheler 2004: 182; Jahn u.a. 2006: 34-37).
- c) *Maßnahmen zur Rückführung irregulär aufhältiger Personen, Rückübernahmeabkommen und Transportmittel* (vgl. Lavenex 2006: 341f; Jahn u.a. 2006: 28f; Collet 2009: 34): Durch die Visapolitik beziehungsweise den Abschluss von Rückübernahmeabkommen (vgl. Dietrich 2005) umgibt sich die EU mit einem Ring von Staaten, in dem die Anrainerstaaten in einem zweiten Schritt zu „sicheren Drittstaaten“ erklärt werden (vgl. Morice 2004: 16). Wenn nun AsylwerberInnen über einen dieser Staaten in die EU einreisen, können sie unverzüglich (d.h. ohne Anspruch auf ein Asylverfahren) zurückgeschickt werden, sofern ihre Sicherheit gewährleistet ist (vgl. Morice 2004: 16; Kasperek 2007: 13). Das Problem besteht bei dieser Vorgehensweise nun aber darin, dass in vielen der sogenannten sicheren Drittländer die Sicherheit tatsächlich eher hypothetischer Natur ist (vgl. Morice 2004: 16).

Der Erfolg bei der Aushandlung von Rückübernahmeabkommen ist in der Praxis jedenfalls eingeschränkt. Wichtige Transitstaaten (darunter auch Marokko) haben sich bisher erfolgreich gegen den Abschluss eines solchen Abkommens geweigert (vgl. Lavenex 2009: 7; Sterkx 2009: 124). Wo Visaerleichterungen (wie zum Beispiel für die osteuropäischen Nachbarn) keine Option bilden, muss sich die EU andere Anreize einfallen lassen (vgl. Aeneas-Programm) (vgl. Sterkx 2009: 124; Collet 2009: 34). An einer ausgewogenen Partnerschaft mit den Herkunftsländern von Migration lässt dieses Vorgehen jedenfalls zweifeln (vgl. Collet 2009: 56).

- d) *Ansätze, um den Prozess der Asylantragsstellung außerhalb des Territoriums zu verlagern* (vgl. Lavenex 2006: 342ff; Jahn u.a. 2006: 29ff): Das Recht auf Asyl stand noch im Vertrag von Amsterdam im Mittelpunkt. Wie Morice kritisiert, wurde es im Laufe der Zeit jedoch

zunehmend ausgehöhlt und die Externalisierung der AsylwerberInnen zur Notwendigkeit erklärt (vgl. Morice 2004: 16). Mit dem Haager Programm wurde beispielsweise die Diskussion zur Regionalisierung des Flüchtlingsschutzes in Form von regionalen Schutzprogrammen in den Drittstaaten eingeläutet (vgl. Jahn u.a. 2006: 3, 29f; Dietrich 2005: 32, 38f). Wenngleich diese Idee auf EU-Ebene zur Zeit nicht konsensfähig ist, bestehen bereits direkt oder indirekt von EU-Ländern finanzierte Haftzentren und Internierungseinrichtungen für Flüchtlinge auf Basis bilateraler Abkommen, beispielsweise zwischen Italien und Libyen (vgl. Dietrich 2005: 77f). Mehrmals hat Italien in der jüngsten Geschichte Menschen kollektiv nach Libyen abgeschoben, ohne dass diese etwaige Rechte geltend machen hätten können. Nachdem Libyen die Genfer Konvention nicht unterzeichnet hat, kein adäquates Asylverfahren garantiert und kollektiv Personen – egal ob Flüchtling oder MigrantIn – in ihre Herkunftsländer abschiebt, ist dieses Vorgehen äußerst kritisch zu hinterfragen (vgl. Dietrich 2005: 7f; Morice/Rodier 2010).

e) *Maßnahmen, die auf die Ursachen von (unerwünschter) Migration und die zunehmende Verknüpfung von Migration und Entwicklung zielen* (vgl. Kapitel 3.3).

Das Herzstück der externalisierten Migrationspolitik bilden demnach (vgl. Papadopoulos 2007: 98f):

- die „remote control“ (Verlagerung der Grenzkontrollen),
- die „remote protection“ (Verlagerung des Flüchtlingsschutzes) und
- das „capacity-building“ in den Drittstaaten (Transfer von Überwachungstechnologien etc.).

Aus juristischer Perspektive hinterfragt der Begriff der Exterritorialisierung (Rijpma/Cremona 2007:12) in diesem Zusammenhang, inwiefern der EU *acquis*, der gemeinschaftliche Besitzstand an Rechtsakten, über das EU-Territorium hinaus (z.B. im Zuge der Assoziationsabkommen) die Drittstaaten beeinflusst (vgl. Rijpma/Cremona 2007: 12; Aubarell u.a. 2009: 13).

Extra-territorialisation includes the way in which the EU and its Member States attempt not only to prevent non-Community nationals from leaving their countries of origin, but also to ensure that if they manage to do so, they remain as close to their country of origin as possible, or in any case outside the EU territory. (Rijpma/ Cremona 2007:12)

Ähnlich umschreibt der Begriff der „external governance“ (Lavenex/Schimmelfennig 2009) die Externalisierung der Migrationspolitik als neuen Modus der Regierungsführung (vgl. auch Aubarell u.a. 2009: 13), während sich der Begriff der Deterritorialisierung auf den Wandel der Grenze „(…) von ihrer linearen geographischen Bedeutung hin zu einem mobilen, fragmentierten Grenzraum, einer ‘entgrenzten Grenze‘(…)“ (Kasperek 2007: 12) bezieht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die verschiedenen Bezeichnungen in ihrem Inhalt allesamt ähneln: Als Kennzeichen der transformierten europäischen Migrationspolitik beschreiben sie die „(...) *Vorverlagerung der Migrationskontrolle in Herkunfts- und Transitstaaten und (...) [den] Ausbau des repressiven Charakters des Grenzregimes.*“ (Kasperek 2008: 32) Die Theoreme teilen sich die Ansicht, dass die Externalisierung der Migrationspolitik stark mit dem Streben einhergehe, Migrationsflüsse unter dem Aspekt der Sicherheit zu reduzieren und zu kontrollieren (vgl. Aubarell u.a. 2009: 14; Lavenex 2006: 330). Die Externalisierung der Migrationspolitik entspricht demnach einer „(...) *reproduction of the internal policy of the EU in third countries, following an agenda of European interests aimed at a concept close to the Remote Control Approach.*“ (Aubarell u.a. 2009: 21)

Kritik erfährt das Vorgehen der EU dabei vor allem aus rechtlicher Sicht: Wie Morice und Rodier kritisieren, sei das erste „(...) *Opfer in diesem Krieg der EU-Staaten gegen die potenziellen Asylsuchenden (...) das Asylrecht selbst.*“ (Morice/Rodier 2010: 13). An den Grenzen Europas wird bei der Bekämpfung irregulärer Migration (im öffentlichen Diskurs gehen damit Begriffsbildungen wie „Scheinflüchtlinge“ oder „Wirtschaftsasylanten“ einher) kaum noch zwischen Flüchtlingen und MigrantInnen unterschieden. Mit der Vorverlagerung der Abwehrmaßnahmen (z.B. auf hoher See) können sich die europäischen Mitgliedsstaaten zudem der Verpflichtung zur Achtung der Grundrechte entziehen, die sie für ihr eigenes Territorium eingegangen sind (vgl. Morice/Rodier 2010: 12).

Im Wesentlichen besteht die ‘Externalisierung’ in einem flexiblen Abwehrmechanismus, der auf immer weiter von den EU-Grenzen entfernte Gebiete ausgedehnt wird. Zentrale Elemente dieser Strategie sind die Auslagerung der Grenzkontrollen und die Übertragung der ‘Bekämpfung der illegalen Einwanderung’ an die Behörden vor Ort. Was dabei auf der Strecke bleibt, ist vor allem das Asylrecht, das alle Staaten der EU durch die Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt haben, und jenes Recht, ‘jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen’, das in zahlreichen internationalen Abkommen festgelegt ist. (Morice/Rodier 2010: 1)

Das Beispiel Frontex

Als Paradebeispiel für die repressive Seite der Externalisierungspolitik wird in der Fachdiskussion häufig die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) genannt. Zu den Aufgaben der Grenzschutzagentur gehört es die Mitgliedsstaaten bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen zu unterstützen beziehungsweise diese in europäische Verantwortung zu überführen (vgl. Kasperek 2008: 33) Die Agentur bedient sich dabei einem vierstufigen Verfahrensmodell:

- a) VerbindungsbeamtenInnen, Kooperations- und Rückübernahmeabkommen in den Drittstaaten,
- b) Kooperation mit den Nachbarstaaten (über die Grenzen hinaus),

c) Kontrollen an den eigentlichen Außengrenzen und

d) Maßnahmen innerhalb der EU, z.B. an Flughäfen (vgl. Marischka 2007: 20).

Frontex erstellt sogenannte Risikoanalysemodelle, welche die aktuelle Lage an den Außengrenzen abbilden und Routen der irregulären Migration aufzeigen. Weiters unterstützt die Agentur die Mitgliedsstaaten bei der Grenzkontrolle durch sogenannte *toolboxes* (z.B. Schiffe, Hubschrauber etc.) und kann durch ihre Grenzschutzeinheiten, die *rapid border intervention teams* (RABIT), auch schnell vor Ort eingreifen. Ein weiterer Aufgabenbereich der Agentur ist die Forschung im Bereich moderner Grenzschutztechnologien (z.B. Biometrie, die Schaffung von Ausbildungsstandards für GrenzbeamtInnen und die Organisation gemeinsamer Abschiebungen etc.) (vgl. Kasperek 2008: 33f; Collet 2009: 26; Marischka 2009: 43ff). Auf Basis dieser Aktivitäten plant Frontex gemeinsame Operationen, in denen Grenzschutzeinheiten mehrerer Mitgliedsstaaten kooperieren. Die beiden bekanntesten dieser Operationen tragen den Namen Hera und Nautilus und zielen darauf, die Ankunft von Flüchtlingen auf den Kanarischen Inseln zu unterbinden. Das Einsatzgebiet von Frontex beschränkt sich bei diesem Vorhaben aber schon lange nicht mehr auf den europäischen Raum. Mittlerweile arbeitet die Agentur zum Beispiel auch vor den Küsten Senegals oder in Mauretanien. Migration wird damit bekämpft, bevor sie überhaupt erst stattfinden kann (vgl. Kasperek 2008: 34).

Opfer in diesem Krieg ist laut KritikerInnen wieder einmal das Asylrecht selbst (vgl. Morice/Rodier 2010: 13), weil bei dieser Vorgehensweise kaum noch zwischen Flüchtlingen und MigrantInnen unterschieden wird (vgl. Kasperek 2008: 34; Morice 2004: 1; Vogelskamp 2007). Eine zentrale Herausforderung für die EU besteht also darin, das Recht auf Asyl mit dem Schutz der Außengrenzen zu vereinbaren (vgl. Collet 2009: 41).

3.2.4 Kontrollorientierte versus präventive Formen der Externalisierung:

Die repressive Seite der europäischen Externalisierungspolitik, kritisiert als Remote Control Approach (vgl. Aubarell u.a. 2009), bildete den zentralen Diskussionspunkt im vorherigen Abschnitt. Wie aus dem zweiten Kapitel hervorging beziehungsweise auch die EU in ihren Dokumenten festhält, können aber nur umfassende Maßnahmen dem komplexen Phänomen irregulärer Migration gerecht werden. Regulierende, kontrollorientierte Maßnahmen stellen deshalb auch im integrierten Gesamtansatz der EU nur *eine* mögliche Form der Externalisierung dar. Ergänzt wird der Remote Control Approach (Aubarell u.a. 2009) durch zwei weitere Konzepte (vgl. Abbildung 3.5, S. 39): Dem proaktiven, entwicklungsorientierten Root Causes Approach und dem „Managerial Approach“ (Management-Ansatz), der in der Mitte der beiden Konzepte liegt (vgl. Aubarell u.a. 2009: 14, 21f).

Unter dem Management-Ansatz werden bei Aubarell (u.a.) Beispiele wie Abkommen zur zirkulären Migration oder der Arbeitsmigration angeführt. Davon zu unterscheiden sind etwa

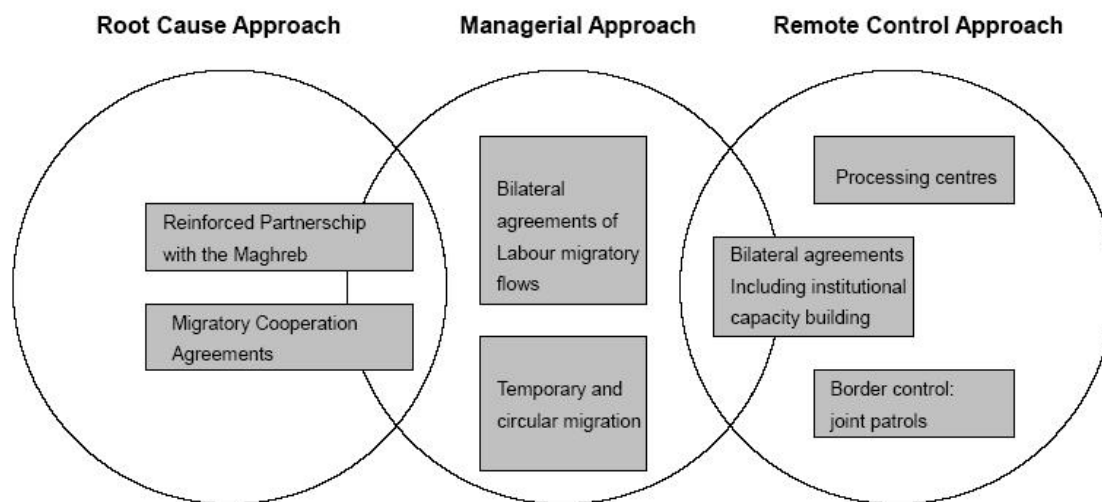


Abbildung 3.5: Ansätze der Externalisierung (Aubarell u.a. 2009: 21, leicht modifiziert)

Maßnahmen im Bereich des Grenzmanagements, die dem Remote Control Approach zuzuordnen sind (vgl. Boswell 2003: 662). Nachdem sich der Management-Ansatz also eher auf den Bereich der legalen Migration bezieht, konzentriert sich die folgende Untersuchung vor allem auf die Unterscheidung zwischen kontrollorientierten und präventiven Maßnahmen. Während manche AutorInnen (Boswell 2003; Lavenex 2006) dabei den Begriff der Externalisierung nicht auf präventive Maßnahmen anwenden, schließt sich die vorliegende Arbeit der Argumentation von Aubarell u.a. (2009) an, dass sowohl der Root Causes Approach als auch der Remote Control Approach eine Form der Externalisierung (also Aus- oder Vorverlagerung der Migrationspolitik) darstellen (vgl. Aubarell u.a. 2009: 15):

- a) *Regulierende, reaktive, kontrollorientierte Maßnahmen (Remote Control Approach)* wurden im vorigen Abschnitt bereits ausführlich diskutiert. Zusammenfassend kann noch einmal gesagt werden, dass sie auf die verbesserte Kontrolle und Steuerung von Migrationsbewegungen zielen. Zu verstehen ist darunter der Export von klassischen Instrumenten der Migrationskontrolle in die Herkunfts- oder Transitstaaten außerhalb der EU. Zu den Hauptinstrumenten gehören die Grenzkontrolle, Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration, Rückübernahmeabkommen und der Aufbau von Asylsystemen etc. Ihr Ziel ist die Verhinderung von unerlaubter Einreise in die EU-Mitgliedsstaaten (vgl. Riesch 2007: 74; Aubarell u.a. 2009: 14; Boswell 2003: 622).
- b) *Präventive, proaktive, ursachenanalytische Maßnahmen (Root Causes Approach)* konzentrieren sich auf eine Reduzierung der Migrationsursachen im Herkunftsland und finden vor allem im Bereich der Entwicklungskooperation Umsetzung. Ziel ist es die Faktoren zu verändern, welche die Entscheidung des/der Einzelnen zur Auswanderung beeinflussen (vgl.

Riesch 2007: 73; Boswell 2003: 624). Der Ansatz zielt also eher auf die Ursachen als auf die Effekte von Migration (vgl. Aubarell u.a. 2009: 14).

Its basic orientation is not to restrain the movement of people, but to construct an alternative through political innovation. Its rationale is that we must seek to influence, while also reducing, the push factors motivation people to leave their home countries. (Aubarell u.a. 2009: 14)

Im folgenden Abschnitt werden die Ursprünge und institutionellen Grundlagen dieser präventiven Herangehensweise ausführlich beschrieben. Im Anschluss wird diskutiert, inwieweit die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik tatsächlich Maßnahmen auf Ursachebene umfasst.

3.3 Entwicklung als Migrationsprävention: Der Root Causes Approach der EU

Den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit bildet, wie bereits erwähnt, der integrierte Gesamtansatz, der als die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Außenbeziehungen der EU zu verstehen ist (vgl. Europäischer Rat 2005: 2; 2002: 10-13). Aus entwicklungspolitischer Sicht umfasst das Konzept die Anwendung präventiver Maßnahmen gegen die Ursachen irregulärer Migration (vgl. KOM 2006/735: 6; Benedikt 2002: 124; Riesch 2007: 73).

Vor allem seit dem Rat von Tampere (vgl. Europäischer Rat 1999) wurde der integrierte Gesamtansatz kontinuierlich in die Entwicklungspolitik und Außenbeziehungen der EU miteinbezogen. Seit damals sind neben der GD Inneres auch die GD Relex und die GD Entwicklung damit betraut, gemeinsam Strategien zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu entwickeln (vgl. Jahn u.a. 2006: 34). Es wurden weit gefasste Ziele erarbeitet, um den Migrationsdruck zu reduzieren:

Die Europäische Union benötigt ein umfassendes Migrationskonzept, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in bezug [sic!] auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen. Zu den Erfordernissen gehören die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte der Minderheiten, Frauen und Kinder. (Europäischer Rat 1999: 4)

Die Ursprünge dieser präventiven Dimension reichen aber über den Rat von Tampere hinaus: Bereits mit der ersten ausführlichen migrationspolitischen Mitteilung der Europäischen Kommission (1991) wurden mit der Forderung nach einem integrierten Migrationsansatz auch

Maßnahmen zur Reduzierung des Migrationsdrucks debattiert (vgl. Benedikt 2002: 123; Niederberger/Wichmann 2003: 49; Riesch 2007: 69; Gent 2002:10; Lavenex 2006: 333). Die Entwicklungspolitik beziehungsweise Forderung nach engerer Kooperation mit den Ursprungsländern von Migration fand damit Eingang in die strategischen Konzepte der Kommission (vgl. Niederberger/Wichmann 2003: 49). Zugleich wurden auf dem Europäischen Rat in Edinburgh Grundsätze für die externen Aspekte der Migrationspolitik festgelegt. Die Entwicklungszusammenarbeit wurde neben der Handelspolitik und der Schaffung demokratischer Gesellschaften als geeignete Maßnahme zur Bekämpfung von Migrationsursachen erklärt (vgl. Europäischer Rat 1992: Teil A, Anlage 5; Benedikt 2004: 115; Boswell 2003: 626; Sterkx 2009: 128).

Eingebettet in die dritte Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, verfügten die Kommission und das Parlament zum damaligen Zeitpunkt aber nicht über ausreichend Kompetenzen, um das Konzept erfolgreich weiterzuführen. Von Edinburgh einmal abgesehen, berührten die Konzepte der Kommission zunächst nicht in nennenswerter Weise die migrationspolitischen Diskussionen im Rat (vgl. Lavenex 2006: 222; Riesch 2007: 70). Erst 1998 beschäftigen sich die britische beziehungsweise österreichische Ratspräsidentschaft ausführlicher mit der Thematik. Mit dem Aktionsplan Irak (vgl. Boswell 2003: 628) beziehungsweise dem Modell konzentrischer Kreise (vgl. Benedikt 2002: 123) entwarfen sie eigene Strategien für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik. Beide Ansätze fanden aber aufgrund ihrer restriktiven Ausrichtung keine Umsetzung (vgl. Riesch 2007: 70).

Auf Initiative der niederländischen Regierung wurde darauf folgend bei einem informellen Treffen in Pörschach (1998) die säulenübergreifende Hochrangige Gruppe für Asyl und Migration (HLWG) zur Entwicklung eines integrierten Gesamtkonzeptes eingesetzt (vgl. Gent 2002: 13ff; Nuscheler 2004: 184; Boswell 2003: 628; Sterkx 2009: 120f). Die HLWG, ExpertInnen und spezialisierte BeamtInnen der nationalen Außen-, Entwicklungs-, Justiz- und Innenministerien, sollten bis zum Rat von Tampere Aktionspläne für sechs ausgewählte Herkunftsländer von Migration erarbeiten (Marokko, Afghanistan/Pakistan, Albanien, Somalia, Sri Lanka und Irak in Überarbeitung). Im Vordergrund ihrer Arbeit standen dabei die Ursachen von Migrationen beziehungsweise deren Bekämpfung. Mit Rückgriff auf die Instrumente aller involvierten Politikbereiche, also der Außen- und Sicherheitspolitik, Handels- und Entwicklungsbeziehungen, Sozialpolitik, humanitären Hilfe und Migrations- und Asylpolitik, wurden operative Maßnahmen entwickelt. Beim Rat von Tampere wurden diese (vgl. Aktionsplan Marokko in Pittá/Zickuhr 2002: 123-142) erfolgreich verabschiedet (vgl. Nuscheler 2004: 181; Düvell 2002: 78; Selm 2002: 6ff u.a.). Am Beispiel von Marokko lässt sich die Kombination der involvierten Politikbereiche gut illustrieren:

Kritisiert wurde an der Umsetzung der Aktionspläne aber, dass die betroffenen Herkunftsländer bei deren Erarbeitung überhaupt nicht involviert wurden (vgl. Sterkx 2009: 121; Pastore 2002: 113). Außerdem wurde bemängelt, dass die angeführten Maßnahmen (z.B. statistische

Außenpolitik	Entwicklungspolitik	Migrationspolitik
• Zusammenarbeit beim Migrationsmanagement • Rückkehrprogramme • Reintegration	• Wachstumsförderung (Investitionen, Handelsliberalisierung) • Ausbildungsprogramme (Förderung selbstständiger Beschäftigung) • Förderung der lokalen Entwicklung in Regionen mit hohem Migrationsdruck	• Verstärkte Zusammenarbeit bei Rückkehrmaßnahmen • Forschung zur Migration • Informationskampagnen • Kampf gegen „Schlepperei“ • In Marokko: Visumpflicht für MigrantInnen aus Westafrika • Abkommen in Bezug auf zeitlich begrenzte Arbeit • Verbesserte Grenzkontrollen, technische und finanzielle Unterstützung

Abbildung 3.6: Involvierte Politikbereiche und entsprechende Maßnahmen im Aktionsplan Marokko (Benedikt 2004:119, leicht modifiziert)

Datenerfassung, Polizeikooperation, Rückübernahmeabkommen) letztlich wieder der alten Schengen-Politik entsprechen (vgl. Pitta/Zickuhr 2002: 47; Benedikt 2004: 121; Boswell 2003: 630; Sterkx 2009: 121). Somit wurden auch im Aktionsplan Marokko eher die Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik adaptiert, um migrationspolitische Interessen umzusetzen, anstelle umgekehrt die Migrationspolitik in die Ziele und Inhalte der Entwicklungspolitik zu integrieren (vgl. Collet 2009: 32).

Dieses Schema wiederholt sich auch beim Rat von Sevilla (2001). Einerseits forderte der Rat dazu auf, alle geeigneten Instrumente der Außenbeziehungen (z.B. Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, verstärkte Entwicklungskooperation etc.) einzusetzen, um die Ursachen von Migrationen zu bekämpfen (vgl. Europäischer Rat 2002: 12; Niederberger/Wichmann 2003: 50; Gent 2002: 4; Riesch 2007: 75; KOM 2002/703: 7). Die konkreten Maßnahmen entsprechen jedoch erneut einem restriktiven, kontrollorientierten Zugang, der die Einführung einer gewissen Konditionalität von Entwicklungszusammenarbeit bei unkooperativen Staaten und das Abschließen von Rücknahmeabkommen beinhaltet (vgl. Europäischer Rat 2002: 12; Niederberger/Wichmann 2003: 50).

Wie im vierten Kapitel noch ausführlich diskutiert wird, wurde die Kommission im gleichen Zeitraum damit beauftragt, ein Dokument (vgl. KOM 2002/703) zu erstellen, welches die Rolle von Migrationsangelegenheiten in den Beziehungen mit Drittstaaten aufzeigen soll. In

dieser Mitteilung beschäftigt sich die Kommission bisher am intensivsten mit den Ursachen von Migrationen (vgl. Kapitel 4), wobei sie deren Bekämpfung erneut als die Aufgabe der Entwicklungspolitik definiert (vgl. KOM 2002/703: 5).

Im darauf folgenden Gesamtansatz zur Migrationsfrage (2005) wird diese Strategie in einen noch breiteren Rahmen gesetzt. Zunehmende Bedeutung erhält z.B. der positive Beitrag von Migration auf die Entwicklung der Herkunftsregionen. Als Handlungsebenen beinhaltet der integrierte Gesamtansatz zur Migrationsfrage (vgl. KOM 2008/611):

- den Bereich legale Migration und Mobilität,
- die Bekämpfung der irregulären Migration und
- den Bereich Migration und Entwicklung.

Nach wie vor bekennt sich dabei die EU in ihrer migrations- und entwicklungspolitischen Agenda (vgl. KOM 2006/735: 2-6) auch dazu, langfristige Strategien zur Bekämpfung der eigentlichen Ursachen von Migrationen zu entwickeln (KOM 2005/621: 2) und die Entwicklungsanstrengungen in den Herkunfts- und Transitländern zu unterstützen (vgl. KOM 2006/735: 3ff; KOM 2008/611: 10).

Europas Verpflichtung, die Entwicklungsanstrengungen der Herkunfts- und Transitländer zu unterstützen, ist eine offenkundige Reaktion auf diese Herausforderungen [Anm. durch Migrationsströme]. Durch einen Beitrag zur Schaffung besserer Lebenschancen, die eine Alternative zur Auswanderung darstellen, hilft die EU-Entwicklungspolitik, die schwerpunktmäßig auf Überwindung der Armut und die Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele, u.a. durch Förderung des Wirtschaftswachstums und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie durch Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung und der Menschenrechte ausgerichtet ist, die eigentlichen Ursachen der Migration zu bekämpfen. (KOM 2005/621: 4)

Die externe Dimension wird in diesen Dokumenten also im Sinne entwicklungspolitischer Interessen als koordinierter Teilbereich der Außenbeziehungen definiert (vgl. Collet 2009: 60f). Ein Spannungsverhältnis ergibt sich nun daraus, dass die VertreterInnen der Justiz- und Innenpolitik die externe Dimension eher als Teilbereich der Migrations- und Asylpolitik definieren (vgl. Sterkx 2009: 126f). Die Entwicklungszusammenarbeit wird demnach als Mittel gesehen, um migrations- beziehungsweise sicherheitspolitische Ziele (wie ein verbessertes Grenzmanagement oder den Kampf gegen irreguläre Migration) umzusetzen (vgl. Sterkx 2009: 126f; Collet 2009: 60-63; Sandrisser 2006: 34).

Dieser Ausrichtung entsprechen, wie bereits erwähnt, vor allem die Außenstrategie im Bereich Justiz und Inneres und das Stockholmer Programm. Deren Agenda lässt von den früheren ambitionierten Versprechen im Bereich der proaktiven Ursachenbekämpfung nicht mehr viel übrig. Im Stockholmer Programm ruft der Europäische Rat wohl „(...) zur *Entwicklung umfassender*

und nachhaltiger europäischer Rahmenvorgaben (...) auf, mit denen im Geiste der Solidarität Schwankungen der Migrationsströme angemessen und proaktiv begegnet werden kann (...).“ (Rat der Europäischen Union 2009: 59) In den Leitlinien sucht man jedoch vergebens nach Lösungen, welche auf die Ursachen von Migration und Flucht zielen (vgl. Wicht 2010: 2). Im Zentrum der beiden Programme stehen vielmehr Fragen der Sicherheit. Die Kommission betont dabei, dass die Sicherheit und Entwicklung einander fördern (vgl. KOM 2005/491: 5). Offen bleibt aber, wessen Sicherheit damit erreicht werden soll (vgl. Six 2007: 61).

Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass in den kommenden Jahren vorrangig die Interessen und Bedürfnisse der Bürger im Mittelpunkt stehen sollen. Es gilt für die Wahrung der Grundfreiheiten und der Integrität des Einzelnen und zugleich für die Sicherheit in Europa zu sorgen [...] Es sollte eine Strategie der inneren Sicherheit entwickelt werden, um die Sicherheitslage innerhalb der Union weiter zu verbessern und damit das Leben und die Unversehrtheit der europäischen Bürger zu schützen [...] (Rat der Europäischen Union 2009: 3)

Wie Six betont, hat die Verknüpfung von entwicklungspolitischen Zielsetzungen mit der Agenda der europäischen Sicherheit einen sensiblen Klärungsbedarf. Von kritischen Stimmen wird sie als eine Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit für die sicherheits- und machtpolitischen Eigeninteressen der EU bewertet (vgl. Six 2007: 67; Furness 2010: 16f). In diesem Sinne kann auch hinterfragt werden, inwiefern der Einsatz von ODA-Mitteln zur Erreichung migrationspolitischer Zielsetzungen legitimierbar ist (vgl. Sterkx 2009:126f): Wie seitens der Kommission bestätigt wurde, wird die externe Dimension der Innenpolitik (zu sehen auf der Homepage der GD Inneres, vgl. Kommission 2010d) im Normalfall durch die Außenhilfeeinstrumente der EU finanziert (welche zu 95% als ODA angerechnet werden). Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Root Causes Approach von Anbeginn an fixer Bestandteil des integrierten Gesamtansatzes war (vgl. Niederberger/Wichmann 2003: 60). Die konkreten Maßnahmen blieben in den untersuchten Dokumenten aber vage formuliert. Zugleich ergibt sich der Eindruck, dass der Root Causes Approach im Vergleich zu anderen migrationspolitischen Bereichen zunehmend an Bedeutung verliert: Neben Maßnahmen zur Stärkung der positiven Effekte der Migration (auf die Entwicklung der Herkunfts- und Transitländer) gehört dazu die zunehmende Bedeutung sicherheitspolitischer Aspekte (beispielsweise im Stockholmer Programm oder der Außenstrategie im Bereich Justiz und Inneres). Dem ursprünglichen Konzept, die Migrationspolitik als Teilbereich der Außenbeziehungen zu definieren, steht also die beobachtbare Praxis gegenüber, die Entwicklungspolitik als Mittel für migrations- und sicherheitspolitische Ziele einzusetzen. Vor allem vor dem Hintergrund der institutionellen Veränderungen durch den Reformvertrag müssen die involvierten Politikbereiche ihr Verhältnis zueinander noch klären. Aus entwicklungspolitischer Sicht wirft die Verknüpfung von entwicklungs- und migrationspolitischen Interessen jedenfalls Fragen auf: Inwieweit verändert sich zum Beispiel die Entwicklungspolitik, wenn sie stärker auf die migrationspolitischen In-

teressen ausgerichtet ist (vgl. Benedikt 2002: 124)? Wird die Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich zur Bekämpfung der Armut eingesetzt oder eher in den Dienst einer repressiven Migrationspolitik gestellt (vgl. AGEZ 2007: 4, 6)?

Finally, the principal objective of development assistance should remain poverty eradication. ODA cannot easily serve the double goal of poverty reduction and migration control. Given that very little of low-skill migration to many OECD countries, notably in Europa, originates from the least developed countries, redirecting development assistance toward the high-migration, middle-income countries in order to influence migration patterns runs counter to the objective of eradicating the most severe poverty. (Dayton-Johnson 2007: 142)

Die folgende Untersuchung geht am Beispiel Marokko der Frage nach, welche Rolle und Funktionen entwicklungspolitische Maßnahmen im integrierten Gesamtansatzes einnehmen. Können sie in ihrer bisherigen Umsetzung tatsächlich dem Anspruch gerecht werden, Migrationen nachhaltig zu reduzieren? Um diese Fragen beantworten zu können, muss die Frage nach den Ursachen von Migrationen zunächst auch auf theoretischer Ebene diskutiert werden.

Kapitel 4

Theoretische Annäherung an die Ursachen von Migrationen

Das vorherige Kapitel beschäftigte sich hinsichtlich der Ursachen von Migrationen bereits mit der politischen beziehungsweise institutionellen Ebene. Diskutiert wurde, auf welche Weise im integrierten Gesamtansatz der EU Ziele und Aufgaben der Migrationspolitik mit jenen der Entwicklungspolitik verknüpft werden, um die Ursachen von Migrationen präventiv zu bekämpfen. Eine weitere wichtige Frage bleibt: Inwieweit kann die EU in Anbetracht der bisherigen Umsetzung ihres Ansatzes tatsächlich dem Anspruch gerecht werden, Migrationen nachhaltig zu reduzieren? Diese Frage kann jedoch nicht beantwortet werden, ohne jene nach den eigentlichen Ursachen von Migration mit zu diskutieren.

Generell hat die Ursachen- und Motivforschung in der Migrationstheorie sehr differenzierte und zugleich konträre wissenschaftliche Konzeptionen hervorgebracht. Sie gestaltet sich als schwierig, weil Migrationen als vielfältiges und multikausales Phänomen keine stark verallgemeinernden Aussagen zulassen (vgl. Oswald 2007: 69; Massey u.a. 1993: 413f). Dennoch reduzieren viele Ansätze – wie auch jener der EU – die Ursachen von Migrationen, im Verständnis der klassischen Push- und Pull- Modelle, auf ökonomische und demographische Faktoren (vgl. Massey u.a. 2002: 8).

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die Annahmen der klassischen Migrationstheorien (vgl. Düvell 2006) und das Push- und Pull- Modell der EU diskutiert und im Anschluss den Annahmen der Weltsystemtheorie gegenübergestellt. Gerade weil sich das Ursachenmodell der EU auf wirtschaftliche Faktoren (v.a. Armut, Situation am Arbeitsmarkt) fokussiert, wurde mit der Weltsystemtheorie ein makroökonomischer Ansatz mit ähnlicher Ausrichtung zur Gegenüberstellung gewählt (was natürlich nicht heißen soll, dass kulturelle oder soziale Faktoren nicht mindestens genauso wichtig wären, vgl. Faist 1997; Treibel 1999; Imhof 2004: 228-231). Vorwegzunehmen ist an dieser Stelle außerdem, dass grundsätzliche keine der vorgestellten Migrationstheorien Anspruch auf Richtigkeit oder Vollständigkeit erheben kann (vgl. Massey

u.a. 2002: 132f). Wie Düvell feststellt, enthält jede Migrationstheorie letztlich ein Körnchen Wahrheit und könnte zugleich durch empirische Gegenbeispiele falsifiziert werden. Insofern wird auch der Ansatz der Weltsystemtheorie nicht als universell verstanden, sondern dient in erster Linie dazu, das Ursachenmodell der EU kritisch zu hinterfragen (vgl. Düvell 2006: 121).

Klassische Migrationstheorien	Neuere Migrationstheorien
Neoklassische Ökonomische Theorien Makroebene: Ravenstein, Lee Mikroebene: Todaro, Sjaastad, Borjas	Weltsystemtheorie Pamreiter, Sassen, Portes
Neue Ökonomie der Migration Stark, Bloom	Migrationsnetzwerktheorie Espinosa, Massey
Duale Arbeitsmarkttheorie Piore	Theorie der kumulativen Verursachung Massey
	Migrationssystemtheorie Mabogunje, Kritz, Lim
	Transnationale Migration Glick-Schiller

Abbildung 4.1: Ausgewählte Migrationstheorien im Überblick (Quelle: Düvell 2006: 89, 93; Massey u.a. 1993)

4.1 Die klassischen Migrationstheorien

Den klassischen Migrationstheorien ist gemeinsam, dass es sich um „(...) *naturgesetzliche, quasi-physikalische bzw. mechanische Modelle* (...)“ (Düvell 2006: 88) handelt. In der Migration versuchen die klassischen Ansätze eine Regelmäßigkeit oder Gesetzmäßigkeit zu entdecken, ohne dabei auf fundierte empirische Beweise zurückgreifen zu können. Vielmehr beruhen die Theorien auf Alltagsbeobachtungen oder Einzelfallstudien (vgl. Düvell 2006: 88f).

4.1.1 Neoklassische ökonomische Theorien

Mit den Anfängen der Migrationsforschung wird vor allem das Werk von Ernst Georg Ravenstein in Verbindung gebracht. Die ersten neoklassischen ökonomischen Makrotheorien entstanden in Anlehnung an seine „Gesetze der Migration“ aus dem Jahr 1885 (vgl. Ravenstein 1972). Diese definieren vor allem ökonomische und demographische Faktoren als ausschlaggebende Ursachen von Migrationen (vgl. Diederich 2009: 25). Ihre Grundannahme lautet, dass Wan-

derungsbewegungen durch eine Asymmetrie von Gebieten mit Arbeitskräfteüberschuss und solchen mit Defiziten entstehen würden: Während Länder mit einem hohen Angebot an Arbeitskräften sehr niedrige Löhne aufweisen, verhält es sich bei einem limitierten Reservoir genau umgekehrt. Migrationen wären das Resultat dieser Lohnunterschiede und würden die Differentiale wiederum auf fast natürliche Weise ausgleichen. In Folge der Migration würde nämlich das Arbeitskräfteangebot in den Herkunftsländern sinken und die Löhne ansteigen. In den Zielländern würde umgekehrt das Angebot an Arbeitskräften steigen und die Löhne somit fallen (vgl. Massey u.a. 2002:9). Dadurch käme es zu einem fast natürlichen Gleichgewicht zwischen den Einkommensniveaus der betroffenen Regionen und die Wanderungen letztlich wieder zum Stillstand (vgl. Massey u.a. 2002: 9; Massey u.a. 1993: 433f; Diederich 2009: 25f). Auf der Mikroebene beschäftigen sich die neoklassischen Ansätze, wie zum Beispiel bei Sjaastad (1962), in erster Linie mit dem Individuum als rational handelnde/n Akteur. Im Sinne der Gewinnmaximierung würde sich die/der Einzelne auf Basis einer individuellen Kosten- Nutzenanalyse für das Land mit dem größeren Nettovorteil entscheiden (vgl. Massey u.a. 1993: 434f; Oswald 2007: 71). Das heißt Migration findet laut der neoklassischen Mikrotheorien statt, wenn das rational kalkulierende Individuum für seine Arbeitskraft an einem anderen Ort höhere Einkünfte erzielen kann. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass Migration ohne das entscheidende Lohndifferential nicht wirksam würde (vgl. Düvell 2006: 82). Todaro (1980) fügte dem hinzu, dass Migrationsentscheidungen nicht auf unmittelbaren Einkommensunterschieden, sondern einem Vergleich der zu erwartenden Einnahmen im Herkunfts- und Zielland beruhen würden. Das heißt die MigrantInnen müssten auch die Risiken einer temporären Arbeitslosigkeit oder fallweisen Beschäftigung kalkulieren (vgl. Todaro 1980: 377 ¹ in Parnreiter 2000: 28). Vor allem Borjas (1989) berücksichtigt in der Weiterentwicklung des Modells zunehmend auch individuelle Humankapital-Charakteristika (z.B. Ausbildung) und soziale Rahmenbedingungen (vgl. Borjas 1988: 9, 22 ² in Parnreiter 2000: 28).

Das Push- und Pull- Modell: Die meisten der neoklassischen Theorien operieren innerhalb eines Push- und Pull- Paradigmas, d.h. sie unterscheiden zwischen Faktoren mit abstoßender und anziehender Wirkung (vgl. Oswald 2007: 71; Treibel 1999: 40). Das Push- und Pull- Paradigma stellt zwar keinen eigenen Theorieansatz dar (vgl. Massey u.a. 2002: 12), soll an dieser Stelle aber noch einmal separat diskutiert werden, weil sich auch die EU einem derartigen Modell bedient.

Everett S. Lee, der in seiner „Theorie der Wanderung“ (1966) erstmals zwischen anziehenden und abstoßenden Faktoren unterschied, wird immer wieder als Begründer der Push- und

¹Todaro, Michael P. (1980): Internal migration in developing countries. A survey. In: Easterlin, Richard (Hrsg.): Population and Economic Change in Developing Countries. Chicago: University of Chicago Press, S. 361-401.

²Borjas, George (1988): International Differences in Labor Market Performance of Immigrants. Kalamazoo: W.E.Upjohn Institute for Employment Research.

Pull- Modelle erwähnt (vgl. Treibel 1999: 40). Deren Grundannahme lautet also, dass Migrationsprozesse durch Schubfaktoren (Push-Faktoren) beziehungsweise Sogfaktoren (Pull-Faktoren) wirksam werden. Schubfaktoren sind zu verstehen als die Bedingungen am Herkunftsort, die als unerträglich oder bedrohlich empfunden werden. Die Sogfaktoren in den Zielländern würden hingegen etwas anbieten, was auf Personen anderer Staaten anziehend wirkt (vgl. Nuscheler 2004: 102f; Düvell 2005: 81). Diese Annahme wird von Lee (1966) folgendermaßen graphisch dargestellt:

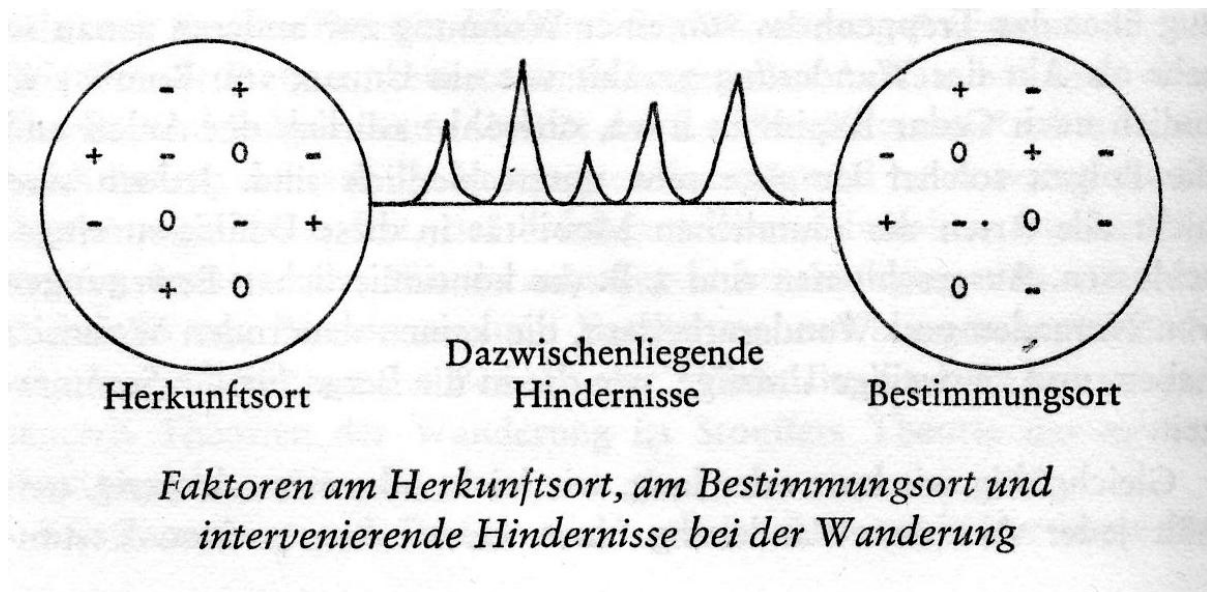


Abbildung 4.2: Das Push- und Pull- Modell nach Everett S. Lee (Lee 1972: 118). Faktoren, die Menschen in einem Gebiet halten oder anziehen werden mit einem + dargestellt. Faktoren, die sie zum abziehen bewegen, werden mit einem – dargestellt. Anderen Faktoren gegenüber, dargestellt als 0, würden sich Menschen indifferent verhalten (vgl. Lee 1972: 118)

Auch wenn die Push- und Pull- Modelle mitunter weitere Faktoren berücksichtigen, erachten sie vor allem ökonomische beziehungsweise auch demographische Faktoren als die ausschlaggebenden Ursachen von Migrationen (vgl. Diederich 2009: 25; Oswald 2007: 72; Massey u.a. 2002: 12). Als zentrale Push-Faktoren werden meist die Situation am Arbeitsmarkt und Armut benannt (vgl. Diederich 2009: 26f; Sassen 2007: 130). Gemäß der Beschäftigungshypothese (*job-vacancy-Hypothese*) und Einkommenshypothese (*income-differentials-Hypothese*) gestaltet sich eine Zielregion aufgrund ihrer:

- Beschäftigungssituation (Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung etc.) und
- Einkommenssituation (höhere Löhne im Zielland etc.) für Personen attraktiver und zieht in Folge MigrantInnen an (vgl. Treibel 1999: 40). Als Ergänzung finden in Form der Informationshypothese (*migrant-stock-Variable*) zudem persönliche Beziehungen zu bereits migrierten Personen als Einflussfaktor Berücksichtigung (vgl. Treibel 1999: 40), jedoch auf sehr eingeschränkte Weise (vgl. Diederich 2009: 28). Bei näherer Betrachtung der Push- und Pull-

Modelle (und den neoklassischen Theorien allgemein) kommen jedenfalls rasch Zweifel an deren Realitätsgehalt auf, denn:

Wenn es vor allem Elend wäre, das Migrationen auslöst, warum wandern dann Hunderte Millionen völlig verarmter Menschen nicht aus Ländern der Dritten Welt aus? Warum ist die türkische Emigrationsrate doppelt so hoch wie jene von Bangladesh, dem 'Armenhaus' der Welt? (...) Warum hatte Deutschland zwischen 1850 und 1900 eine dreizehnmal höhere Emigration als Frankreich? War es dreizehnmal so arm? [...] Warum stammt die US-Einwanderung aus 12 Ländern und nicht aus allen 137 Staaten, die die OECD als Entwicklungsländer zählt? (Parnreiter 2000: 25)

Offensichtlich reichen Faktoren wie Armut und Lohndifferentiale alleine nicht immer aus, um Migrationen zu erklären (vgl. Parnreiter 2000: 46). Neoklassische Theorien können nicht erklären - und darin besteht ihre größte Schwäche - warum manche Individuen migrieren und andere nicht (vgl. Düvell 2006: 90f; Sassen 2007: 131; Portes/Walton 1981: 27). Ebenso lassen sie offen, weshalb beispielsweise nicht alle Menschen an den Ort mit den höchsten Einkommen ziehen (z.B. Süd-Süd-Migration) oder warum Migrationen trotz gleicher Lohnniveaus fortbestehen (vgl. Düvell 2006: 90ff; Massey u.a. 2002: 8, 11)?

Zudem besteht offenkundig ein Widerspruch darin, dass Migrationen ihren Ausgang bekanntermaßen nicht in den ärmsten Regionen, sondern solchen mit mittlerem sozialen Status nehmen (vgl. Castles/Miller 2009: 23; Massey u.a. 2002: 10). In der Forschung konnte bisher jedenfalls keine positive Korrelation zwischen dem Lohnniveau beziehungsweise der Beschäftigungsquote und der Nettomigrationsrate festgestellt werden. Zwar geht ein hohes Lohnniveau beziehungsweise eine hohe Beschäftigungsquote mit einer hohen Immigrationsrate einher, umgekehrt lässt sich aber kein Zusammenhang zwischen niedrigem Lohnniveau beziehungsweise niedriger Beschäftigungsquote und einer hohen Emigrationsrate herstellen (vgl. Kalter 1997: 32ff³ in Haug 2000: 11, Massey 2000: 58).

Ferner muss die Bedeutung demographischer Einflussfaktoren relativiert werden: Erstens gehören Länder mit den höchsten Emigrationsraten keineswegs zu jenen mit den höchsten Geburtsraten (z.B. Ukraine, Polen) (Düvell 2006: 90ff; Massey u.a. 2002: 8, 11). Zweitens gebe es laut Massey (u.a.) über den Einsatz migrantischer Arbeitskraft hinaus viele weitere Möglichkeiten den Arbeitsmarkt zu regulieren (z.B. Erhöhung des Pensionsalters, Steigerung des Frauenanteils am Arbeitsmarkt etc.). Die Nachfrage nach migrantischen Arbeitskräften sei somit auf die segmentierten Strukturen industrieller Arbeitsmärkte und nicht auf demographische Faktoren per se zurückzuführen (vgl. Kapitel 4.1.3; Massey u.a. 2002: 8, 11).

In Anbetracht dieser Beispiele wird deutlich, dass zur Erklärung von Migrationsbewegungen zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden müssen (vgl. Parnreiter 2000: 46; Sassen 2007: 131; Massey u.a. 2002: 8). Mit ihren mechanistischen und linearen Kausalzusammenhängen können

³Kalter, Frank (1997): Wohnortswechsel in Deutschland. Opladen: Leske und Budrich.

neoklassische Erklärungsmodelle diesem Anspruch nicht gerecht werden, weil sie wichtige Faktoren - wie politischen Rahmenbedingungen, historische Beziehungen, subjektive Faktoren (Zolberg 1989: 405f; Oswald 2007: 72; Sassen 2007: 131f) – großteils außer Acht lassen (vgl. Parnreiter 2000: 46).

Zudem setzen die neoklassischen (mikrotheoretischen) Erklärungsmodelle voraus, dass jede/r Einzelne über die notwendigen Informationen verfügen würde, um durch rationales Abwägen die richtige Entscheidung bezüglich der eigenen Mobilität treffen zu können (Diederich 2009: 27). Diese Einschätzung wird in der Fachdiskussion aber als wenig realitätsnah eingestuft (vgl. Oswald 2007: 72; Düvell 2006: 90; Castles/Miller 2009: 23). Ebenso hat sich in der bisherigen Forschung die Annahme bestätigt, dass der Entschluss zu migrieren häufig nicht vom Individuum alleine, sondern im sozialen Kontext der Familie oder dem Haushalt gefällt wird (vgl. Kapitel 4.1.3; Massey 2000: 58; Sassen 2007: 131; Portes/Walton 1981: 25).

4.1.2 Das Push- und Pull- Modell der EU

Als die wichtigsten Dokumente, in denen sich die EU mit den Ursachen von Migrationen beschäftigt, können neben dem Aktionsplan der HLWG (siehe in Pittá/Zickuhr 2002) zwei Mitteilungen der Kommission (KOM 2002/703, KOM 2008/611) ausfindig gemacht werden. Aus diesen Dokumenten geht deutlich hervor, dass die EU bei der Frage nach den Ursachen von Migrationen einen klassischen theoretischen Zugang wählt. Annahmen anderer theoretischer Schulen (z.B. die Rolle von Geldüberweisungen, vgl. Massey 2002: 58) werden zwar nicht gänzlich ausgespart, die größten Parallelen lassen sich jedoch zum neoklassischen Paradigma finden. Als die Ursachen von Migrationen benennt die EU in ihren Dokumenten fast ausschließlich ökonomische und demographischen Faktoren, wobei die daraus resultierende Situation auf dem Arbeitsmarkt als Hauptursache definiert wird. Diese Herangehensweise entspricht der neoklassischen, makroökonomischen Grundannahme, dass Wanderungsbewegungen durch eine Asymmetrie von Gebieten mit Arbeitskräfteüberschuss und solchen mit Defiziten entstehen würden.

In ihrer ersten Mitteilung, die sich ausführlich mit den Ursachen von Migrationen beschäftigt (vgl. KOM 2002/703), bedient sich die Kommission einem klassischen Push- und Pull- Modell. Als die primären migrationsauslösenden Faktoren (Push-Faktoren) definiert sie gemäß der Beschäftigungs- und Einkommenshypothese:

- a) ein niedriges Wirtschaftswachstum gekoppelt mit ungleicher Einkommensverteilung;
- b) ein starkes Bevölkerungswachstum;
- c) Unterbeschäftigung und hohe Arbeitslosigkeit (vgl. KOM 2002/702: 11).

Die Kommission hält fest, dass die Zahl der Arbeitskräfte in Ländern mit niedrigem Einkommen weiterhin steigen werde und das derzeitige Wirtschaftswachstum, Handelsvolumen und die Investitionen in die sogenannten „Entwicklungsländer“ scheinbar nicht ausreiche, um den daraus resultierenden Überschuss an Arbeitskräften aufzufangen (vgl. KOM 2002/703: 10f). Migration wird laut EU also in erster Linie durch mangelnden Wohlstand ausgelöst und durch wirtschaftliche Disparitäten zwischen den Ökonomien angetrieben (vgl. Riesch 2007: 91). Auch bei den Schlussfolgerungen vom Rat von Sevilla kommt dieser Zugang noch einmal gut zum Vorschein:

In diesem Sinne erinnert der Rat daran, dass die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Entwicklung des Handels, die Entwicklungskooperation sowie die Konfliktverhütung Mittel darstellen, die den wirtschaftlichen Wohlstand der betreffenden Länder fördern und dadurch den Migrationsströmen zugrunde liegende Ursachen verringern. (Europäischer Rat Sevilla: 10)

Es darf aber an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass es im Push- und Pull- Modell der EU nicht nur bei demographischen und ökonomischen Faktoren bleibt. Als weitere Push-Faktoren definiert die Kommission:

- a) bewaffnete Konflikte, ethnische Säuberungen;
- b) Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung, Verfolgung;
- c) Natur- und Umweltgradation;
- d) eine unzureichende Regierungsführung (vgl. KOM 2002/703: 11).

Während Konflikte als die wichtigsten Ursachen für erzwungene Migration, sprich Flüchtlingsbewegungen definiert werden, sei Armut der wichtigste Auslöser für freiwillige Wanderungen (vgl. KOM 2002/703). Später wird als wichtigster Push-Faktor dann noch einmal Arbeitslosigkeit und der Mangel an wirtschaftlichen Perspektiven genannt, woraus sich schließen lässt, dass Armut laut dem Verständnis der EU damit gleichzusetzen sei (vgl. KOM 2002/703: 23).

Auf Seite der Zielregionen definiert die Kommission als die wichtigsten Pull-Faktoren die Nachfrage nach Arbeitskräften und die Aussicht auf erhöhte Sicherheit und eine verbesserte sozioökonomische Lage. In Anlehnung an die Annahmen der dualen Arbeitsmarkttheorie räumt die Mitteilung ein, dass sich viele MigrantInnen in den Zielländern in niedrig qualifizierten Sektoren und ohne Rechtsstatus wiederfinden würden. Zugleich betont das Dokument aber auch, dass sich der Großteil der MigrantInnen ohnehin nicht in der EU, sondern innerhalb der Konfliktregionen niederlasse (damit widerspricht das Modell der neoklassischen Annahme, dass MigrantInnen als rationell handelnde AkteurInnen immer den Ort mit den höchsten Löhnen auserwählen würden). Nicht zuletzt werden als weitere Pull-Faktoren im Sinne der Informationshypothese familiäre Kontakte und migrantische Netzwerke genannt (vgl. KOM 2002/703: 11f).

Nachdem sich die Entwicklungszusammenarbeit der EU aber ausschließlich auf die Bekämpfung der Push-Faktoren konzentriert (vgl. KOM 2002/703: 22), werden diese Faktoren bei der Formulierung konkreter Maßnahmen aber außer Acht gelassen.

Die Ursachen zu bekämpfen heißt demnach vor allem die wirtschaftliche Disparität zwischen dem eigenen Heimatland und den Herkunftsländern zu verringern (vgl. Riesch 2007: 90; KOM 2002/703: 22). Im Verständnis der EU heißt das konkret die „(...) *Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Entwicklung des Handels, die Entwicklungshilfe, sowie die Konfliktverhütung.*“ (KOM 2002/703: 22). Als die vier Hauptmaßnahmen definiert die Kommission (vgl. KOM 2002/703: 23f):

- A) *Handel und Entwicklung*: Die Kommission definiert (im neoklassischen Sinn) die Schaffung von Arbeitsplätzen als die wirksamste Methode, um die Push-Faktoren (Arbeitslosigkeit und der Mangel an wirtschaftlichen Perspektiven) zu bekämpfen. Dementsprechend fordert sie zugleich die Einbindung der sogenannten „Entwicklungsländer“ in das Welthandelssystem und die Förderung ausländischer Direktinvestitionen etc. (vgl. KOM 2002/703: 23). In der Handelsfrage folgt die Kommission also ihrer gewohnten Strategie, ohne Verteilungsfragen zu berücksichtigen (vgl. Six 2006: 4, 28).
- B) *Konfliktprävention, regionale Integration und Zusammenarbeit*: Als weitere wichtige Maßnahme bekennt sich die Europäische Kommission zu Maßnahmen der Konfliktprävention, die mit Hinblick auf das Beispiel Marokko aber eher weniger relevant sind (vgl. KOM 2002/703: 24).
- C) *Aufbau institutioneller Kapazitäten und gute Regierungsführung*: Als Reaktion auf Push-Faktoren wie eine unzureichende Regierungsführung, schwache demokratische Strukturen oder fehlende Rechtsstaatlichkeit etc. werden als Maßnahmen institutionelle Reformen (z.B. der Polizei, Justiz) oder die Stärkung der Zivilgesellschaft, des Parteiensystems und der Menschen- und Minderheitenrechte etc. angeführt (vgl. KOM 2002/703: 24). Inwiefern diese Maßnahmen auch in Marokko umgesetzt wurden, wird noch näher (vgl. Kapitel 5.5) diskutiert.
- D) *Ernährungssicherheit und nachhaltige ländliche Entwicklung*: Den Beitrag der Entwicklungspolitik zur ländlichen Entwicklung definiert die Kommission (neben Ernährungssicherheit und Zugang zu Trinkwasser) wiederum als die Bereitstellung von genügend Arbeitsplätzen und die Verbesserung des Einkommens (vgl. KOM 2002/703: 24).

Im bis dato jüngsten Dokument, das sich mit den Ursachen von Migration beschäftigt (vgl. KOM 2008/611), bestätigt die EU diese Herangehensweise noch einmal. Im Sinne der neoklassischen Theorien wird dem Arbeitsmarkt bei der Bekämpfung von Migrationsursachen erneut primäre

Bedeutung beigemessen. Wiederholt fordert die Kommission, dass die Migrations- und Entwicklungspolitik ihren Schwerpunkt verstärkt auf wirtschaftliche Reformen und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und sozioökonomischen Situation legen sollten (vgl. KOM 2008/ 611: 8f).

4.1.3 Die Neue Ökonomie der Migration und duale Arbeitsmarkttheorie

Die Theorie der Neuen Ökonomie und die duale Arbeitsmarkttheorie werden als mikrotheretisches Entscheidungsmodell (vgl. Massey u.a. 1993: 440) beziehungsweise makroanalytische Theorie (vgl. Düvell 2006: 82) den klassischen Theorien zugeordnet (vgl. Abbildung 4.1, S. 47). Nachdem sie gegenüber den neoklassischen Theorien aber wesentliche Neuerungen im Untersuchungsaufbau beinhalten (und Kernaussagen der Weltsystemtheorie stützen), sollen sie nicht unerwähnt bleiben.

Die Neue Ökonomie der Migration (nach Stark und Bloom, 1991) definiert Wanderungen nunmehr als eine Familien- oder Haushaltsstrategie (vgl. Riesch 2007: 20). Mit dem Blick auf die Familie als Koalition oder Einheit könnte sich damit theoretisch auch erklären lassen, weshalb trotz großer Armut und Chancenlosigkeit in den „Entwicklungsländern“ bislang so wenige Menschen migriert sind (vgl. Düvell 2006: 86). Im Gegensatz zu den neoklassischen Theorien werden außerdem nicht die Lohnunterschiede und damit primär die Situation am Arbeitsmarkt als die Ursachen von Wanderungen definiert, sondern vor allem Faktoren wie Unsicherheit, relative Verarmung, Risikoverminderung etc. (und damit vor allem die Situation auf den Kapital- und Kreditmärkten). Migration dient demnach nicht dem Ausgleich von Lohndifferentialen, sondern der Transformation vom ländlichen Haushalt in einen kapitalistischen Betrieb (vgl. Massey u.a. 1993: 434-436; Oswald 2007: 154). Das heißt ein Familienmitglied migriert, um mit Hilfe der finanziellen Rücküberweisungen die Sicherheit und den Wohlstand der verbliebenen Angehörigen zu verbessern (vgl. Riesch 2007: 20; Massey u.a. 1993: 436ff). Die Überweisungen werden laut der Neuen Ökonomie beispielsweise als alternative Ernteversicherung- oder Arbeitslosenversicherung, zur Kompensation von Marktschwankungen oder als Kapital zur Produktivitätssteigerung (z.B. Bewässerungsanlagen, Bildungsinvestitionen) etc. eingesetzt. Interessant ist außerdem die Annahme, dass Migration nicht durch den absoluten, sondern den relativen Wohlstandsgewinn einzelner Familien angeregt werde (vgl. Riesch 2007: 21). Nachdem die Migrationswahrscheinlichkeit also mit dem veränderten Einkommen *anderer* Haushalte steigt, kann die wirtschaftliche Entwicklung sogar den Migrationsdruck erhöhen (vgl. Massey u.a. 1993: 436ff).

Bisher sind direkte empirische Gegenüberstellungen zwischen der neoklassischen Ökonomie und der Neuen Ökonomie der Migration rar. Wo sie aber vorgenommen wurden, stellte sich heraus, dass sich die Annahmen der Neuen Ökonomie überzeugender erklären lassen. Wie

Massey betont, ist im Hinblick auf die bisherigen Forschungsergebnisse davon auszugehen, dass von den Defiziten der Kapital-, Kredit- und Versicherungsmärkte eine stärkere Motivation zu migrieren ausgeht (vgl. Massey 2000: 58).

Während sich die Neue Ökonomie wie die meisten Ansätze also mit den Ursachen von Migration im Herkunftsland beschäftigt, wählt die duale Arbeitsmarkttheorie (Piore, 1979) einen gänzlich anderen Ansatz. Sie ist zwar auch als (makro)ökonomische Theorie einzustufen, konzentriert sich im Gegensatz zu den bisher beschriebenen Ansätze aber ausschließlich auf die Entstehungsbedingungen im Zielland. Migrationen entstehen laut dualer Arbeitsmarkttheorie nicht aus Lohnunterschieden, sondern aus der strukturellen Nachfrage der Zielländer nach billigen Arbeitskräften (vgl. Massey u.a. 1993: 440). Dies sei daraus zu erklären, dass die Arbeit an sich auch immer mit einem gewissen sozialen Status verbunden ist und deshalb Löhne am unteren Ende der Arbeitsmarkthierarchie nicht einfach angehoben werden können. Aus diesem Grund besteht im arbeitsintensiven, industriellen Sektor eine permanente Nachfrage nach Arbeitskräften. Im Gegensatz zu den heimischen Arbeitskräften seien MigrantInnen zumindest zu Beginn ihres Aufenthalts bereit, die instabilen und schlecht entlohnenden Jobs anzunehmen, weil sie sich laut Piore nicht mit ihrer Arbeit identifizieren (vgl. Piore 1979⁴ in Han 2006: 185ff; Massey u.a. 1993: 441ff).

Kritik erfährt diese Theorie aber dahingehend, dass nicht wirklich von einem dualen Arbeitsmarkt auszugehen ist. Eher entsprechen professionelle, geschlechtlich und ethnisch geprägte Schichten und damit sehr komplexe Struktur am Arbeitsmarkt der Realität (vgl. Düvell 2006: 90).

4.2 Neue Migrationstheorien am Beispiel der Weltsystemtheorie

Während bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts Migrationstheorien (zum Beispiel bei Ravenstein) vor allem Bevölkerungstheorien waren, kam es in den 1970er Jahren zum Durchbruch (neoklassischer) ökonomischer Erklärungsmodelle. In der folgenden Dekade vollzog sich noch einmal ein Paradigmenwechsel. Ab diesem Zeitpunkt entstand eine Vielzahl an neueren, vorwiegend soziologischen beziehungsweise politikwissenschaftlichen Migrationstheorien⁵ (vgl. Düvell 2006: 121; Parnreiter 2000: 26; Zolberg 1989: 403; Massey u.a. 2002: 15f). Diese jüngeren Ansätze sind bemüht, in ihren Analysen zu den Migrationsursachen über wirtschaftliche Disparitäten hinaus weitere, vor allem soziale Faktoren zu berücksichtigen (vgl. Zolberg 1989: 402;

⁴Piore, Michael J. (1979): *Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies.*

⁵z.B. die Anthropologie der Migration, Weltsystemtheorie, Migrationssystemtheorie, Sozialkapitaltheorie in der Migrationsforschung, Migrationsnetzwerktheorie, Theorie der kumulativen Verursachung, verhaltenstheoretische Erklärungen, Kettenmigration, Transnationale Migration, Theorien interner Arbeitsmärkte und Migrationskanäle, Theorien internationaler Migrationspolitik, Institutionelle Migrationstheorie (vgl. Düvell 2006).

Düvell 2006: 93). Den neuen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie:

- historisch verankert sind,
- sich auf strukturelle Aspekte (soziale, kapitalistische und nationale Dynamiken) konzentrieren,
- global ausgerichtet sind (trans- und internationale ökonomische und politische Prozesse) und
- als kritische sozialwissenschaftliche Ansätze einzustufen sind (vgl. Zolberg 1989: 403f).

Wie viele andere wissenschaftliche Diskussionen wurde die Migrationsforschung dabei auch von der Weltsystemtheorie beeinflusst, wenngleich das Thema Migration bei Wallerstein, dem Gründungsvater dieser Theorie, zunächst keine Berücksichtigung fand (vgl. Düvell 2006: 95; Portes/Walton 1981: 14f u.a.). Erst spätere Werke (z.B. Portes/Walton, Sassen, Parnreiter u.a.) befassten sich mit Migrationen als inhärentem Bestandteil des kapitalistischen Weltsystems (vgl. Parnreiter 1994: 19). Nachdem sich die einzelnen AutorInnen nicht explizit auf die Weltsystemtheorie berufen, ist deren Zuordnung dabei nicht ganz unproblematisch. Zumal die Klassifizierung aber in der Fachdiskussion üblich ist (vgl. Massey u.a. 1993, Haug 2000 u.a.), wird sie auch für diese Arbeit beibehalten (vgl. Parnreiter 2000: 32).

4.2.1 Einführung

Die Grundannahme der Theorie lautet, dass im 16. Jahrhundert ausgehend von Europa ein kapitalistisches Weltsystem entstand, welches aufgrund seines expansiven Charakters heute den gesamten Globus umspannt. Dieses Weltsystem schließt zwar kulturelle und politische Einheiten mit ein, aber „(. . .) *what unifies the structure most ist the division of the labor which is constituted within it.*“ (Wallerstein 2006: 23) Das Weltsystem stellt also eine ökonomische Einheit dar (vgl. Wallerstein 2008: 170, 1984: 26) und unterscheidet sich von früheren Klassengesellschaften (z.B. Feudalismus, Sklavenhaltergesellschaft u.a.) in der Verwendung beziehungsweise Wiederverwertung des eingesetzten Kapitals. Der angehäuften Reichtum werde im kapitalistischen System nicht einfach unproduktiv konsumiert, sondern im Sinne der endlosen Selbstvermehrung ständig reinvestiert (vgl. Wallerstein 1984: 9f; 1982: 7; 2006: 24). Dieser Prozess der Kapitalakkumulation bedeutet „(. . .) *that people and firms are accumulating capital in order to accumulate still more capital, a process that is continual and endless.*“ (Wallerstein 2006: 24) Das Ziel der KapitalistInnen besteht also darin, so viel wie möglich einer bestimmten Ware zu produzieren und mit der größtmöglichen Gewinnspanne (Mehrwert) zu verkaufen (vgl. Wallerstein 1984: 9f, 15f; Parnreiter 1994: 12).

Um verstehen zu können, wie KapitalistInnen ihren Profit erzielen, greift Wallerstein in seiner Analyse auf die Arbeitswerttheorie nach Karl Marx zurück (vgl. Potts 1990: 211): Demnach bemisst sich der Wert der Ware Arbeitskraft nach dem in ihr enthaltenen Arbeitsquantum, sprich den Reproduktionskosten der zu entlohnenden ArbeiterInnen. Die Besonderheit der Arbeitskraft liegt nun im Vergleich zu allen anderen Waren darin, dass sie mehr Produkte herstellen kann, als für die Deckung des eigenen Lebensbedarfs notwendig ist. Anders gesagt erzeugt sie einen höheren Wert als sie kostet. Dieser resultierende Mehrwert wird von den KapitalistInnen angeeignet (vgl. Sieferle 2007: 61, 71f; Potts 1988: 211).

Die Weltsystemtheorie bedient sich in ihren Analysen dieser Logik, konzentriert sich aber auf den Handel: Bei Wallerstein erfolgt die Aneignung des Mehrwertes im Weltsystem primär durch ungleichen Tausch (vgl. Wallerstein 2008: 170f). Das heißt beginnend mit einer tatsächlichen Differenzierung im Markt werden knappe Posten im Tausch mit höheren Kosten versehen, weshalb die benachteiligte Zone einen Teil ihres Mehrwertes transferieren muss (vgl. Wallerstein 1984: 26f; 2006: 28). Nachdem Produkte beziehungsweise deren Mehrwert dabei nicht gleichmäßig an die geographischen Orte verteilt wurden, entwickelten sich laut Wallerstein jene Zonen, die bei der Verteilung benachteiligt waren, zu Peripherien (vgl. Wallerstein 2008: 170f). Die Zentren hingegen formen die globalen Waren-, Kapital- und Arbeitskraftmärkte nach ihren Vorstellungen und eignen sich den Mehrwert aus der Weltwirtschaft an (vgl. Wallerstein 2008: 170f). Der ungleiche Tausch bilde laut Wallerstein somit die Hauptursache für die divergierende wirtschaftliche Entwicklung innerhalb des Weltsystems (vgl. Wallerstein 2008: 170f). Ein einziges Jahrhundert habe ausgereicht, um zwischen den daraus resultierenden Peripherien und Zentren (beziehungsweise den Semipherien) deutliche Unterschiede im Hinblick auf ihren wirtschaftlichen Reichtum zu produzieren (vgl. Wallerstein 2008: 170f; 1984: 24f; 1982: 6f). Als die drei wesentlichen Strukturmerkmale des kapitalistischen Weltsystems können an dieser Stelle somit noch einmal definiert werden:

- a) die asymmetrische Arbeitsteilung,
- b) der ungleiche Tausch zwischen den Zentren und Peripherien und
- c) die Existenz hegemonialer Staaten (vgl. Düvell 2006: 95).

Während sich Wallerstein auf den Handel von Waren konzentriert, nehmen in neueren Ansätzen MigrantInnen im ungleichen Tauschverhältnis eine wichtige Rolle ein: Als billige Arbeitskräfte in oder aus den Peripherien erhalten sie bei gleicher Produktivität nämlich einen geringeren Lohn (vgl. Portes/Walton 1981: 11).

4.2.2 Die Ursachen von Migration aus Perspektive der Weltsystemtheorie

Im Hinblick auf die Migrationsfrage gehen die VertreterInnen in der Weiterentwicklung der Theorie davon aus, dass Migrationen ein Subsystem des Weltmarktes darstellen. Sie werden als integraler Bestandteil der kapitalistischen Entwicklung definiert (vgl. Parnreiter 1994: 10; Imhof 2004: 220).

The importance of migration to the question of development in the world system lies in two interrelated characteristics: First, it is a source of labor, one which often plays a fundamental role in capitalist economic expansion; second, it is simultaneously the way exploited classes attempt to cope with the constraints of their situation. (Portes/Walton 1981: 64)

Laut Weltsystemtheorie erfüllt die Migration – ausgelöst durch die kapitalistische Expansion und folgenden sozioökonomischen Umwälzungen in den Peripherien - als Subsystem des Weltmarkts und Arbeitskräftereservoir wichtige Funktionen, die jedoch durch politische Manipulation erhalten werden müssen. Aus Perspektive der Weltsystemtheorie ergeben sich damit drei Analyseebenen, die im Folgenden näher diskutiert werden:

- a) die kapitalistische Expansion und Entwurzelung als (eine) Ursache von Migrationen,
- b) die Migration als Arbeitsbeschaffungssystem und
- c) die Rolle des Staates und die Wirksamkeit von Restriktionen (vgl. Sassen 1995: 263).

Ad a) Kapitalistische Expansion und Entwurzelung als (eine) Ursache von Migrationen

Entwurzelung, Vertreibung, Verwestlichung können Menschen zu Migration mobilisieren. Aber wohin sie gehen, hat zu einem Großteil mit den Beziehungen zu tun, die ihre Ursprungsländer oder -regionen mit dem Westen verbinden. (Sassen 1995: 265)

Eine Grundannahme der Weltsystemtheorie lautet, dass nicht die Armut oder Lohnunterschiede per se Migrationen auslösen (vgl. Düvell 2006: 95; Parnreiter 1990: 130). Die Ursache von Migrationen liege vielmehr in der untergeordneten Einbindung von Regionen in das kapitalistische Weltsystem (vgl. Parnreiter 1999: 130; Portes/Walton 1981: 31; Imhof 2004: 220).

International labor migration does not occur through ‘invidious’ comparisons of economic advantage [...] but requires the penetration of economic and political institutions of peripheral areas by those of the core. (Portes/Walton 1981: 30)

This penetration creates imbalances between sectors and institutions of the subordinate unit, which lead eventually to labor displacement. (Portes/Walton 1981: 31)

Das heißt im Kontext der sich globalisierenden Wirtschaft kommt es in den Peripherien durch das Vordringen der Märkte und kapitalintensiven Produktionsmethoden zur Zerstörung der sozialen und ökonomischen Grundlagen (z.B. lokale Ökonomien) und daraus resultierend zur Verdrängung von Menschen aus ihren gewohnten Erwerbsfeldern beziehungsweise zur Freisetzung von Arbeitskräften (vgl. Parnreiter 2000: 33; Massey 2000: 56; Massey u.a. 2002: 36f; Sassen 2007: 142; 1995: 263). Kurz gesagt folgt die „(...) *Massenmigration der Moderne* (...) *dem direkten ökonomischen Druck kapitalistischer Industrialisierung.*“ (Altvater 1995: 184) Angesichts der Transformation von vormals agrarischen Gesellschaften in Dienstleistungs- und Industriegesellschaften (die Landwirtschaft macht weltweit nur mehr rund 2% der Wirtschaftsleistung und Erwerbstätigkeit aus) (vgl. Massey 2000: 56), ist es nicht verwunderlich, dass der Agrarsektor dabei in den meisten Fällen den Ausgangspunkt von Migrationen (zunächst oft in die Städte) darstellt (vgl. Gächter 2000: 157; Castles/Miller 2009: 55). Die Globalisierung des Akkumulationsprozesses und die verbesserten Transport-, Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten beschleunigen diese Dynamik noch einmal zusätzlich (vgl. Castles/Miller 2009: 51-54; Sassen 2007: 132; Imhof 2004: 220 u.a.). „*Globalization contains the inherent contradiction of producing both a North-South gap and the technological and cultural means of over-coming this gap.*“ (Castles 2007: 48)

Ad b) Migration als Arbeitsbeschaffungssystem am Beispiel Marokko

Die Geschichte des kapitalistischen Weltsystems beschreibt Parnreiter als eine „(...) *Geschichte der Versuche, Arbeitskraft in ausreichender Menge und zu möglichst geringen Kosten verfügbar zu machen* (...)“ (Parnreiter 1994: 11), um die Gesamtprofitrate zu erhöhen. Vor allem mit dem Aufkommen neuer Wachstumsbranchen (z.B. Finanz-, Rechts- und Versicherungsdienste) zerfällt der Arbeitsmarkt in den Zentren (speziell in den *Global Cities*, vgl. Sassen 1991) zunehmend, womit im sekundären Segment ein wachsender Bedarf an billigen Arbeitskräften entsteht (vgl. Parnreiter 1999: 136; Imhof 2004: 220). Die neu eingegliederten Randzonen bilden laut Weltsystemtheorie eine Quelle an billiger Arbeitskraft (vgl. Wallerstein 1982: 11) und werden zu einem zentralen Bestandteil der kapitalistischen Entwicklung (vgl. Parnreiter 1994: 12f), weil ausländische Arbeitskräfte bei gleicher Produktivität niedriger entlohnt werden können (vgl. Portes/Walton 1981: 11). Mit der fortschreitenden Integration der Weltwirtschaft werden die Peripherien demnach nicht nur als Lieferanten von Rohstoffen und Billigwaren, sondern auch als Reservoirs an Arbeitskräften in das internationale System miteinbezogen (Massey 2005: 3; Massey u.a. 2002: 289; Hensel 2007: 99). Neben einem Markt für Kapital, Waren und Informationen besteht somit auch (seit dem späten 18. Jhd) ein Weltmarkt für Arbeitskräfte, wobei die Bewegungen auf den einzelnen Märkten in enger Verbindung zueinander stehen (vgl. Düvell 2006: 196; Parnreiter 1994: 14, 20).

Ein wesentlicher Unterscheidungspunkt zur marx'schen Theorie liegt nun darin, dass die

VertreterInnen der Weltsystemtheorie aber nicht von einer äquivalenten Bewertung oder Entlohnung der Ware Arbeitskraft ausgehen. Sie widersprechen der marx'schen Annahme, dass der Wert (sprich Lohn) der Arbeitskraft immer der zur Reproduktion benötigten Arbeitszeit entsprechen müsse. Wenn dem tatsächlich so wäre, müssten nämlich Personen in peripheren Gesellschaften mit geringer landwirtschaftlicher Produktivität höher entlohnt werden als andere, was aber offensichtlich nicht der Fall ist (vgl. Parnreiter 1994: 23; Potts 1988: 211f).

Um diesen Mechanismus verstehen zu können, zieht die Weltsystemtheorie (genauso wie die Neue Ökonomie der Migration) deshalb nicht das Individuum, sondern den Haushalt als Analyseeinheit heran (vgl. Wallerstein 1984: 19). Eine Grundannahme Wallersteins lautet, dass den Arbeiterklassen im Kontext der Haushaltsstrukturen die soziale Unterscheidung zwischen produktiver (vorwiegend männlicher Lohnarbeit) und unproduktiver Arbeit (von den Frauen verrichtete Subsistenzarbeit) auferzungen wurde. Diese Unterscheidung der Arbeit (nach Alter und Geschlecht) und hierarchische Haushaltsstrukturen sind zwar keine Erfindung des Kapitalismus, neu sei aber die ständige Abwertung der Arbeit von (Haus-)Frauen und umgekehrt die Aufwertung der männlichen Lohnarbeit (als die „Ernährer“ der Familien) (Wallerstein 1984: 19f). Im Haushalt werden somit – meist von Frauen und teilweise völlig unbezahlt – die Grundbedürfnisse und die Reproduktion der Arbeitskräfte gesichert, die vom Lohn alleine niemals abgedeckt werden könnten (vgl. Parnreiter 1994: 15, 23). Daraus lässt sich erklären, weshalb halbproletarische Haushalte (mit einem niedrigen Prozentsatz an Lohneinkommen, vgl. Wallerstein 1984: 22) laut Weltsystemtheorie die optimalen Lieferanten von Arbeitskräften darstellen (vgl. Parnreiter 1994: 15; Wallerstein 1982: 11). Im Gegensatz zum proletarischen Haushalt (mit einem hohen Prozentsatz an Lohneinkommen) akzeptieren sie ein niedrigeres Gehalt, weil die Grundbedürfnisse und Reproduktion anders gedeckt werden (vgl. Wallerstein 1984: 21f; Parnreiter 1994: 15). MigrantInnen aus den halbproletarischen Haushalten der Peripherien lösen somit „(...) *in geradezu perfekter Weise das Problem von Verfügbarkeit und Kosten der Arbeitskraft.*“ (Parnreiter 1994: 26) Ein bekanntes Beispiel stellen etwa die vielen MarokkanerInnen dar, die im Süden Europas (v.a. Spanien) in der Agrarwirtschaft oder anderen niedrig entlohnnten Bereichen arbeiten und damit die Arbeitskosten drastisch senken (vgl. M'barek 2002: 99)

The remarkable growth occurring in export-oriented agriculture, construction and tourism has generated in Mediterranean Europa a considerable demand for seasonal, flexible and low-skill labor that is now avoided by nationals. Clandestine migration provides the most appropriate solution. (Fargues 2004: 1357)

Mit der Zerstörung der nichtkapitalistischen Formationen (Subsistenzwirtschaft) sei es heute aber auch zunehmend die Aufgabe der Haushalte im transformierten informellen Sektor der städtischen ImmigrantInnenviertel, durch kleine legale und illegale Marktoperationen (z.B. Drogenhandel, Scheibenwaschen) für das subventionierende Einkommen zu sorgen (vgl. Parnreiter

1994: 26).

Mit der Dauer ihres Aufenthalts beginnen MigrantInnen laut Weltsystemtheorie jedoch, sich aus dem traditionellen Haushalt herauszulösen und wie alle ArbeiterInnen um Proletarisierung (die Abnahme der unbezahlten Arbeit) zu kämpfen (vgl. Parnreiter 1994: 27, 32).

Eine erfolgreiche Proletarisierung führe auf Seite der ProduzentInnen jedoch zu Verlusten in der Profitrate, die einerseits durch technologische Innovationen kompensiert werden können. Ein weiterer Ausgleichsmechanismus bestehe darin, erneut periphere Zonen und damit halbproletarische Arbeitskräfte in den Weltmarkt einzugliedern (vgl. Wallerstein 1984: 31f). Auch die Haushalte in den Peripherien seien durch die erfolgreiche Proletarisierung einzelner Mitglieder gezwungen, erneut Personen zu entsenden, um Einkommen lukrieren zu können. Aus diesem Mechanismus lasse sich auch erklären weshalb Migrationen wachsen, wenn es in absoluten Zahlen (z.B. Arbeitslosigkeit) grundsätzlich keinen Bedarf in den Zielländern gibt (vgl. Parnreiter 1994: 27). Zusammenfassend kann noch einmal gesagt werden, dass also „(...) *die geographische Ausdehnung des Weltsystems dazu dient, den profitreduzierenden Prozeß der wachsenden Proletarisierung auszugleichen, indem neue Arbeitskräfte eingegliedert wurden, die halbproletarisch sein sollten.*“ (Wallerstein 1984: 34)

Eine weitere grundlegende Annahme lautet, dass Migrationen nicht von selbst entstehen, sondern aktiv in Gang gesetzt werden müssen. Ohne eine direkte Rekrutierung würde Migration (alleine durch Lohndifferentiale etc.) nicht wirksam werden. Die Selbstreproduktion von Wanderungen trete erst nach einem gewissen Zeitpunkt ein (vgl. Parnreiter 2000: 33; 1994: 14, 19; Sassen 1995: 266; 2007: 134, 145-149). Jedenfalls führt allgemein „(...) *kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass in fast allen EU-Ländern manche Wirtschaftssektoren ohne ‘illegale Flüchtlinge’ ein Problem hätten.*“ (Morice 2004: 16)

Ad c) Die Rolle des Staates und die Wirksamkeit von Restriktionen

Europaweit kommen auch seit einiger Zeit (...) Zweifel auf, ob die Metapher der ‘Festung Europa’ als repressiver Abschottungsapparat die europäische Migrationspolitik zutreffend beschreibt. Denn was wäre, wenn nicht die Schließung der Grenzen, sondern die relative Durchlässigkeit Funktion des Grenzregimes wäre? (Hess/Tsianos 2005: 2)

Wie aus den beiden vorigen Abschnitten hervorging, sind Migrationen beziehungsweise die Nachfrage nach migrantischer Arbeitskraft laut Weltsystemtheorie ein inhärenter Bestandteil der kapitalistischen Entwicklung. Wie bereits diskutiert wurde, stellt die gewanderte Arbeitskraft nicht nur eine zusätzliche, sondern eine besonders billige Variante dar. Ihr niedriger Preis geht aber nicht automatisch mit dem Migrationsprozess oder der Persönlichkeit (vgl. duale Arbeitsmarkttheorie) der MigrantInnen einher, sondern sei das Ergebnis der Manipulation ihrer rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Stellung (vgl. Portes/Walton 1981: 47f; Parnreiter

1994: 22). Diese Manipulation sei deshalb notwendig, weil MigrantInnen dazu tendieren würden, sich zunehmend zu proletarisieren. Die Aneignung unbezahlter Haus-, Reproduktions- und Subsistenzarbeit ist für die ProduzentInnen jedoch eine unerlässliche Voraussetzung für den Akkumulationsprozess. Ohne deren Existenz würden sich die Löhne angleichen und das Surplus aus den Peripherien austrocknen (vgl. Parnreiter 1994: 32, Portes/Walton 1981: 12). Ungleicher Tausch basiert somit laut Weltsystemtheorie auf der vollen Bewegungsfreiheit für das Kapital, während die Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte eingeschränkt bleiben muss (Portes/Walton 1981: 14): „(...) *the theory of unequal exchange assumed perfect mobility of capital and relative immobility of labor as the key to the process of surplus extraction.*“ (Portes/Walton 1981: 14)

Auch die EU ist bemüht im Zuge des Barcelona-Prozesses (vgl. Kapitel 5.1.) eine Freihandelszone mit Marokko umzusetzen, während im Hinblick auf den Personenverkehr restriktive Maßnahmen gesetzt werden (Fargues 2004: 1348f). Die Kommission vermerkt selbst: „*Verglichen mit den bei der Liberalisierung des Waren- und Kapitalverkehrs bereits erzielten Fortschritten befinden sich die internationalen Gespräche über die Freizügigkeit von Personen noch in einem sehr frühen Stadium.*“ (KOM 2002/703: 23) Aus Perspektive der Weltsystemtheorie lässt sich dieses Vorgehen damit begründen, dass der Mobilität Schranken gesetzt werden (müssen), um den Status der wandernden Person dauerhaft zu manipulieren und die Stellung der ImmigrantInnen innerhalb der nationalen Arbeiterschaft festzulegen. Migration ist so gesehen nicht nur eine physische Neuansiedlung, sondern auch eine im juristischen Sinn (vgl. Parnreiter 2000: 34; Imhof 2004: 228). Die Grundannahme der Weltsystemtheorie lautet also kurz gefasst, dass mithilfe der nationalstaatlichen Grenzen auch immer ein Wandel der rechtlichen Position von MigrantInnen (im Sinne einer Abwertung) einhergeht.

Entscheidend an der Grenzziehung ist nämlich, daß die Mauer und das Loch in ihr keinen Gegensatz bilden, sondern einander ergänzen. Ohne Mauer gingen institutionalisierte Unterschiede bei der direkten und indirekten Entlohnung der Arbeit(skräfte) (zumindest tendenziell) verloren, ohne Löcher fehlte die Möglichkeit, Arbeit(skräfte) zu importieren (...) Damit erhält aber die Staatsgrenze eine gänzlich andere Bedeutung – sie wird weniger als Hindernis denn als selektiver Filter gesehen, der dazu dient, die rechtliche und politische Position der ImmigrantInnen zu schwächen. (Parnreiter 2000: 34)

In diesem Sinne wurden die (...)

(...) Grenzen der Territorialstaaten zum wichtigsten Instrument, die Mobilität der Arbeitskraft im Spannungsfeld, Arbeitskraft immerzu in ausreichender Zahl verfügbar zu haben und die Exklusivität ihrer Proletarisierung zu gewährleisten, zu regulieren. Das wesentlichste Merkmal der Grenzen moderner Staaten ist ihre steuerbare Durchlässigkeit. (Parnreiter 1994: 35)

Laut Weltsystemtheorie dienen internationale Grenzen dazu, Ungleichheiten zwischen den mächtigen Industrienationen und peripherisierten Regionen aufrecht zu erhalten (vgl. Zolberg

1989: 406; Castles 2007: 39). Mit der Internationalisierung der Wirtschaft erfolgt in diesem Sinne zugleich eine Nationalisierung der ökonomischen, sozialen und rechtlichen Privilegien (vgl. Parnreiter 1994: 34). In Folge werden im Zuge der Globalisierung nicht nur international, sondern auch innerhalb der Zentren, periphere und peripherisierte Arbeitsmärkte geschaffen (vgl. Parnreiter 1999: 137). Zu finden sind in diesen instabilen und schlecht entlohnenden Arbeitsmarktsegmenten vorwiegend ImmigrantInnen und Frauen (vgl. duale Arbeitsmarkttheorie, Parnreiter 1994: 29, 40), wobei man auf politischer Ebene bemüht sei, deren unterprivilegierte Lage aufrecht zu erhalten. Laut Parnreiter dienen dazu Sondergesetze (z.B. Asylgesetz) zur Selektion, der rechtlichen Verunsicherung und der Einschränkung der Bewegungsfreiheit am Arbeitsmarkt (vgl. Parnreiter 1994: 39). Insbesondere irreguläre MigrantInnen werden dabei kriminalisiert und von der Empfänger*innen-Gesellschaft ausgeschlossen. Zugleich werde ihre Arbeitskraft aber in zunehmendem Maße nachgefragt (vgl. Imhof 2004: 228).

Wie Parnreiter aber einräumt, kennzeichnet sich die gegenwärtige Entwicklung in Westeuropa darin, dass die Segmentierung und Hierarchisierung der Arbeitsmärkte mit der Länge der Aufenthaltsdauer zunehmend in Frage gestellt wird. Vor allem Einwander*innen der zweiten Generation sind längst keine „Fremden“ mehr, was im Widerspruch zum Gebrauch gewandelter Arbeitskraft steht (vgl. Parnreiter 1994: 39f) und auch als wesentlicher Kritikpunkt an der Weltsystemtheorie genannt wird (vgl. Castles/Miller 2009: 27). Außerdem gilt Folgendes zu bedenken:

Sind Mauer und das Loch in ihr zwar kein Widerspruch, so zeigt sich doch auch, daß die Löcher in den Grenzen nicht in dem Ausmaß von einer hegemonialen Wirtschafts- oder Politikordnung zu kontrollieren sind, wie es manchen wünschenswert erschiene. Wanderungen können, einmal in Gang gesetzt, nicht wie ein Wasserhahn auf- und zugeklappt werden, selbst wenn man es wollte. (...) Indem sie [Anm. die MigrantInnen] die Staatsgrenze ‘durchlöchern’, treiben sie die Globalisierung voran und stellen sie eine Grundfeste des Nationalstaates, die Hoheit über sein Territorium, in Frage. (Parnreiter 1999: 146)

4.3 Abschließende Kritik am Ursachenmodell der EU

Die Idee, Entwicklungskooperation im Sinne der Reduktion von Migrationsursachen einzusetzen, basiert auf der Annahme, dass Migrationen durch Faktoren wie Armut, „Unterentwicklung“, Arbeitslosigkeit etc. ausgelöst werden (Castles/Miller 2009: 73). Kann die ökonomische, soziale und politische Entwicklung eines Landes verbessert werden – so die Grundannahme – sinke auch das Ausmaß von Migrationsbewegungen (vgl. Niederberger/Wichmann 2003: 51). Neben der Armut und Situation am Arbeitsmarkt definiert die EU dabei divergierende wirtschaftliche Disparitäten als die wichtigsten Ursachen von Migration und sieht entsprechende entwicklungspolitische Maßnahmen vor. Wie mit Hilfe der Weltsystemtheorie und anderer theoretischer Ansätze diskutiert wurde, lösen Armut und Arbeitslosigkeit alleine aber keine Migrationen

aus (vgl. Massey 2005: 56; Castles/Miller 2009: 74; Benedikt 2004: 127). VertreterInnen der Weltsystemtheorie betonen umgekehrt, dass gerade infolge von (kapitalistischer) Entwicklung (vgl. Massey 2000: 56; Massey u.a. 2002: 277) - im Sinne der Eingliederung von Regionen in die Weltwirtschaft - Migration verursacht werde (vgl. Massey 2005: 56; Castles/Miller 2009: 74, Benedikt 2004: 127).

ForscherInnen (wie auch die EU in ihrem Push- Pull- Modell) sind sich aus den oben genannten Gründen weitgehend einig, dass Entwicklungsprozesse kurzfristig eher zu einer Zu- als Abnahme von Migrationen führen (vgl. Massey u.a. 2002: 10). Es können aber keine zuverlässigen Aussagen gemacht werden, ob und inwieweit die Motivation auszuwandern in Folge von wirtschaftlichem Wachstum langfristig auch wieder nachlässt. Martin und Taylor (2001) vertreten beispielsweise die These vom „migration hump“, welche besagt, dass Migrationen in Folge von wirtschaftlichem Wachstum kurvenförmig erst zu- und dann wieder abnehmen würden. Ähnlich dem Push- und Pull- Paradigma ist das Erklärungsmodell aufgrund seiner linearen Zusammenhängen aber umstritten (vgl. Castles/Miller 2009: 74).

The key point here is that the relationship between migration and development is too complex for easily generalizations. In the short run, development is likely to cause more migration (...) In the long run development may lead to a 'migration transition', but this is far from certain and depends on many factors. (Castles/Miller 2009: 75)

In Anbetracht dieser Überlegungen ist die migrationshemmende Wirkung entwicklungspolitischer Maßnahmen kritisch zu hinterfragen (vgl. Benedikt 2004: 127).

Kapitel 5

Die praktische Implementierung des Root Causes Approach in Marokko

Im letzten Kapitel wird im Anschluss an die institutionellen Grundlagen und theoretischen Überlegungen die bisherige Umsetzung präventiver Maßnahmen untersucht. Die Analyse erfolgt in drei Schritten:

a) Analyseebene I: Politischer und ökonomischer Gesamtrahmen. Die Frage nach der Effizienz präventiver Maßnahmen kann nur unter Berücksichtigung des ökonomischen und politischen Gesamtrahmens eingeschätzt werden. Zentrale Diskussionspunkte bilden dabei die Außenhandels- und Agrarpolitik der EU gegenüber Marokko. Im Hinblick auf die gesamtpolitische Kohärenz stellt sich die Frage, ob andere Politikbereiche in Einklang mit den Zielen und Strategien des Root Causes Approach stehen?

b) Analyseebene II: Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration gesamt. Die zweite Analyseebene bezieht sich auf die Frage, welche Funktionen entwicklungspolitische Maßnahmen im integrierten Gesamtansatzes zur Migrationsfrage einnehmen. Es werden alle bisherigen Maßnahmen im Bereich der irregulären Migration untersucht, die aus dem ODA-Budget der EU (ko)finanziert wurden. Das heißt: Wurden aus Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der irregulären Migration eher präventive oder kontrollorientierte Maßnahmen finanziert? Kann sich je nachdem die Annahme bestätigen lassen, dass die Entwicklungskooperation den Interessen der Migrationspolitik untergeordnet wird?

c) Analyseebene III: Inhalte, Zielsetzungen und Finanzrahmen der präventiven, proaktiven Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration aus Marokko. Können die Projekte im Hinblick auf ihre theoretische Konzeptualisierung tatsächlich dem Anspruch gerecht werden, irreguläre Migrationen nachhaltig zu reduzieren? Im Hinblick auf die Projekte, in denen

finanzielle Mittel der Entwicklungskooperation explizit zur Reduktion von Migrationsursachen eingesetzt wurden, werden aus Perspektive der Weltsystemtheorie kritisch deren Inhalte und Zielsetzungen hinterfragt.

5.1 Institutioneller Rahmen

Die Beziehungen der Europäischen Union zu Marokko sind in eine umfassende Mittelmeerpolitik gebettet. Die EG war seit jeher versucht, ihren kolonialen Einflussbereich im Maghreb zu erhalten (vgl. Benkö 2000: 34, 44; Schumacher 1998: 16, 23-78).

Bereits in den Sechzigern schloss Marokko ein Handelsabkommen (1969) beziehungsweise darauf folgend ein Kooperationsabkommen (1976) mit der EU (vgl. Benkö 2000: 45; Schumacher 1998: 24-30, 38-78). Ab 1995 wurden diese Vereinbarungen durch eine neue Generation von Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen abgelöst (vgl. Persson/Wilhelmsson 2007: 31). Als die drei wesentlichsten Neuerungen enthalten diese den politischen Dialog, den sozialen und kulturellen Dialog und die Schaffung einer Freihandelszone (vgl. Schumacher 1998: 157f). Im Falle Marokkos wurde das Abkommen im Jahr 2000 in Kraft gesetzt (vgl. Persson/Wilhelmsson 2007: 31).

Die individuellen Vereinbarungen in den Assoziationsabkommen wurden in Anlehnung an die Grundprinzipien der euro-mediterranen Partnerschaft (EMP) getroffen (vgl. Riesch 2007: 85; Zorob 2008: 2). Die EMP (auch als Barcelona-Prozess benannt) wurde ebenfalls im Jahr 1995 im Zuge der Außenministerkonferenz von Barcelona ins Leben gerufen. Im Jahr 2008 wurde sie politisch durch die sogenannte Union für den Mittelmeerraum abgelöst (vgl. Benkö 2000: 33; M'barek 2002: 65).

In der Deklaration von Barcelona verpflichteten sich die europäischen Länder und die zwölf Mittelmeeranrainer (vgl. Lippert 2009: 167) jedenfalls, einen euro-mediterranen Raum des Wohlstandes, des Friedens und der Stabilität zu schaffen (vgl. Rhein 2006: 521). Für die Drittstaaten bedeutet das nicht zuletzt, dass finanzielle Leistungen und der Abschluss von Handelsabkommen zunehmend konditionalisiert und von der Kooperation im Migrationsbereich abhängig gemacht werden (vgl. Lavenex 2002: 161). Auch das Assoziationsabkommen mit Marokko (2000) beschäftigt sich intensiv mit Fragen der Migration (vgl. Jahn u.a. 2006: 34; KOM 2006/735). Über diesen Kooperationsbereich umfasst die Zusammenarbeit zwischen den Partnerländern noch weitere Ebenen:

a) *Die politische und sicherheitspolitische Partnerschaft* zielt darauf, einen gemeinsamen Raum des Friedens und der Stabilität zu schaffen (vgl. Benkö 2000: 37). Alle teilnehmenden Mitgliedsstaaten haben sich in der Barcelona-Erklärung zur Einhaltung der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

etc. verpflichtet (vgl. Benkö 2000: 37f). Allerdings bezweifeln ExpertInnen die Reichweite und Effizienz des politischen Dialogs, solange den außenpolitischen Gesichtspunkten primärer Stellenwert zukommt (vgl. Schumacher 1998: 122f; 2005: 240f).

b) *Die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft* bildet das Kernstück der Deklaration und zielt auf eine beschleunigte, nachhaltige sozioökonomische Entwicklung, die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerungen, die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verringerung des Entwicklungsgefälles und die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und Integration (vgl. Benkö 2000: 38). Als Ziel verfolgt die Wirtschafts- und Finanzpartnerschaft die Errichtung einer Freihandelszone (bis 2010). Damit verpflichten sich die VertragspartnerInnen alle Zöllen und Mengenbeschränkungen im Handel abzubauen. Die Handelspolitik gegenüber Drittstaaten kann aber (im Gegensatz zur Zollunion) weiterhin autonom geregelt werden. Die Schaffung einer Freihandelszone verstößt somit zwar eigentlich gegen das Meistbegünstigungsprinzip des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), allerdings können Ausnahmeregelungen gewährt werden (vgl. Duden 2010: 276).

c) *Die Förderung sozialer und kultureller Aspekte* umfasst neben anderen Bereichen (Gesundheitswesen, Humanressourcen, etc.) auch heikle Fragen wie jene der irregulären Einwanderung (vgl. Benkö 2000: 39). Das Thema wird dabei auf gleicher Ebene mit Gefahren wie Drogenhandel, Terrorismus oder Massenvernichtungswaffen diskutiert (vgl. Rhein 2006: 526f; Benkö 2000: 39).

Im Jahr 2004 wurde die EMP in Folge der geostrategischen Verschiebungen an den Außengrenzen zudem Teil der neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) (vgl. Abbildung 5.1, S. 68; Nationals Richtprogramm 2005-2006: 4; 2009: 163; Chardon/Seeger 2009: 298). Durch die Eingliederung in die ENP wird die Mittelmeerpolicy aber nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt (vgl. Heusgen 2006:f 698f; Zorob 2008: 2). Zu den Assoziationsabkommen beziehungsweise multilateralen Formaten kommen seither die ENP-Aktionspläne als weiteres Instrument hinzu (vgl. Chardon/Seeger 2009: 298).

Das Ziel der ENP besteht darin, die Drittländer ohne Beitrittsperspektive (vgl. Lippert 2009: 163) „(...) für die Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen mit einer engen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu belohnen.“ (Zorob 2008: 2). Die EU betont zwar die Grundsätze der gemeinsamen Verantwortung und Partnerschaft, die geforderten Maßnahmen richten sich jedoch fast ausschließlich an die Drittstaaten (vgl. Lippert 2009: 166). Diese Vorgehensweise wird von ExpterInnen immer wieder als Ursache für die

äußerst moderaten Fortschritte in der Mittelmeerpolitik diskutiert (vgl. Zorob 2008: 2f). Zu den fehlenden Anreizen für die Partnerländer kommt als weiteres Problem der schwerfällige institutionelle Aufbau der Mittelmeerpolitik hinzu (vgl. Schumacher 2005: 126ff). Außerdem haben ExpertInnen seit jeher an der Höhe der vereinbarten Finanzmittel kritisiert, dass diese zur Umsetzung der hochgesteckten Zielsetzungen nicht ausreichend sei (vgl. Schumacher 1998: 115).



Abbildung 5.1: Mitglieder der Europäischen Nachbarschaftspolitik (Le Monde diplomatique 2010a)

5.2 Analyseebene I: Politischer und ökonomischer Gesamtrahmen

Marokko befindet sich in Form der Assoziierungs- und Kooperationspolitik bereits in einem Prozess der regionalen Integration mit der EU, die auf wirtschaftlicher Ebene als eine Art Vorstufe zur multilateralen Wirtschaftsliberalisierung innerhalb der WTO-Verhandlungen bezeichnet werden kann (vgl. M'barek 2002: 223). Inwieweit dieses Vorgehen mit dem Ziel kompatibel ist, irreguläre Migrationen aus Marokko nachhaltig zu reduzieren, wird im folgenden Teil kritisch diskutiert.

Bereits im Zuge des Handels- beziehungsweise Kooperationsabkommens erhielt Marokko mit Ausnahme gewisser Produkte freien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt. Im Industriegüterexport wurden von europäischer Seite umfangreiche tarifäre (Steuern auf Importe) und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (z.B. Mengenbeschränkungen, Importquoten, Produktstandards, vgl. Oxfam 2002: 103) abgebaut. Auch bei den Agrargüterausfuhren wurden Zollpräferenzen eingeführt (vgl. Schumacher 1998: 151). Allerdings sind die maghrebinischen Industrieprodukte bis heute auf dem europäischen Markt nicht konkurrenzfähig. Die Präferenzen im Agrarbereich wurden zugleich in ihrer Wirkung durch protektionistische Schutzklauseln der EU fast gänzlich wieder aufgehoben (vgl. Schumacher 1998: 123f). Somit verfehlten die Zollbefreiungen laut Schumacher nahezu ihre Wirkung (vgl. Schumacher 1998: 25-30).

Im Zuge der neuen Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen haben sich die Vertragspartner schließlich verpflichtet, mit der Schaffung einer Freihandelszone alle Handelshemmnisse innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu eliminieren (vgl. M'barek 2002: 69; Schumacher 2005: 295f; Schilder u.a. 2005: 17). Notwendig ist dieses Vorgehen, um kompatibel mit den WTO-Bestimmungen zu sein, die als grundlegendes Prinzip die Beseitigung jeglicher Diskriminierung im Handel vorsehen (vgl. Le Monde diplomatique 2009: 58). Bei näherer Betrachtung wiederholt sich allerdings das bekannte Schema:

Die europäische Verhandlungsagenda im Agrarbereich gleicht dem Versuch einer Quadratur des Kreises: Einerseits soll die eigene Agrarpolitik möglichst unangetastet bleiben, andererseits gilt es, der europäischen Agroindustrie Absatzmärkte zu eröffnen. Außerdem möchte die Union ihre Interessen in anderen Verhandlungsbereichen (zum Beispiel bei Dienstleistungen) durchsetzen, Zugeständnisse dafür im Agrarbereich sollen möglichst begrenzt werden. (Schilder u.a. 2005: 15)

a) *Industrieprodukte*: Im Industriegüterbereich wurde eine Übergangsfrist von zwölf Jahren festgelegt, um (beginnend mit 2003) alle Handelshemmnisse zu eliminieren (vgl. Nationales Richtprogramm 2005-2006: 4; Schumacher 2005: 287, 295f; Niedrist 2009: 68). Die in den Kooperationsabkommen vereinbarten Präferenzen für den Export von Industrieprodukten aus Marokko werden dabei beibehalten beziehungsweise optimiert. Zugleich muss sich aber auch Marokko im Sinne der Reziprozität dazu verpflichten, bei der Einfuhr gewerblicher Produkte aus der EU die Zollkontingente zu beseitigen (vgl. Schumacher 1998: 123ff).

OptimistInnen prognostizieren, dass die maghrebinische Unternehmerschaft im Zuge dieser Liberalisierung an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewinnen und die Industrie profitieren würde (vgl. Schumacher 1998: 125f; 2005: 297, 299).

Zahlreiche Argumente deuten aber auf erhebliche Nachteile für Marokko hin: Mit dem Verlust der Zolleinnahmen fällt zuerst eine wichtige Quelle zur Finanzierung des Staatshaushalts weg. In Folge könnte sich durch die Zollbefreiungen ein Preisvorteil für EU-ProduzentInnen ergeben, was zwangsläufig zu einer Handelsumlenkung führen würde (vgl. Schumacher 1998: 125f;

2005: 297, 299). Die geschützten binnenorientierten Industrien Marokkos würden dadurch, wie auch die EU feststellt (vgl. Länderstrategiepapier 2007-2013: 26), unter erheblichen Druck kommen. Es ist anzunehmen, dass viele marokkanische Unternehmen aufgrund der mangelnden Wettbewerbs- und Konkurrenzfähigkeit ihrer Produkte aus dem Markt scheiden werden (vgl. Schumacher 1998: 125f; 2007: 298f; M'barek 2002: 82). Laut Prognosen werden dreißig (vgl. Rhein 2006: 531f) bis sechzig Prozent (vgl. Schumacher 2005: 298) der heute bestehenden industriellen Unternehmen in den nächsten Jahren vom Markt verschwinden. In Folge würde eine Vielzahl an Arbeitskräften freigesetzt und der Migrationsdruck verstärkt werden (vgl. Schumacher 1998: 125f).

Bilanzierend läßt sich daher sagen, daß es in erster Linie die EU sein wird, die aus der Errichtung von Freihandelszonen im Industriegüterbereich profitieren wird. Eine derartige Liberalisierung führt (...) zu Anpassungslasten, die einer Verschärfung der sozioökonomischen Krise sowie einer Erhöhung des Migrationsdrucks Vorschub leisten können. (Schumacher 1998: 126)

Die nachteiligen Auswirkungen des Freihandels mit Industrieprodukten für die Mittelmeer-drittländer steht somit im Gegensatz zu den eigentlichen Zielsetzungen der euro-mediterranen Partnerschaft (vgl. M'barek 2002: 220f).

b) *Agrarprodukte*: Gemäß den Vorschriften der WTO müssen auch Agrarerzeugnisse in einem angemessenen Zeitrahmen in den Freihandel miteinbezogen werden (vgl. Rhein 2006: 531f; Zorob 2008: 3). Auf europäischer Seite trifft diese Forderung, wie es Rhein formuliert, auf einen empfindlichen Nerv (vgl. Rhein 2006: 531f). Während im Industriegüterbereich die Übergangsfrist auf zwölf Jahre festgelegt wurde, enthalten die Assoziationsabkommen im Agrarbereich bisher keine konkreten Liberalisierungsschritte (vgl. Schumacher 2005: 287, 295f; Niedrist 2009: 68; Alpago 2010: 78). Die Aufhebung tarifärer Handelsbeschränkungen wird erneut durch die Anwendung nicht-tarifärer Handelshemmnisse um bis zu hundert Prozent eingeschränkt (vgl. Schumacher 1998: 127; 2005: 287). Letztlich fehle jeglicher Hinweis, dass es sich bei der Ausnahme landwirtschaftlicher Güter vom Freihandel nur um eine temporäre Bestimmung handelt (vgl. Schumacher 2005: 295f). Bisher halten die neuen Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen somit fast unverändert am europäischen Detailprotektionismus fest (vgl. Schumacher 1998: 151). Das heißt der Schutz der eigenen ProduzentInnen wird durch produktspezifische Regelungen und die Überwachung der Einfuhren gewährt (vgl. M'barek 2002: 98).

Der fehlende Marktzugang für Drittstaaten ist aber nur eines der Probleme, die Oxfam als Doppelstandard der reichen Industriestaaten umschreibt (vgl. Oxfam 2002: 6): Während die EU ihre (sensiblen) Märkte weitgehend geschlossen hält, gewährt Marokko (seit 1995 WTO-Mitglied) der EU bereits jetzt beim Handel mit landwirtschaftlichen Produkten umfangreiche

Gegenpräferenzen und Zollsenkungen (vgl. M'barek 2002: 228f; Schilder u.a. 2005: 42; Oxfam 2002: 122). Daraus ergibt sich ein Paradox, das Oxfam folgendermaßen illustriert:

Competition in the international trading system can be likened to a hurdle race with a difference: the weakest athletes face the highest hurdles. When desperately poor smallholder farmers or women garment workers enter world markets, they face important barriers four times as those high faced by producers in rich countries. (Oxfam 2002: 10)

Aufgrund der Einfuhr hoch subventionierter, preisgünstiger EU-Agrareinfuhren ist anzunehmen, dass die marokkanischen ProduzentInnen unter erheblichen Wettbewerbsdruck geraten (vgl. Schumacher 2005: 299). So hat beispielsweise Oxfam errechnet, dass die EU ihre Agrarprodukte mithilfe ihrer Subventionen zu einem Preis exportiert, der ein Drittel unter dem eigentlichen Produktionspreis liegt (vgl. Oxfam 2002: 11).

Während die EU also selbst eine andere Politik praktiziert (vgl. Oxfam 2002: 61, 123; Le Monde diplomatique 2009: 58f), betont sie im Hinblick auf die Drittstaaten die Wirksamkeit einer neoliberalen Freihandelsdoktrin (vgl. Schilder u.a. 2005: 59; Rhein 2006: 531; Oxfam 2002: 123). Demnach führe die vollständige Liberalisierung des Handels zu Wirtschaftswachstum und zur Verringerung der Armut beziehungsweise des Wohlstandgefälles zwischen Europa und dem Mittelmeerraum (vgl. Schilder u.a. 2005: 59; Rhein 2006: 531). Als positive Effekte werden neben den sinkenden Importkosten das Wachstum, die Preissteigerung und die Diversifizierung der Exporte in den Partnerländern genannt (vgl. Oxfam 2002: 61f; Persson/Wilhelmsson 2007: 29; M'barek 2002: 78ff). In Folge würde auch der Migrationsdruck nachlassen, weil sich die betroffenen Staaten im Zuge der Handelsliberalisierung auf solche Sektoren spezialisieren würden, in denen der Überschuss an niedrig qualifizierter Arbeitskraft zum Einsatz käme. In diesem Vorgang bestehe der komparative Kostenvorteil der „Entwicklungsländer“, der in Folge zur Steigerung des Einkommens, der Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Abnahme von Migrationen führen würde (vgl. Dayton-Johnson 2007: 116). Unberücksichtigt bleibt bei dieser Argumentation aber, dass viele MigrantInnen hochqualifizierte Arbeitskräfte sind und eine Spezialisierung alleine das Arbeitslosenproblem nicht lösen kann (vgl. Dayton-Johnson 2007: 116).

Aber nicht nur deshalb fechten KritikerInnen diese positive Einschätzung der Handelsliberalisierung an (vgl. Oxfam 2002; Raffer 2004; Gallbraith 2010; Dunkley 2004; Reinert 2008 u.a.). Aus ihrer Sicht ist der Freihandel kein entwicklungspolitisches Konzept, „(…) *das zur breitenwirksamen Wohlstandsmehrung instrumentalisiert werden kann.*“ (M'barek 2002: 86).

Die Schaffung einer Freihandelszone zwischen Ländern [Anm. Europa und Maghreb] mit so großen Unterschieden der menschlichen und technologischen Ressourcen, der Produktivität und des Pro-Kopf-Einkommens stellt ein Novum in der Wirtschaftsgeschichte dar. Das Unternehmen, so kühn es im Ansatz auch sein mag, enthält daher erhebliche Risiken. Diese

betreffen in erster Linie die Mittelmeerländer. (vgl. Rhein 2006. 531)

Dieser Argumentation setzt die EU häufig das Vorzeigbeispiel der Integration der südeuropäischen Nachbarstaaten entgegen. Dabei klammern die Verantwortlichen aber aus, dass die Ausgangsbedingungen für diese Länder weitaus günstiger und die finanzielle Unterstützung viel größer war (vgl. M'barek 2002: 88).

Eher lässt sich die Schaffung einer euro-mediterranen Freihandelszonen mit dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA, 1994) und der Integration Mexiko's vergleichen. M'barek betont dabei aber, dass die Asymmetrien zwischen der EU und den Maghrebländern noch viel ausgeprägter sind als jene zwischen Mexiko und den USA (vgl. M'barek 2002: 81). Wie bei Imhof (2004), Parnreiter (1999), Massey (1995), Oxfam (2002: 136) u.a. detailliert nachgelesen werden kann, brachte die neoliberale Modernisierung Mexikos zwar einerseits GewinnerInnen, aber auf der anderen Seite einen weitaus höheren Anteil an VerliererInnen hervor. Während die Exportindustrie in Mexiko deutlich profitierte, verschärfte sich die Lage des binnenwirtschaftlichen Sektors und der Agrarwirtschaft dramatisch (vgl. Parnreiter 1999: 199f). Die untergeordnete ökonomische Integration in die internationale Arbeitsteilung hat in Mexiko ein inneres Ungleichgewicht in der abhängigen Gesellschaft und daraus folgend einen verstärkten Migrationsdruck hervorgerufen (vgl. Gratius 2002: 157).

Ähnlich dem mexikanischen Beispiel verfüge Marokko gegenwärtig nicht über die nötigen Voraussetzungen, um einen Liberalisierungsprozess durchzuführen (vgl. M'barek 2002: 225). Im Falle einer raschen Öffnung der marokkanischen Agrarmärkte prognostiziert M'barek einen Strukturwandel mit deutlichen sozialen Härten (vgl. M'barek 2002: 106, 192f, 195ff, 229f). Betroffen seien davon vor allem die armen und ländlichen Haushalte (vgl. Löfgren/El-Said/Robinson 2001: 129), wobei zu bedenken gilt, dass rund 37% aller marokkanischen Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt sind (vgl. M'barek 2002: 223).

Durch die Rückgänge in der Produktion und im Preis würden entsprechend Arbeitsmarktresourcen freigesetzt und die Landflucht verschärft werden (vgl. M'barek 2002: 209, 217). Wie die Kommission selbst anerkennt, wird Armut durch die Landflucht somit zunehmend auch zu einem städtischen Problem. Mehr als die Hälfte der MarokkanerInnen (55%) leben heute in den Städten, die einem massiven Wachstum unterliegen (vgl. Nationales Richtprogramm 2005-2006: 15).

Hier entsteht offenkundig ein Widerspruch im Konzept der EU, die als wichtigste Ursache von Migration unter anderem Arbeitslosigkeit nennt (vgl. Kapitel 4.1.2.). Wie KritikerInnen betonen, scheint es, dass (...)

(...) ein Teil der angestrebten Maßnahmen im sozialen und kulturellen Bereich [Anm. der Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen] den Bestimmungen hinsichtlich der handelspolitischen Zusammenarbeit zuwiderläuft, so daß nur bedingt von einer inneren Kohärenz der Abkommensziele gesprochen werden kann. Werden nämlich die voraussichtlichen

Folgen der Industriegüter-Freihandelszone sowie der Öffnung der marokkanischen (...) Agrarmärkte für europäische Produkte zugrunde gelegt, so kann kaum davon ausgegangen werden, daß bspw. der Migrationsdruck abnimmt, werden doch bei Umsetzung der handelspolitischen Vorschriften der Europa-Mittelmeer-Abkommen Arbeitsplätze in Marokko und Tunesien eher abgebaut als geschaffen. (Collinson 1996: 78 ¹ in Schumacher 1998: 137)

Es mutet so gesehen paradox an, mithilfe von Entwicklungsprogrammen den Migrationsdruck verringern zu wollen, „(...) von dem jedoch zu erwarten ist, daß er durch die Umsetzung der neuen handelspolitischen Bestimmungen zunimmt.“ (Schumacher 1998: 157). Das europäische Konzept „(...) Handel und Investitionen 'ja', Einwanderung 'nein' (...)“ (Rhein 2006: 524), ist im Hinblick auf diese Überlegungen (und auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung der marokkanischen Rücküberweisungen, vgl. Kreienbrink 2005: 2000 u.a.) kritisch zu bewerten. Solange das derzeitige Weltwirtschaftssystem mit seinen Transformationsprozessen die globale Ungleichheit beziehungsweise das Wohlstandsgefälle verschärft, so betonen KritikerInnen, werde auch der Migrationsdruck nicht abnehmen (vgl. AGEZ 2007: 8; Castles 2007: 55). Nachdem der verstärkte Handel und Migrationen außerdem einander begünstigen, ist der parallele Einsatz von restriktiven Maßnahmen zur Kontrolle und Reduktion von Wanderungen als inkohärente Vorgangsweise zu bewerten (vgl. Fontagné/Péridy 2006 ² in Dayton-Johnson 2007: 118).

Overall, it could be argued that Northern policies in the areas of trade, international co-operation and foreign affairs are major causes of the very migratory flows that Northern migration policies seek to control. (Castles 2007: 42)

Solange die europäische Agrar- und Handelspolitik der EU systematische Vorteile einräumt (vgl. Schumacher 2005: 371f), sind außerdem entwicklungspolitische Maßnahmen in ihrer Effizienz und Sinnhaftigkeit kritisch zu hinterfragen. Oxfam schätzt beispielsweise, dass die Handelsrestriktionen reicher Länder – allen voran die EU und ihre Agrarpolitik (vgl. Oxfam 2002: 11) – den „Entwicklungsländern“ 100 Milliarden \$ pro Jahr kosten: Das ist zweimal so viel wie diese Länder im gleichen Zeitraum an öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit erhalten (vgl. Oxfam 2002: 43).

Entwicklungspolitik kann nicht mit Entwicklungshilfe gleichgesetzt werden, sondern bedeutet zuallererst einen fairen Interessensausgleich in den Wirtschaftsbeziehungen. Hier hat gerade die Wirtschaftsmacht EU, deren Agrarpolitik ein protektionistisches Ärgernis ist und besonders Agrarexporteure im Süden benachteiligt, noch viel zu tun. (Nuscheler 2004: 185)

¹Collinson, Sarah (1996): *Shore to Shore. The Politics of Migration in Euro-Maghreb Relations*. London: Royal Institute for International Affairs.

²Fontagné, L; Péridy, N. (2006): *Morocco. Policy Coherence Case Study*. <http://www.oecd.org/dev/migration> (Im Internet derzeit leider nicht erhältlich).

5.3 Analyseebene II: Entwicklungspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration gesamt

	Generaldirektion Außenbeziehungen (GD Relex)	
	Geographische Programme	Thematische Programme
2000	MEDA II Finanzielle und technische Begleitmaßnahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer	Aeneas
2001		
2002		
2003		
2004		
2005		
2006	ENPI Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument	Thematisches Programm für Migration und Asyl
2007		
2008		
2009		
2010		
2011		
2012		
2013		
	Official Development Assistance (ODA)	

Abbildung 5.2: Summe aller Außenhilfeinstrumente der DG Relex mit Projekten in Marokko zur Bekämpfung irregulärer Migration. Die Haushaltslinie B7-667 (2001 bis 2003) lag als Vorgängerprogramm in der Verantwortung der damaligen Generaldirektion für Justiz und Inneres

Im folgenden Abschnitt werden alle Außeninstrumente der EU beziehungsweise deren konkrete Projekte in Marokko untersucht, die im besagten Zeitraum (2002 bis 2010) auf die Bekämpfung irregulärer Migration zielen und als ODA-Mittel angerechnet wurden (vgl. Abbildung 5.2). Grundsätzlich wird dabei zwischen proaktiven, ursachenanalytischen Maßnahmen (Root Causes Approach) und reaktiven, kontrollorientierten Maßnahmen (Remote Control Approach) unterschieden. Die Projekte werden also je nachdem unterteilt, ob sie vorwiegend präventive oder restriktive Maßnahmen enthalten.

Als dritte Kategorie existieren daneben noch Maßnahmen im Management-Bereich, dem nicht eindeutig definierbare Projekte zugeordnet wurden (vgl. Kapitel 3.2.3). Konkret betrifft das mit dem „Barcelona Tangier Programme“ (Aeneas) und einem Projekt für unbegleitete Minderjährige ³ (Thematisches Programm) zwei Projekte (vgl. EuropeAid 2008; 2010c). Laut Auskunft der Kommission enthalten sie zwar ähnliche Maßnahmen wie die Präventionsprojekte, zielen aber nicht auf die eigentlichen Ursachen von irregulärer Migration, sondern das

³Titel: Prévention de la migration illégale des mineurs non accompagnés.

Migrationsmanagement.

Das zentrale Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit besteht jedenfalls nicht darin, ob die europäische Migrationspolitik in Summe eher aus präventiven oder kontrollorientierten Maßnahmen besteht. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Maßnahmen durch die Außenhilfelinstrumente (ODA-Mittel) der EU umgesetzt wurden. Dabei wird aber ausschließlich der Beitrag analysiert, den die Kommission (als 28. Akteurin) zu den einzelnen Projekten (ko)finanziert. Die Analyse gestaltet sich dabei im Hinblick auf drei Aspekte schwierig:

- a) Bei den Thematischen Programmen (B7-667, Aeneas, Thematisches Programm) wird das Projektbudget meist für eine ganze Ländergruppe veranschlagt. Details zum marokkanischen Projektbudget waren von den Dienststellen der Kommission nicht erhältlich.
- b) Die Projekte zur Bekämpfung irregulärer Migration sind in den Dokumenten der EU grundsätzlich klar als solche gekennzeichnet. Jedoch ist die Abgrenzung zu anderen Maßnahmen (z.B. Border Management) mitunter nicht eindeutig (vgl. Picard u.a. 2009: 72) . Nachdem die einzelnen Projektebenen (z.B. irreguläre Migration und Menschenhandel) letztlich aber nie eindeutig voneinander abgrenzbar sein werden, wird die Kategorisierung der EU übernommen und dementsprechend nur Projekte unter dem Titel „irreguläre Migration“ analysiert.
- c) Der Einsatz entwicklungspolitischer Maßnahmen zur Reduzierung von Migrationsursachen wird in den Dokumenten der EU oftmals nicht explizit erwähnt. Zwar sind Entwicklungsprojekte nach wie vor Bestandteil der untersuchten Programme, großteils wird aber in den Quelldokumenten nicht explizit auf den Nexus zur Migrationspolitik verwiesen. Weshalb dem so sein könnte, wird in der zusammenfassenden Bewertung noch diskutiert. In der vorliegenden Untersuchung werden jedenfalls nur entwicklungspolitische Projekte berücksichtigt, bei denen explizit ein Verweis auf deren migrationshemmende Wirkung gegeben wird. Manchmal handelt es sich dabei um vage Zielsetzungen wie „(. . .) *den Verbleib der Bevölkerung begünstigen* (. . .)“ (Nationales Richtprogramm 2007-2010: 34).
- d) Für Verwirrung sorgte zudem, dass die strategische Erarbeitung der thematischen Programme (als Teil des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit, DCI) eigentlich in der Verantwortung der GD Entwicklung liegt. Wie aber bei Picard (u.a. 2009: 179) nachzulesen ist und seitens der Kommission bestätigt wurde, war die GD Relex (Außenbeziehungen) für das Design und die Programmierung von Aeneas und dem Thematischen Programm für Migration und Asyl zuständig. Auch gegenwärtig ist die GD Relex für migrationspolitische Maßnahmen (in Zusammenarbeit mit der GD Inneres) in Marokko betraut.

5.3.1 Geographische Programme

Meda & ENPI

Das Regionalprogramm Meda (finanzielle und technische Begleitmaßnahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer) bildete das Hauptinstrument zur Umsetzung der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (vgl. Riesch 2007: 86f; Jahn u.a. 2006: 34f). Die Finanzierung erfolgte durch den EU-Haushalt (Kreditlinie 410). Über 86% der veranschlagten Mittel flossen dabei in die bilaterale Kooperation, weshalb die regionalen Projekte nicht im Detail in der Analyse berücksichtigt werden.

Die Meda-Verordnung erweist sich im Hinblick auf ihre Schwerpunktbereiche sehr vielseitig und progressiv. Angesichts ihres Finanzvolumens wird ihr aber nur eine geringe Wirkungskraft prognostiziert (vgl. Schumacher 1998: 156). Zwischen 1995 und 1999 (Meda I) wurden beispielsweise nur 26% der budgetierten Mittel auch tatsächlich ausbezahlt. Im Jahr 2002 lag die Quote immerhin bei 72%. Im Vergleich zu den Kosten für die Drittstaaten (z.B. im Zuge der infrastrukturellen Modernisierung etc.) sei die finanzielle Unterstützung aber noch immer unzureichend (vgl. Berger 2003: 42). Im Rahmen von Meda 1 (1995 bis 1999) wurden rund 3,4 Mrd. Euro, bei Meda II rund 5,4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt (vgl. Länderstrategiepapier 2007-2013: 2). Marokko erhielt unter allen Mittelmeer-Partnerländern die meiste Gemeinschaftshilfe (vgl. Länderstrategiepapier 2007-2013: 20; Riesch 2007: 90).

Wie bereits erwähnt, teilte sich das Programm in zwei Phasen auf, wobei für diese Arbeit vor allem Meda II (2000 bis 2006) von Bedeutung ist. Aufgrund divergierender Interessen zwischen der EU und den Mittelmeerländern kam es von 1995 bis 1999 (Meda I) zu keiner Kooperation im Migrationsbereich (vgl. Riesch 2007: 86). In der zweiten Phase des Programms avancierte das Thema Einwanderung hingegen zur Priorität in den Programmplanungsdokumenten, den Länderstrategiepapieren (LSP) und nationalen Richtprogramme (PIN) (vgl. Verordnung EG Nr. 2698/ 2000). Schwerpunktmäßig setzte das Programm auf die Stärkung der institutionellen Kapazitäten, die Verbesserung der Grenzkontrollen und Aufnahmeeinrichtungen für AsylwerberInnen, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung beziehungsweise des Menschenhandels und die Rückführung und Wiedereingliederung von Flüchtlingen (vgl. KOM 2006/26: 6).

Im Jahr 2007 wurde Meda durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) abgelöst, wobei für den Zeitraum von 2007 bis 2010 in Summe 333 Mio. Euro bereitgestellt wurden (vgl. Chardon/Seeger 2009: 298).

Wie aus der Tabelle (vgl. Abbildung 5.3, S. 77) hervorgeht, sah das erste nationale Richtprogramm (2002-2004) für Marokko zwei Projekte Bereich irregulärer Migration vor, eines („Entwicklung der nördlichen Regionen“) fand davon im Präventionsbereich statt (vgl. Kommission 2001c: 44ff; Jahn u.a. 2006: 37; Riesch 2007: 88f). Mit dem Projekt „Rocade“ beziehungsweise „Khenfira II“ wurde dieser präventive Ansatz auch in den Folgejahren (bis 2010) fortgesetzt.

Geographische Instrumente

Präventive Maßnahmen „Root Causes Approach“		Kontrollmaßnahmen „Remote Control Approach“	
MEDA II (NIP 2002-2004): Entwicklung der nördlichen Regionen	42 Mio €	MEDA II (NIP 2002-2004): Technische & finanzielle Unterstützung für eine effektive Grenzüberwachung	40 Mio €
MEDA II (NIP 2005-2006): Entwicklung der nördlichen Regionen	34 Mio €	MEDA II (NIP 2007-2010): Technische und finanzielle Unterstützung für eine effektive Grenzüberwachung	68 Mio €
MEDA II (NIP 2005-2006): Khenfira II: Partizipative ländliche Entwicklung in der Provinz Khenfira	6 Mio €		
ENPI (NIP 2007-2010): Straßenprojekt Rocade	25 Mio €		
107 Mio €		108 Mio €	
ENPI (NIP 2010-2013): Entwicklung der nördlichen Regionen	--		

Abbildung 5.3: Geographische Instrumente: Alle aus ODA-Mitteln finanzierten Projekte im Bereich irregulärer Migration in Marokko. Quellen: Nationale Richtprogramme, Länderstrategiepapiere

Parallel dazu wurde aber mit dem zweiten Projekt („Gestion des Controles Frontaliers“) von 2002 bis 2010 kontinuierlich in Kontrollmaßnahmen investiert. Die Ausgaben beliefen sich hierfür wie auch bei den Präventionsprojekten auf rund 108 Mio. €. In Summe wurden somit zwar mehr Projekte im Bereich der Prävention initiiert, die finanziellen Ausgaben für Kontroll- und Präventionsmaßnahmen beliefen sich aber auf die gleiche Höhe.

Obwohl sich die folgende Arbeit auf den Bereich der bilateralen Kooperation konzentriert, soll außerdem nicht unerwähnt bleiben, dass der Bereich Justiz und Inneres auch in der regionalen Kooperation einen Schwerpunkt darstellt(e). Im Jahr 2003 wurde auf der Euromed-Konferenz ein regionales Kooperationsprogramm zur justiziellen Zusammenarbeit, darunter auch im Bereich der Migration, vereinbart. Rechtliche Fragen in diesem Bereich werden seitdem als eigenständiges Element der euro-mediterranen Beziehungen, sowohl auf der regionalen als auch der

bilateralen Ebene, gehandhabt. Die ersten regionalen Programme konzentrierten sich (von 2002 bis 2006) auf das Training von Beamten und der Polizei sowie die Errichtung eines gemeinsamen Informations- und Analysesystems für Migrationsbewegungen. Die zweite Phase des regionalen Meda II-Programms konzentrierte sich schwerpunktmäßig auf die Regulierung der Migration und Grenzkontrollen (vgl. Jahn u.a. 2006: 36).

5.3.2 Thematische Programme

Thematische Instrument	
Kontrollmaßnahmen „Remote Control Approach“	
1) AENEAS (2005-2008) Projekt: Seahorse (Marokko, Senegal, Kap Verde ua). Verstärkter Dialog, Koordinierung, Schulungen im Bereich des Grenzschutzmanagement	2 Mio €
2) AENEAS (2006-2008) Projekt: Seahorse Network (Marokko, Senegal, Kap Verde ua). Aufbau eines transnationalen Netzwerks zur Bekämpfung der irregulären Migration.	2 Mio
3) AENEAS (2007-2010) Projekt: Strengthening the Criminal Justice System Response to Smuggling of Migrants in North Africa (Marokko, Algerien ua). Stärkung des Justizsystems im Bereich Menschenhandel.	1.5 Mio
4) Thematisches Programm (2009-2010) Projekt: Seahorse Cooperation Centres (Marokko, Senegal ua). Erweiterung des „Seahorse-Netzwerks“, Schaffung von Kooperationszentren, Schulungen für Grenzschutzbeamte	2 Mio €
5) Thematisches Programm (2009-2010) Projekt: Interactive Map on Irregular Migration Routes and Flows (Marokko, Libyen, Algerien, Libanon ua). Informationsaustausch (Webplattform etc.) zur Verbesserung des Migrationsmanagements.	2 Mio €
6) Thematisches Programm (2009-2010) Projekt: Regional Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) Programme for Stranded Migrants (Marokko, Libyen, ua) Rückkehrhilfe- und beratung, Reintegrationshilfe, Kapazitätsausbau in den Transitländern, etc.	2 Mio €

Abbildung 5.4: Thematische Instrumente: Alle aus ODA-Mitteln finanzierte Projekte im Bereich irregulärer Migration in Marokko. Quellen: EuropeAid 2008; 2010c; 2010d; Picard u.a. 2009; MacKellar/Rousselot/Petrucci 2010. Daneben wurde von diversen Dienststellen der Kommission Auskunft zu den einzelnen Projekten erteilt

Haushaltslinie B7-667

Das Programm zur Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration (B7-667, rund 42,5 Mio. Euro) wurde im Jahr 2001 als Ergänzung zu Meda errichtet (vgl. KOM 2006/26: 5; Niederberger/Wichmann 2003: 49). Von 2001 bis 2003 wurden unter der GD Justiz und Inneres 49 Projekte finanziert (CSES 2007: 16ff). Die Hauptbereiche des Programmes waren die Verhütung der irregulären Migration, die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung von MigrantInnen in ihre Herkunftsländer, der Flüchtlingsschutz und ein effizientes Migrationsmanagement in den Drittstaaten und der Bereich Migration und Entwicklung (vgl. KOM 2006/26: 6; Picard u.a. 2009: 20).

Das Programm zielte aber nicht auf die direkte Beeinflussung von Migrationen, sondern inkludierte vor allem vorbereitende Maßnahmen (z.B. Kapazitätsaufbau, Forschung etc.) (vgl. CSES 2007: 16ff). Wie in der Evaluierung des Programmes festgehalten wird, zielten erstmals auch Maßnahmen auf den Bereich Migration und Entwicklung (vgl. CSES 2007: 40).

Wenngleich für Projekte in Marokko keine Zahlen verfügbar sind, so erhielten die Maghrebstaaten in Summe rund 9 Mio € (vgl. CSES 2007: 80). Mit diesen Mitteln wurden auch fünf Projekte finanziert, die auf die Bekämpfung irregulärer Migration zielten (vgl. CSES 2007: 68). Die Haushaltslinie B7-667 enthielt also keine Projekte im Bereich der Prävention. Den Schwerpunkt bildete im Maghreb (neben Programmen im Bereich Migration und Entwicklung) die Bekämpfung der irregulären Migration.

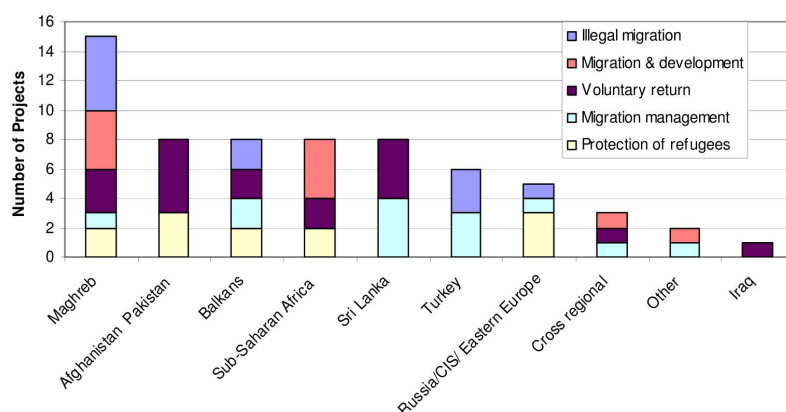


Abbildung 5.5: Programm B7-667: Projektschwerpunkte nach Regionen (CSES 2007: 82)

Aeneas

Der Haushaltslinie B7-667 folgte im Jahr 2004 Aeneas, das Programm für finanzielle und technische Hilfe für Drittländer in den Bereichen Migration und Asyl (vgl. Verordnung EG Nr. 491/2004). Aeneas beschränkte sich noch deutlicher auf Regulierungsmaßnahmen und war vor allem für Länder gedacht, mit denen Rückübernahmeabkommen ausgehandelt wurden

(vgl. KOM 2006/26: 6f; Riesch 2007: 77f). Nachdem sich die Verhandlungen als schwierig gestalteten, versuchte die EU mithilfe des Programms den Abschluss von Rückübernahmeabkommen in eine umfassendere Kooperationsagenda zu setzen. Im Sinne einer zunehmenden Konditionalisierung der Entwicklungskooperation erhielten Drittstaaten, welche zur Aushandlung von Rückübernahmeabkommen bereit waren, technische und finanzielle Hilfe im Bereich des Migrationsmanagements (vgl. Riesch 2007:77).

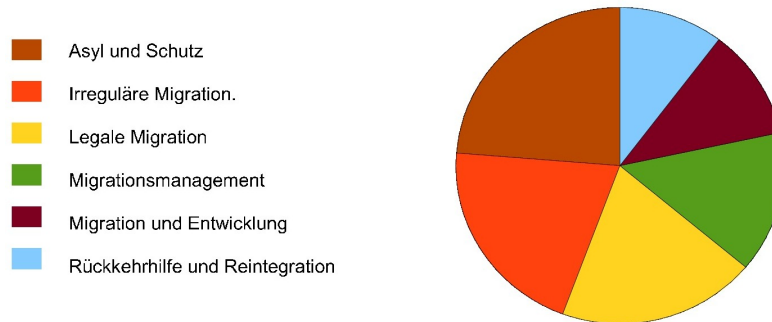


Abbildung 5.6: Programm Aeneas (2004-2006): Projekte nach Sektoren (Quelle: Picard u.a. 2009: 25-34)

Wenngleich nur rund 20 von insgesamt 108 Projekten im Bereich irregulärer Migration stattfanden, beanspruchten diese zugleich den Großteil der finanziellen Mittel. Von den besagten 20 Projekten lassen sich außerdem 14 dem Raum Afrika und Mittelmeer zuordnen (vgl. Picard u.a. 2009: 72). Maßnahmen im Präventionsbereich inkludierte das Programm Aeneas nicht.

Thematisches Programm für Migration und Asyl

Im Jahr 2007 wurde Aeneas durch das Thematische Programm für Migration 2007-2013 abgelöst, das seitdem (als Teil des DCI) die geographischen Instrumente ergänzt (vgl. KOM 2006/26: 8). Als sein Ziel erklärt das Thematische Programm die verbesserte Steuerung der Migrationsströme. Dabei sollen alle wichtigen Facetten von Migration, insbesondere der Bereich Migration und Entwicklung, abgedeckt werden. Erneut werden ausdrücklich keine Maßnahmen finanziert, die unmittelbar auf die Ursachen der Migration zielen (vgl. KOM 2006/26: 7ff).

Per se werden aus diesem Programm keine Maßnahmen finanziert, die unmittelbar die Ursachen der Migration angehen (Konflikte, Armut, unzulängliche Staatsführung usw). Diese fallen unter die breiter angelegten Kooperationsprogramme, die derzeit aus den geografischen Instrumenten und künftig im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) (...) finanziert werden. (KOM 2006/26: 9)

Auch beim Thematischen Programm waren leider keine Details zu Marokko erhältlich, weil das Finanzvolumen stets für ganze Ländergruppen veranschlagt wird. Im Hinblick auf den finanziellen Umfang der Programme ist außerdem festzuhalten, dass dieser für die einzelnen

Nationen im Vergleich zu den geographischen Instrumenten eher gering ist. Das heißt, dass die Projekte tatsächlich als Ergänzung zu den geographischen Instrumenten zu verstehen sind. Davon einmal aber abgesehen, sind die Ergebnisse in Bezug auf die Inhalte der Programme recht deutlich: In keinem der drei Programme (B7-667, Aeneas, Thematisches Programm für Migration und Asyl) wurden Maßnahmen im Präventionsbereich finanziert. Im Bereich der irregulären Migration wurden ausschließlich kontrollorientierte, reaktive Projekte umgesetzt. Natürlich lässt sich argumentieren, dass die Programme zwar keine Maßnahmen im Präventionsbereich, dafür aber solche im Bereich Migration und Entwicklung, beinhalten. Nachdem dieser Schwerpunkt in den geographischen Programmen aber völlig fehlt und das Budget der thematischen Programme vergleichsweise gering ist, kann die Reichweite und Umsetzungskapazität der Projekte im Bereich Migration und Entwicklung als eher gering eingestuft werden.

5.3.3 Zusammenfassende Bewertung der Programme

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass in den geographischen und thematischen Programmen mehr Mittel für restriktive und kontrollorientierte Maßnahmen als für den Präventionsbereich verausgabt wurden (vgl. Riesch 2007: 79).

Innerhalb der geographischen Programme können vier Projekte dem Root Causes Approach und zwei Projekte dem Remote Control Approach zugeordnet werden. Im Hinblick auf die Finanzierung wurde aber mit je 108 Mio. € in beide Handlungsfelder (sprich die Präventions- und Kontrollebene) gleichermaßen investiert.

Innerhalb der thematischen Programme wurden im Hinblick auf irreguläre Migration keine Maßnahmen zur Bekämpfung der Migrationsursachen umgesetzt, sondern lediglich zusätzliche Mittel für restriktive Maßnahmen bereitgestellt. Das Budget der thematischen Programme ist im Vergleich zu den geographischen Programmen zwar vergleichsweise gering, ändert aber nichts an der Tatsache, dass durch die besagten Projekte zusätzliche Mittel für restriktive Maßnahmen zur Verfügung gestellt wurden.

In Summe übertreffen also die verausgabten ODA-Mittel für reaktive Kontrollmaßnahmen (Remote Control Approach) jene für präventive Maßnahmen (Root Causes Approach). Damit lässt sich die Annahme bestätigen, dass es bei den entwicklungspolitischen Projekten und Programmen der EU zur Bekämpfung der irregulären Migration aus Marokko tatsächlich zu einer Divergenz zwischen der formulierten Zielsetzung und der konkreten Umsetzung kommt (vgl. Benedikt 2002: 6). Diese Divergenz besteht darin, dass die aus öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) finanzierten Maßnahmen eher kontrollorientiert und reaktiv ausgerichtet sind, was einer Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Interessen der Migrationspolitik entspricht.

Firstly, in terms of the limits of externalisation, we find that by prioritising European

interests in border controls, a paradox emerges whereby the rhetoric is one of openness to development and cooperation issues, while the practical implementations based on a Euro-centric perspective privileging border management and the need to control illegal migratory flows. (Aubarell u.a. 2009: 11)

5.4 Analyseebene III: Inhalte und Umsetzung der präventiven, proaktiven Maßnahmen

Im Hinblick auf die Projekte, in denen finanzielle Mittel der Entwicklungskooperation explizit zur Reduktion von Migrationsursachen eingesetzt wurden, werden im Folgenden aus Perspektive der Weltsystemtheorie kritisch deren Inhalte und Zielsetzungen hinterfragt.

A) Meda III/ ENPI (2002-2013): Sozioökonomische Entwicklung der nördlichen Regionen (76 Mio. €): Mit dem nationalen Richtprogramm 2002-2004 wurde, wie bereits erwähnt, erstmals auch ein Projekt im Präventionsbereich implementiert und in den Folgejahren fortgesetzt (vgl. Jahn u.a. 2006: 35; Riesch 2007: 89f; KOM 2006/26: 6). Als Ziel verfolgt das Projekt die sozioökonomische Entwicklung der nördlichen Regionen (*Provinces du Nord*), um dort die Gründe für die starke Abwanderung der Bevölkerung in Richtung Europa (circa 40 Prozent aller marokkanischer AuswanderInnen kommen aus der Region) zu bekämpfen (vgl. Jahn u.a. 2006: 35; Riesch 2007: 89f). Im Norden lebt die Bevölkerung hauptsächlich von der Landwirtschaft beziehungsweise dem Anbau von Cannabis (vgl. Riesch 2007: 89f). Durch den Aufbau einer infrastrukturellen und wirtschaftlichen Basis und die Schaffung von Arbeitsplätzen soll das Projekt nationale und ausländische Investoren anziehen (vgl. Jahn u.a. 2006: 35).

B) Meda II (2005-2006): Khenfira. Partizipative ländliche Entwicklung, Provinz Khenfira (6 Mio. €): Ähnlich den nördlichen Provinzen sei auch die Bergregion des zentralen mittleren Atlas (Provinz Khenfira) von der sozialen und ökonomischen Entwicklung des Landes ausgeschlossen (vgl. Nationales Richtprogramm 2005-2006: 19). Dies sei unter anderem auf die dortige Subsistenzwirtschaft und das geringe Lohnniveau zurückzuführen. Vor allem unter jungen Leute sei Arbeitslosigkeit und daraus resultierend Emigration die Folge. Als eines der drei Hauptziele definiert das Nationale Richtprogramm deshalb „(. . .) *a better social balance and combating poverty, rural depopulation and emigration.*“ (Nationales Richtprogramm 2005-2006: 19) Als Hauptkomponenten beinhaltet das Projekt die landwirtschaftliche Entwicklung, die Vergabe von Mikrokrediten, den Aufbau der sozioökonomischen Infrastruktur, die Vergabe von Mikrokrediten u.a. (vgl. Nationales Richtprogramm 2005-2006: 19).

C) *Meda II (2007-2010): Straßenprojekt Rocade* (25 Mio. €): Die nördlichen Provinzen (Al Heceima, Chechaouen, Nador, Tetouan) sind nur unzureichend an das nationale Straßennetz und Fremdenverkehrsattraktionen angeschlossen (vgl. Nationales Richtprogramm 2007-2010: 33; Riesch 2007: 89f). Durch den Ausbau des Straßennetzes (und ausländische Investitionen) soll neben der Erschließung der ländlichen Gebiete auch deren sozioökonomische Entwicklung gefördert werden (vgl. Riesch 2007: 89f; Nationales Richtprorammm 2007-2010: 33f).

Bisher kennzeichne sich wirtschaftliche Lage der Region durch eine unproduktive Landwirtschaft und schwache Industrien. Die Bereitschaft nach Europa zu migrieren, sei aufgrund der geringen Chancen in der Region besonders groß (vgl. Nationales Richtprogramm 2007-2010: 33). Als einer der Leistungsindikatoren des Projekts dient deshalb die verringerte Abwanderungsrate aus der Region (vgl. Nationales Richtprogramm 2007-2010: 34; Riesch 2007: 89f.) Als weitere Indikatoren dient beispielsweise das Niveau der Motorisierung oder die Entwicklung des Kraftstoffverbrauchs (vgl. Nationales Richtprogramm 2007-2010: 34).

5.4.1 Zusammenfassende Bewertung der Projekte

Dem alten Argumentationsmuster folgend, zielen alle drei Projekte im Präventionsbereich trotz geographischer und thematischer Abweichungen auf den Aufbau einer infrastrukturellen und wirtschaftlichen Basis, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung ausländischer Direktinvestitionen (vgl. Jahn u.a. 2006: 35). Als Hauptursachen der Migration werden in den Projektbeschreibungen Armut, die geringe landwirtschaftliche Produktion und Arbeitslosigkeit definiert. Emigration werde also, dem bekannten Argumentationsmuster folgend, durch mangelndem Wohlstand und wirtschaftliche Disparitäten ausgelöst (vgl. Riesch 2007: 91).

Wie in Kapitel 4 ausführlich diskutiert wurde, betonen aber VertreterInnen der Weltsystemtheorie umgekehrt, dass Migration gerade *infolge* von (kapitalistischer) Entwicklung - zu verstehen als die Eingliederung von Regionen in die Weltwirtschaft - verursacht werde (vgl. Massey 2000: 56; Massey u.a. 2002: 277). Dieser Annahme entspricht auch die Kritik, dass die Schaffung einer Freihandelszone in Marokko (wie im ersten Analyseschritt besprochen) zu massiven sozioökonomischen Problemen führen werde (vgl. M'barek 2002: 106, 192f, 195ff). Vor allem bei den armen und ländlichen Haushalte führe die Handelsliberalisierung zur Zerstörung ihrer sozialen und ökonomischen Grundlagen, Arbeitslosigkeit und Landflucht etc. (vgl. Löfgren/El-Said/Robinson 2001: 129). Die Forschung (aber auch die Europäische Kommission selbst, vgl. KOM 2002/703: 12) stimmt überein, dass die Handelsliberalisierung und Migrationsflüsse somit kurzfristig eher einander begünstigen werden (vgl. Dayton-Johnson 2007: 116). Es können jedoch keine zuverlässigen Aussagen gemacht werden, ob und inwieweit die Migrationen

langfristig durch wirtschaftliches Wachstum auch wieder abnehmen werden (vgl. Castles/Miller 2009: 74). Die besagten Präventionsprojekte der EU wirken insofern eher als ein Versuch der Schadensbegrenzung, der im Hinblick auf seine Wirksamkeit in mehreren Punkten kritisch zu hinterfragen ist:

- a) Generell entsteht im Hinblick auf die Inhalte und Ziele der einzelnen Projekte der Eindruck, dass anstelle dem Ziel der Armutsreduzierung eher außenhandelspolitische Interessen im Vordergrund stehen (vgl. Hausschild/Schilder 2009: 14f). Das heißt die Maßnahmen zielen stärker auf den Bereich der Handelsbeziehungen, Marktwirtschaft und Sicherheit. Die Armutsbekämpfung kommt eher der „(...) *Abfederung der Folgen marktwirtschaftlicher Transitionen* (...)“ (Hauschild/Schilder 2009: 26) gleich. Das Straßenbauprojekt beinhaltet beispielsweise keine Faktoren, die von der Europäischen Kommission als Hauptursachen von Migrationen definiert werden (Armut, Arbeitslosigkeit etc.).
- b) Riesch (2007) kritisiert zudem, dass die Präventionsprojekte möglicherweise an der Zielgruppe von morgen vorbeigehen. Auch wenn im ländlichen Raum mehr Menschen auswandern möchten als in den Städten, nimmt die internationale Migration ihren Ausgangspunkt eher in den urbanen Gegenden (vgl. Riesch 2007: 93). In der Planung der Projekte blieb offenbar unberücksichtigt, dass auch in den nördlichen Provinzen 48% der Bevölkerung in Städten leben, die einem massiven Wachstum unterliegen (vgl. Nationales Richtprogramm 2005-2006: 22f).

Untersuchungen von Chattou haben jedenfalls gezeigt, dass die junge Generation (die Mehrzahl der marokkanischen MigrantInnen ist unter 30 Jahren) eher eine ablehnende Haltung gegenüber der Landwirtschaft an den Tag legt (vgl. Chattou 1998: 130f⁴ in Riesch 2007: 93f). Unter Berücksichtigung dieser und anderer soziokultureller Faktoren ist nicht unbedingt davon auszugehen, dass ein Infrastruktur-Projekt junge MigrantInnen anregt, sich infolge besserer Wirtschaftsentwicklung am Land niederzulassen (vgl. Riesch 2007: 93f).

- c) Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass die Schaffung von Transportmöglichkeiten aus Perspektive der Weltsystemtheorie im Widerspruch dazu steht, Migrationsflüsse einzudämmen. Die EU beschreibt die positiven Effekte des Infrastrukturprojekts folgendermaßen:

Schließlich sind die Infrastruktureinrichtungen von grundlegender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Durch die verkehrstechnische Anbindung bestimmter Gebiete des Landes wird der Marktzugang potentieller Produktionen sichergestellt; durch eine gute Infrastruktur werden die Handelsbeziehungen gefördert und die Unternehmenskosten gesenkt. (Länderstrategiepapier 2007-2013: 27)

⁴Chattou, Zoubir (1998): *Migrations marocaines en Europe. Le paradoxe des itinéraires*. Paris.

Unberücksichtigt bleibt aber, dass verbesserte Einkommens- oder auch Transportmöglichkeiten potentiellen MigrantInnen zu Mobilität verhelfen können (vgl. Dayton-Johnson 2007: 117; Castles 2007: 39; Parnreiter 1994: 18; Sassen 2007: 132; Imhof 2004: 220).

- d) Weiters kann aus Perspektive der Neuen Ökonomie der Migration kritisiert werden, dass Migrationen eher durch den relativen und nicht den absoluten Wohlstandsgewinn ausgelöst werden (vgl. Kapitel 4.1.3.). Wenn die Migrationswahrscheinlichkeit also mit dem veränderten Einkommen *anderer* Haushalte steigt, kann die wirtschaftliche Entwicklung den Migrationsdruck sogar erhöhen (vgl. Massey u.a. 1993: 436ff).
- e) Wie bereits erwähnt ist außerdem die Budgethöhe der Projekte im Vergleich zu den enormen Kosten für Marokko (z.B. im Zuge der infrastrukturellen Modernisierung etc.) kritisch zu hinterfragen (vgl. Berger 2003: 42).

5.5 Exkurs: Die marokkanische Migrationspolitik als Beispiel für Good Governance ?

Wie bereits erwähnt, haben sich alle teilnehmenden Mitgliedsstaaten in der Barcelona-Erklärung zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und guten Regierungsführung (Good Governance) verpflichtet (vgl. Benkö 2000: 37f). Dies ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass neben der Migration *aus* Marokko auch zunehmend die Bedeutung der Transitmigration *durch* Marokko nach Europa wächst (vgl. Haas 2009: 1; Kreienbrink 2005: 193, 203; Fargues 2004: 1349). Viele der gescheiterten (west)afrikanischen MigrantInnen entscheiden sich für einen Aufenthalt in Marokko, wodurch sich das Land mit typischen sozialen und rechtlichen Fragen konfrontiert sieht. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Bereitschaft der MarokkanerInnen zu migrieren (zumindest kurz- und mittelfristig) in Zukunft unvermindert hoch bleiben wird, könnte die Migration von MarokkanerInnen auf lange Sicht nachlassen und das Land in zunehmendem Maße zum Ziel von MigrantInnen aus Sub-Sahara-Afrika werden (vgl. Haas 2009: 1).

Vor diesen Überlegungen ist Marokko zunehmend dem Druck der EU ausgesetzt, effektivere Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration (z.B. Rückübernahmeabkommen) umzusetzen (vgl. Haas 2009: 6; Kreienbrink 2005: 193f). Wesentlicher Bestandteil ist dabei das Konzept der Good Governance (vgl. Länderstrategiepapier 2007-2013: 28). Kritische Stimmen sehen darin aber vor allem eine Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer repressiven Externalisierungspolitik. Das heißt unter dem Deckmantel der guten Regierungsführung würden die Grenzkontrollen, der Flüchtlingsschutz und die Überwachungstechnologien etc. in die Drittstaaten verlagert (vgl. Papadopoulos 2007: 98f.), um die

Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen zunehmend an die Anrainerstaaten delegieren zu können (vgl. Kasperek 2007: 13).

Countries like Morocco are economically heavily dependent on Europa. The European Union, however, will continue to tie financial aid, in particular, however, development aid to cooperation in the field of migration policy and will continue to pursue the objective of creating a *cordon sanitaire a buffer zone around its territory, in other words, to externalise entry controls*. (Kreienbrink 2005: 214).

Während das Königreich Marokko vormals die Emigration (und die daraus resultierenden Rücküberweisungen) als Teil seiner Entwicklungsstrategie definierte, änderte sich die Strategie mit der verschärften europäischen Migrationspolitik und der wachsenden irregulären Transitmigration aus dem Sub-Sahara-Raum grundlegend (vgl. Kreienbrink 2005: 199ff; Fargues 2004: 1358f). Gemäß den europäischen Vorstellungen sanktionieren die neuen marokkanischen Zuwanderungsgesetze (2003) den Menschensmuggel und die irreguläre Zuwanderung hart (vgl. Haas 2009: 6; Kreienbrink 2005: 4, 211). Neben Personen, die am Menschensmuggel beteiligt sind, sieht das neue Gesetz auch Strafen für irreguläre MigrantInnen *nach* oder *aus* Marokko vor. Die undokumentierte Einreise beziehungsweise die Überziehung der Aufenthaltsdauer wird mit einer Geldstrafe von 200 € bis 2.000 € beziehungsweise Gefängnisstrafen von ein bis sechs Monaten gefahndet. Wer sich ohne Dokumente im Land aufhält, wird mit bis zu sechs Monaten Gefängnis und/oder einer Strafe von 500 € bis 3.000 € bestraft. Auch die nicht-erlaubte Ausreise wird mit Gefängnis zwischen ein bis sechs Monate und/oder einer Strafe von 300 € bis 1.000 € bestraft (vgl. Kreienbrink 2005: 211).

Zwar beruft sich das marokkanische Gesetz auf einschlägige internationale Konventionen, in der Praxis werden die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen aber einfach oft ignoriert (vgl. GADDEM 2009; Haas 2009: 6; Kreienbrink 2005: 209f). Wie viele der MigrantInnen in Marokko aus Subsahara-Staaten vor Verfolgung und lebensbedrohenden Umständen geflohen sind, ist nicht genau bekannt. Der marokkanische Staat betrachte aber generell alle ZuwanderInnen aus Subsahara-Afrika als WirtschaftsmigrantInnen auf dem Weg nach Europa. Das hat zur Konsequenz, dass AsylwerberInnen im Allgemeinen an der Grenze abgelehnt oder als „illegale Wirtschaftsflüchtlinge“ abgeschoben werden. Laut Haas sei es auch eine gängige Praxis der marokkanischen Polizei, regelmäßig Razzien in den von MigrantInnenvierteln durchzuführen und irregulär aufhältige Personen zur algerischen Grenze zu bringen. Dort werden sie ihrem Schicksal überlassen (vgl. Haas 2009: 6).

However, the EU will need to reflect, how the claim to support democratisation and, by implication, to advance human support democratisation and, by implication, to advance human rights, can be reconciled with the pressure exerted on Morocco in regard to tightening its migration controls. (Kreienbrink 2005: 214f)

Als weiterer Kritikpunkt gilt in diesem Kontext zu bedenken, dass durch die handels- und

entwicklungspolitische Förderung der wichtigsten Herkunftsregionen wiederum selbst Migrationsdruck auf diese Länder ausgeübt wird. Würden einzelne Regionen global angekündigte Ziele wie die Halbierung der Armut ernsthaft verfolgen, hätte dies schwer einschätzbare Effekte zur Folge (Verstärkung der Süd-Süd-Migration in Regionen des Aufschwungs; verstärkte Migration aus anderen Regionen in die EU; Versuche anderer Regionen, solche Förderungen zu erlangen etc.) (vgl. Benedikt 2004: 127).

5.6 Abschließende Bewertung der bisherigen Maßnahmen

Im folgenden Abschnitt werden alle entwicklungspolitischen Maßnahmen der EU und der politische und ökonomische Gesamtrahmen in Marokko noch einmal diskutiert. Damit wird abschließend der Frage nachgegangen, ob die EU tatsächlich ihrem Anspruch gerecht werden kann, irreguläre Migrationen aus Marokko durch die Bekämpfung der Migrationsursachen zu reduzieren.

Im ersten Schritt wurde der politische und ökonomische Rahmen der Präventionsprojekte analysiert. In Anbetracht der gegenwärtigen Handels- und Agrarpolitik der EU gegenüber Marokkos kam die Analyse zu dem Schluss, dass diese den Migrationsdruck in Folge von Verdrängungseffekten, erhöhter Arbeitslosigkeit, Landflucht etc. eher verstärken wird. Wir KritikerInnen betonen, sind die Maßnahmen auf wirtschaftlicher und migrationspolitischer Ebene innerhalb der Assoziationsabkommen offensichtlich inkohärent (vgl. Schumacher 1998: 137 u.a.). Insofern ist auch das Konzept „(…) *Handel und Investitionen 'ja', Einwanderung 'nein'* (...)“ (Rhein 2006: 524) kritisch zu bewerten. Solange das derzeitige Weltwirtschaftssystem mit seinen Transformationsprozessen die globale Ungleichheit beziehungsweise das Wohlstandsgefälle verschärft, so betonen KritikerInnen, werde auch der Migrationsdruck nicht abnehmen (vgl. AGEZ 2007: 8; Castles 2007: 55).

Overall, it could be argued that Northern policies in the areas of trade, international co-operation and foreign affairs are major causes of the very migratory flows that Northern migration policies seek to control. (Castles 2007: 42)

Oxfam schätzt beispielsweise, dass Handelsrestriktionen reicher Länder – allen voran der EU und ihrer Agrarpolitik (vgl. Oxfam 2002: 11) - den „Entwicklungsländern“ 100 Milliarden \$ pro Jahr kosten: Das ist zweimal so viel wie diese Länder im gleichen Zeitraum an Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) erhalten (vgl. Oxfam 2002: 43). Solange die europäische Agrar- und Handelspolitik der EU systematische Vorteile einräumt (vgl. Schumacher 2005: 371f), sind entwicklungspolitische Maßnahmen in ihrer Effizienz und Sinnhaftigkeit kritisch zu hinterfragen.

Die Frage der Sinnhaftigkeit und Effizienz von entwicklungspolitischen Maßnahmen stellt sich aber nicht nur angesichts des gesamtpolitischen beziehungsweise wirtschaftlichen Rahmens,

sondern auch im Hinblick auf deren Inhalte und Zielsetzungen. Wie in Kapitel 3 ausführlich beschrieben wurde, stehen präventive Maßnahmen in der europäischen Migrationspolitik (Root Causes Approach) in einem Spannungsverhältnis zur Externalisierung kontroll- und sicherheitspolitischer Bereiche (Remote Control Approach). Im zweiten Analyseschritt wurde deshalb untersucht, welche Maßnahmen aus dem ODA-Budget im Bereich der irregulären Migration tatsächlich finanziert wurden. Das Erkenntnisinteresse lag dabei darin, ob vorwiegend eher präventive oder restriktive Maßnahmen finanziert wurden. Im Zuge der Analyse konnte bestätigt werden, dass es tatsächlich zu einer Divergenz zwischen der formulierten Zielsetzung und der konkreten Umsetzung kommt (vgl. Benedikt 2002: 6). Diese Divergenz besteht darin, dass die aus öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) finanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration eher kontrollorientiert und reaktiv ausgerichtet sind/waren. Dieses Vorgehen kommt einer Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Interessen der Migrationspolitik gleich.

In der Dominanz der restriktiven und kurzfristigen Maßnahmen sei laut KritikerInnen jedenfalls ein Schritt erkennbar, einen migrationspolitischen Sicherheitsgürtel zur vorbeugenden Absicherung der EU-Grenzen zu schaffen. Die langfristig vorgesehenen, teuren und aufwendigen entwicklungspolitischen Zielsetzungen sind im Vergleich hingegen schwer umsetzbar (vgl. Benedikt 2004: 121). Aubarell (u.a.) kritisiert die Externalisierung der europäischen Migrationspolitik deshalb als „(...) *reproduction of the internal policy of the EU in third countries, following an agenda of European interests aimed at a concept close to the Remote Control Approach.*“ (Aubarell u.a. 2009: 21)

Nachdem der Handel und die Migrationen aber einander begünstigen, stellt der parallele Einsatz von restriktiven Maßnahmen zur Kontrolle und Reduktion von Wanderungen aber eine inkohärente Vorgehensweise dar (vgl. Fontagné/Péridy 2006¹ in Dayton-Johnson 2007: 118). Vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass eine restriktive Migrationspolitik das Problem irregulärer Migration unter Umständen eher verschärfen kann, muss diese Vorgehensweise kritisch bewertet werden (vgl. Kapitel 2).

Aber nicht nur der gesamtpolitische Rahmen und der verstärkte Einsatz restriktiver Maßnahmen weisen Widersprüche auf. Auch bei den einzelnen Projekten im Präventionsbereich ergeben sich Unstimmigkeiten, wenn es darum geht, Migrationen nachhaltig zu reduzieren. Auffällig war bei der Analyse der präventiven Projekte, dass der Zusammenhang zwischen den Ursachen von Migrationen und entwicklungspolitischen Maßnahmen generell sehr vage formuliert wurde. Lediglich am Rande wird in den Dokumenten oberflächlich auf den Kreislauf von Armut, Arbeitslosigkeit und Migration verwiesen. Die besagten Projekte wirken eher wie ein Versuch der Schadensbegrenzung und die Armutsbekämpfung eher als „(...) *Abfederung der Folgen marktwirtschaftlicher Transitionen* (...)“ (Hauschild/Schilder 2009: 26). In ihren Inhalten sind die Projekte in mehreren Punkten zu hinterfragen: Einerseits bleiben in den Projekten die

Bedeutung der marokkanischen Städte als Migrationspol und damit verbunden soziokulturelle Faktoren unberücksichtigt (vgl. Riesch 2007: 93f). Außerdem mutet es widersprüchlich an durch die Schaffung von Transportmöglichkeiten Migrationen eindämmen zu wollen (vgl. Dayton-Johnson 2007: 117). Aus Perspektive der Neuen Ökonomie der Migration lässt sich außerdem kritisch hinterfragen, ob der Wunsch zu migrieren nicht gerade im Zuge des relativen Wohlstandgewinnes durch die Projekte verstärkt werden könnte. Zuletzt ist außerdem fraglich, ob das Projektvolumen im Vergleich zu den Modernisierungskosten für Marokko als ausreichend einzustufen ist (vgl. Berger 2003).

Die vorliegende Arbeit kommt diesen Überlegungen folgend zu dem Schluss, dass die EU in der bisherigen Umsetzung ihrer Maßnahmen ihrem Anspruch nicht gerecht werden kann, irreguläre Wanderungen aus Marokko durch die Bekämpfung der Migrationsursachen nachhaltig zu reduzieren. Offensichtlich besteht eine große Kluft zwischen den utopisch anmutenden Zielsetzungen und ihrer tatsächlichen Umsetzung (vgl. Riesch 2007: 79; Benedikt 2002: 125; Gent 2002: 14ff).

Kapitel 6

Conclusio

Wie im letzten Kapitel ausführlich diskutiert wurde, kommt die vorliegende Arbeit zu dem Schluss, dass die EU in der bisherigen Umsetzung des integrierten Gesamtansatzes ihrem Anspruch nicht gerecht werden kann, irreguläre Wanderungen aus Marokko durch die Bekämpfung der Migrationsursachen nachhaltig zu reduzieren. Offensichtlich besteht eine große Kluft zwischen den utopisch anmutenden Zielsetzungen und ihrer tatsächlichen Umsetzung (vgl. Riesch 2007: 79; Benedikt 2002: 125; Gent 2002: 14ff). Ohnehin sind (in Hinblick auf die theoretischen Überlegungen) nur wenige Prozesse, die Migrationen zugrunde liegen, mit politischen Mitteln überhaupt unter Kontrolle zu bringen (vgl. Massey 2000: 67). Gegen die marktwirtschaftliche Durchdringung von Entwicklungsregionen, die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeitskraft oder die Entstehung von sozialen Netzwerken können die Regierungen der Aufnahmeländer nur wenig ausrichten (vgl. Massey 2000: 67; Massey u.a. 2002: 287). Präventive Maßnahmen seien nur bei Fluchtbewegungen mit eindeutigen Ursachen überhaupt möglich, während sich die weit gestreuten, komplexen Ursachen von Migrationen unter den gegebenen weltwirtschaftlichen Bedingungen nicht durch kurzfristige Maßnahmen bekämpfen lassen (vgl. Benedikt 2004: 126). Im Konzept der Europäischen Union scheint es aber so, als würde gerade diese Formen der freiwilligen Migration zum Hauptziel präventiver Maßnahmen werden (vgl. Benedikt 2004: 116). Dabei bedient sich die EU einem neoklassischen Modell, das die umfassenden strukturellen Ursachen internationaler Migration allerdings anerkennt. In seiner langfristigen Wirkung ist es jedenfalls unerforscht (vgl. Massey 2000: 67).

The key point here is that the relationship between migration and development is too complex for easily generalizations. In the short run, development is likely to cause more migration (...). In the long run development may lead to a 'migration transition', but this is far from certain and depends on many factors. (Castles/Miller 2009: 75)

Aus dieser Problematik heraus lässt sich vielleicht auch erklären, dass in den untersuchten Dokumenten kaum noch auf die Ursachen von Migrationen verwiesen wird. Die Zusammenhänge zwischen der Entwicklungspolitik und Migrationsbewegungen bleiben in den einzelnen Projekten sehr vage formuliert. Diesen Eindruck erweckt auch die Tatsache, dass bei den Dienststellen

der Kommission selbst (wie auf Anfrage erläutert wurde) keine Statistiken zur Migration aus Marokko aufliegen. Es entsteht somit der Eindruck, als sei das Phänomen und seine Zusammenhänge zu komplex, um mit gezielten Projekten darauf reagieren zu können. Die aufwendigen entwicklungspolitischen Zielsetzungen sind finanziell gegenüber den kurzfristigen, restriktiven Maßnahmen nur schwer umsetzbar. Daraus lasse sich die reduktionistische Herangehensweise vieler politischer Konzepte erklären (vgl. Benedikt 2004: 126). Laut Benedikt handelt es sich bei der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik somit vor allem um eine Strategie der Ankündigung (vgl. Benedikt 2004: 126).

Entwicklungspolitik erfüllt zunehmend eine legitimatorische Funktion für restriktive Migrationspolitik, indem Entwicklungspolitik als mittelfristige Lösung eines Problems präsentiert wird, das derzeit nur durch restriktive Einwanderungspolitik zu lösen sei. (Benedikt 2002: 125)

Der Einsatz entwicklungspolitischer Mittel zur Reduktion der Migrationsursachen beruht letztlich auf der illusionär erscheinenden Annahme, dass ein umfassendes globales und teures Problem-Management geschaffen wird, um das vergleichsweise überschaubare Thema der Migration zu bewältigen. Generell kann es als ein Paradox bezeichnet werden, durch ein Maßnahmenbündel von Entwicklungs-, Bevölkerungs-, Kontroll- und Hilfsprogrammen genau Migration als *den* Mechanismus verhindern zu wollen, dem in der Fachdiskussion eine ausgleichende Funktion zwischen den verschiedenen Wohlstandsniveaus zugeschrieben wird (die neoklassischen Theorien vertreten die These von einem fast natürlichen Gleichgewichtsmechanismus und auch die Weltsystemtheorie geht davon aus, dass es ohne staatliche Restriktionen zu einer weltweiten Proletarisierung und damit zu einem Ausgleich der Lohnniveaus komme) (vgl. Benedikt 2004: 116, 126) In anders ausgerichteter Argumentation ist (...)

(...) vom UNDP darauf aufmerksam gemacht worden, daß die Abschließung der nationalen Arbeitsmärkte die Ungleichheit in der Welt verstärkt. Denn die hochgradige Mobilität von Kapital in Geld- und Güterform einerseits und die unterbrochene Mobilität der Arbeit haben zur Folge, daß der in seiner Wirkung sowieso begrenzte Ausgleich von Wohlstandsniveaus durch Wanderung überhaupt nicht stattfinden kann. (Altvater 1995: 198)

Im Hinblick auf die mögliche Ausgestaltung der Entwicklungspolitik schlägt Massey (2000) deshalb vor, in einer aufgeklärten Herangehensweise Einwanderung als natürliche Folge der Einbindung eines Landes in die Weltwirtschaft anzuerkennen. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit wäre dann jene, die sich ergebenden wünschenswerten Folgen zu maximieren und die negativen zu minimieren. Nachdem ein großer Teil der internationalen Migration darauf zurückzuführen ist, dass Menschen aus ihren traditionellen Erwerbszweigen verdrängt werden und Defizite auf den Kapital-, Versicherungs- und Verbraucherkreditmärkten bestehen, sollte die Migrationspolitik Programme einrichten, um diese Märkte zu stärken (vgl. Massey 2000: 68f; Massey u.a. 2002: 289f). Um irreguläre Migrationen angesichts ihrem eigensinnigen Charakter

überhaupt verhindern zu können, müssten ausreichende attraktive legale Möglichkeiten der Einreise und Erwerbstätigkeit geschaffen und MigrantInnen vor Ausbeutung geschützt werden. (vgl. Schwenken 2009: 37).

Wie in der vorliegenden Arbeit verdeutlicht wurde, entspricht aber auch die Externalisierung der Migrationspolitik zur Bekämpfung der Migrationsursachen nach wie vor eher einer „*reproduction of the internal policy of the EU in third countries, following an agenda of European interests aimed at a concept close to the Remote Control Approach*“ (Aubarell u.a. 2009: 21). Mit den primären Zielsetzungen der europäischen Entwicklungspolitik, nämlich die Armut nachhaltig zu reduzieren, haben die bisherigen Maßnahmen recht wenig zu tun. Die Frage nach der Koordinierung, Legitimität und politischen Kohärenz für Entwicklung muss somit kritisch bewertet werden.

Die Unfähigkeit von Staaten, den komplexen, multikausalen Charakter der heutigen internationalen Migration zu erkennen, bringt die schlechteste aller möglichen Welten hervor: weitere Zuwanderung aus dem Ausland, kombiniert mit niedrigeren Löhnen, schlechteren Arbeitsbedingungen, zunehmender Kriminalität, mehr Krankheiten und stärkerer sozialer Marginalisierung im Inland. Jene Politik der Repression, die Immigration durch die Beeinflussung ihrer Kosten und ihres Nutzens zu steuern versucht, ist wohl zum Scheitern verurteilt (...). (Massey 2000: 68)

Kapitel 7

Literatur

Monographien

ADA (Austrian Development Agency)/ WKO (Wirtschaftskammer Österreich) (2007): EU-Außenhilfeprogramme 2007-2013. Die Instrumente im Überblick. Chancen für Unternehmen. Wien, Brüssel: WKO.

Alpago, Alpago (2010): Power and Poverty. Is the EU a new planet? Frankfurt am Main (u.a.): Peter Lang.

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

Benkö, Arad (2000): Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union. Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik. (Arbeitspapier Österreichisches Institut für Internationale Politik. 26.)

Borella, Sara (2008): Migrationspolitik in Deutschland und der Europäischen Union. Eine konstitutionenökonomische Analyse der Wanderung von Arbeitskräften. Tübingen: Mohr Siebeck. (Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Bd. 54.)

Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2009): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. 4th edited, revised and updated edition. Basingstoke (u.a.): Palgrave Macmillan.

Cohen, Robin (1987): The new helots. Migrants in the international division of labour. Aldershot (ua): Avebury.

Cromme, Franz (2010): Die Zukunft des Lissabon-Vertrages. Ein kurzgefasster und dynamischer Verfassungsvertrag. Entwurf und Begründung. Baden-Baden: Nomos.

Dayton-Johnson, Jeff (u.a.) (2007): Policy Coherence for Development 2007. Migration and Developing Countries. Paris: OECD. (A Development Centre perspective)

Dialer, Doris (2007): Die EU-Entwicklungspolitik im Brennpunkt. Eine Analyse der politischen Dimension des Cotonou-Abkommens. Wien: Brandes & Apsel. (Wissen & Praxis. Bd. 141.)

Diederich, Hanna (2009): Melilla. Transit oder Endstation. Europäische Abschottungspolitik und ihre Folgen für die Flüchtlinge. Wien: Brandes & Apsel. (Wissen & Praxis. Bd. 152.)

Duden (2010): Wie Wirtschaft funktioniert. Mannheim (u.a.): Dudenverlag.

Dunkley, Graham (2004): Free Trade. Myth, reality and alternatives. London (u.a.): Zed Books. (Global Issues Series)

Düvell, Franck (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Hamburg, Münster: LIT. (Europäisierung. Beiträge zur transnationalen und transkulturellen Europadebatte. Bd. 5.)

EU-Plattform (Österreichische EU Plattform entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen) (2006): EU Entwicklungszusammenarbeit verstehen. Die EZA der Europäischen Gemeinschaft. Institutionen, Strukturen, Prozesse. 2. aktualisierte Auflage. Wien: Resch Druck.

Fröhlich, Stefan (2008): Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Studienbücher Außenpolitik und Internationale Beziehungen)

Furness, Mark (2010): The European External Action Service. A New Institutional Framework for EU Development Cooperation. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper. 15.)

Gallbraith, James K. (2010): Der geplünderte Staat. Oder was gegen den freien Markt spricht. Zürich: Rotpunkt.

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

Haas, Hein de (2008): Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. An Overview of Recent Trends. Geneva: International Organization for Migration. (IOM migration research series. 32.)

Han, Petrus (2006): Theorien zur internationalen Migration. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Han, Petrus (2010): Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven. 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Hartmann, Simon (2009): Between Ambitions and Realities. The Pathway of the European Development Cooperation since Maastricht. Wien: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE). (ÖFSE-Working Paper. 24.)

Imbusch, Peter (1990): „Das moderne Weltsystem“ Eine Kritik der Weltsystemtheorie Immanuel Wallersteins. Marburg: Verlag Arbeit und Gesellschaft.

Jordan, Bill; Düvell, Franck (2002): Irregular migration. The dilemmas of transnational mobility. Cheltenham (u.a.): Elgar.

Kratzmann, Katerina (2007): „Auf einmal war ich illegal“ Undokumentierte Migranten in

Österreich. Wien: Verlag des Instituts für Europäische Ethnologie. (Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Ethnologie der Universität Wien. Bd. 29.)

Le Monde diplomatique (2009): Atlas der Globalisierung. Sehen und verstehen, was die Welt bewegt. Berlin: Le Monde diplomatique; taz-Verlag.

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

M'barek, Robert (2002): Der nordafrikanische Agrarsektor im Spannungsfeld einer euro-mediterranen Freihandelszone. Wohlfahrtsökonomische Auswirkungen einer Liberalisierung des Agrarhandels zwischen der Europäischen Union und den Maghrebstaaten Marokko und Tunesien. Berlin: Logos.

Massey, Douglas (u.a.) (2002): Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium. Oxford: Clarendon Press.

Niedrist, Gerhard (2009): Präferenzabkommen im Europarecht und Welthandelsrecht. Berlin: Duncker & Humblot. (Rechtsfragen der Globalisierung. Bd. 16.)

Nohlen, Dieter (2002): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Vollständig überarbeitete Neuauflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Grundwissen Politik. Bd. 14.)

Oswald, Ingrid (2007): Migrationssoziologie. Konstanz: UVK.

Papademetriou, Demetrios G. (Hrsg.) (2006): Europe and its immigrants in the 21st century. A new deal or a continuing dialogue of the deaf? Washington, Lisbon: Migration Policy Institute; Luso-American Foundation.

Parnreiter, Christof (1994): Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise. Wien: Promedia.

Pittá, Salvatore; Zickuhr, Anja (2002): Marokko. Transit non stop. Berlin: Assoziation A. (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, FFM Heft. Bd. 9.)

Portes, Alejandro/ Walton, John (1981): Labor, class, and the international system. New York (u.a.): Academic Press.

Potts, Lydia (1988): Weltmarkt für Arbeitskraft. Von der Kolonisation Amerikas bis zu den Migrationen der Gegenwart. Hamburg: Junius.

Reinert, Erik S. (2008): How rich countries got rich and why poor countries stay poor. London: Constable.

Riesch, Andrea (2007): Migration von Marokko in die EU. Migrationsursachen und Reaktionen europäischer Migrationspolitik. Baden-Baden, München: Nomos; C.A.P. (Münchner Beiträge zur europäischen Einigung. Bd. 15.)

Rijpma, Jorrit; Cremona, Marise (2007): The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law. European University Institute Working Papers Law. (Bd. 2007, Nr. 1).

- Rohbeck, Johannes (2006): Marx. Leipzig: Reclam.
- Sassen, Saskia (2007): A Sociology of Globalization. New York: W.W. Norton & Company.
- Schilder, Klaus (u.a.) (2005): Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. Berlin: WEED; DruckVogt.
- Schumacher, Tobias (1998): Die Maghreb-Politik der Europäischen Union. Gemeinschaftliche Assoziierungspraxis gegenüber Algerien, Marokko und Tunesien. Wiesbaden: DUV. (Studien zur Internationalen Politik)
- Schumacher, Tobias (2005): Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum. „Actor Capability“ und EU-Mittelmeerpolitik. Baden-Baden: Nomos. (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Bd. 63.)
- Sieferle, Rolf Peter (2008): Karl Marx zur Einführung. Hamburg: Junius Verlag. (Zur Einführung. Bd. 338.)
- Six, Clemens (2006): Der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik. Die EU als Geberin in veränderten internationalen Beziehungen. Wien: ÖFSE. (ÖFSE-Working Paper. 26.)
- Treibel, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. 2. völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Weinheim, München: Juventa. (Grundlagentexte Soziologie)
- Wallerstein, Immanuel (1974): The Modern World-System. Bd. 1: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century. New York, San Francisco, London: Academic Press. (Studies in social discontinuity)
- Wallerstein, Immanuel (1984): Der historische Kapitalismus. Berlin: Argument.
- Wallerstein, Immanuel (2006): World-systems analysis. An introduction. 4. print. Durham, London: Duke University Press. (A John Hope Franklin Center book)
- Wayne, Cornelius (u.a.) (2004): Controlling immigration. A global perspective. 2. edition. Stanford: Stanford University Press.
- Weidenfeld, Werner (2010): Die Europäische Union. Paderborn: Fink.
- Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sammelbänder

Algieri, Franco; Weske, Simone (2009): Assoziierungs- und Kooperationspolitik. In: Weidenfeld, Werner; Wessels Wolfgang: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 11. Auflage. Berlin: Nomos. S. 73-78.

Altvater, Elmar (1995): Migration und Fremdenfeindlichkeit. Ökonomische Hintergründe. In: Burkert, Günther R.: Fremdenfeindlichkeit. Konflikte um die groben Unterschiede. Wien: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst. S. 185-206.

Angenendt, Steffen (2006): Die europäische Migrations- und Asylpolitik. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. 4. überarbeitete Auflage. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bd. 442.) S. 359-379.

Bendel, Petra (2008): Die EU-Migrationspolitik. Exportschlager oder Neuorientierung? In: Bos, Ellen; Dieringer, Jürgen (Hrsg.): Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 227-242.

Bendel, Petra (2009): Migrationspolitik der Europäischen Union. Aufbruch oder Blockade? In: Fischer, Thomas; Gossel, Daniel (Hrsg.): Migration in internationaler Perspektive. München: Allitera. (Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Bd. 5.) S.190-222.

Bommes, Michael (2006): Illegale Migration in der modernen Gesellschaft. Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten. In: Alt, Jörg; Bommes, Michael (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. S. 95-118.

Castles, Stephen (2007): The Factors that Make and Unmake Migration Policies. In: Portes, Alejandro; Wind, Josh de: Rethinking Migration. New theoretical and empirical perspectives. New York, Oxford: Berghahn Books. S. 29-62.

Chardon, Matthias; Seeger, Sarah (2009): Mittelmeerpolitik. In: Weidenfeld, Werner; Wessels Wolfgang: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 11. Auflage. Berlin: Nomos. S. 297-300.

Davies, Stephen (2009): Some aspects of the EU's development of a comprehensive Migration Policy. In: Luc, Hermann: Migration and the European Union. Wien: Diplomatische Akademie Wien. (Favorita papers, 2008. Bd. 3.) S. 62-67.

Dietrich, Helmut (2005): Das Mittelmeer als neuer Raum der Abschreckung. In: Flüchtlingsrat Niedersachsen; Komitee für Grundrechte und Demokratie; Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (Hrsg.): AusgeLAGERt. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen. 2. erweiterte Auflage. Berlin: Assoziation. (Flüchtlingsrat, Sonderheft. Bd. 10; Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, FFM Heft. Bd. 10.) S. 29-93.

Düvell, Franck (2002): Aufbau eines europäischen Migrationsregimes. In: Düvell, Franck: Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa. Berlin: Assoziation. (Materialien für einen neuen Antiimperialismus. Bd. 7.) S. 75-98.

Düvell, Franck (2006): Die Entwicklung der Migration nach der EU-Erweiterung. In: Bommes,

Michael; Schiffauer, Werner (Hrsg.): Migrationsreport 2006. Fakten, Analysen, Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus. S. 63-112.

Düvell, Franck (2009): Irreguläre Immigration nach Europa. Eine Einführung. In: Falge, Christiane; Fischer-Lescano, Andreas; Sieveking, Klaus (Hrsg.): Gesundheit in der Illegalität. Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Baden-Baden: Nomos. (Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, ZERP. Bd. 55.) S. 23-44.

Enste, Dominik H.; Schneider, Friedrich (2006): Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung. Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen. In: Alt, Jörg; Bommers, Michael: Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. S. 35-59.

Faist, Thomas (1997): Migration und der Transfer sozialen Kapitals. Oder: Warum gibt es relativ wenige internationale Migration? In: Pries, Ludger: Transnationale Migration. Baden-Baden: Nomos. (Soziale Welt. Bd. 12.) S.63-83.

Fischer, Klemens (2009): The Treaty of Lisbon. Immigration and Asylum Policies of the European Union. In: Luc, Hermann: Migration and the European Union. Wien: Diplomatische Akademie Wien. (Favorita papers, 2008. Bd. 3.) S. 58-61.

Gächter, August; Waldrauch, Herbert; Cinar, Dilek (2000): Introduction. Approaches to Migrants in an Irregular Situation. In: Cinar, Dilek; Gächter, August; Waldrauch, Harald: Irregular Migration. Dynamics, impact, policy options. Vienna: European Centre. (Eurosocal reports. Bd. 67.) S. 9-28.

Gächter, August (2000): Entwicklung und Migration. Die unvermeidliche Abwanderung aus der Landwirtschaft. In: Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien: Brandes & Apsel; Südwind. (Historische Sozialkunde. Bd. 17. Internationale Entwicklung). S.157-176.

Gebrewold, Belachew (Hrsg.) (2007): Africa and fortress Europe. Threats and opportunities. Aldershot (u.a.): Ashgate.

Haas, Hein de (2009): Länderprofil Marokko. Nr. 16, Februar 2009. In: Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI): Länderprofile. S. 1-13.

Hensel, Silke (2007): Ein Kontinent in Bewegung. Bevölkerungsentwicklung und Migration in Lateinamerika. 19. und 20. Jahrhundert. In: Bernecker, Walter L. (u.a.): Lateinamerika 1870-2000. Geschichte und Gesellschaft. Wien: Promedia. (Edition Weltreligionen. Bd. 15.) S. 91-112.

Hess, Sabine; Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! Konturen eines neuen Grenzregimes. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Berlin: Transcript Verlag. S. 23-38.

Hess, Sabine; Karakayali, Serhat (2007): Die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Berlin: Transcript Verlag. S. 39-56.

Heusgen, Christoph (2006): Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. 4. überarbeitete Auflage. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bd. 442.) S. 694-703.

Hödl, Gerald (u.a.) (2000): Internationale Migration. Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? In: Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien: Brandes & Apsel; Südwind. (Historische Sozialkunde. Bd. 17. Internationale Entwicklung) S.9-24.

Imhof, Karen (2004): Grenzenlose Ökonomie, begrenzte Migration. Mexiko und Nafta. In: Becker, Joachim; Komlosy, Andrea (Hrsg.): Grenzen weltweit. Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich. Wien: Promedia. (Historische Sozialkunde. Bd. 23. Internationale Entwicklung) S. 219-234.

Kirchner, Matthias (2006): Wem nützen bzw. schaden illegale‘ Migranten? In: Alt, Jörg; Bommes, Michael: Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. S. 170-179.

Khasson, Viktoriya; Vasilyan; Syuzanna; Vos, Hendrik (2009): „Everybody Needs Good Neighbours“. The EU and its Neighbourhood. In: Orbie, Jan: Europe’s Global Role. External policies of the European Union. Aldershot: Ashgate. S. 217-238.

Klos, Christian (2006): Illegale Zuwanderung. Grenzen der Kontrolle. In: Alt, Jörg; Bommes, Michael: Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. S. 148-156.

Kolland, Franz (2004): Zwischen Fortschrittsoptimismus und kritischer Gesellschaftsanalyse. Die klassischen Entwicklungstheorien. In: Fischer, Karin (u.a.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum. (Gesellschaft, Entwicklung, Politik. Bd. 3.) S. 81-106.

Kreienbrink, Axel (2005): Country of emigration and new country of immigration? Challenges for Moroccan migration policy between Africa and Europe. In: Kraler, Albert; Bilger, Veronika: African migrations. Historical Perspectives and Contemporary Dynamics. (Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien. Bd. 5, Nr. 8.) S. 193-221.

Kreienbrink, Axel (2008): Länderprofil Spanien. Nr. 6, August 2008. In: Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI): Länderprofile. S. 1-11.

Lavenex, Sandra (2002): EU Trade Policy and Immigration Control. In: Lavenex, Sandra; Ucarer, Emek M.: Migration and the externalities of European integration. Lanham (u.a.): Lexington Books. S. 161-178.

Lavenex, Sandra; Ucarer, Emek M. (2002): The Emergent EU Migration Regime and Its External Impact. In: Lavenex, Sandra; Ucarer, Emek M.: Migration and the externalities of European integration. Lanham (u.a.): Lexington Books. S. 1-14.

Lavenex, Sandra (2005): Neue Ansätze des Regierens in der EU. Chancen und Risiken. In: Cheneval, Francis (Hrsg.): Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union. Münster: LIT. (Region, Nation, Europa. Bd. 27.) S. 95-116.

Lavenex, Sandra (2009): Länderprofil Europäische Union. Nr. 17, März 2009. In: Hamburgisches

Weltwirtschaftsinstitut (HWWI): Länderprofile. S.1-11.

Lee, Everett S. (1972) [1966]: Eine Theorie der Wanderung. In: Szell, György (Hrsg.): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München: Nymphenburger. (Nymphenburger Texte zur Wissenschaft, Modelluniversität. Bd. 10.) S. 115-129.

Lippert, Barbara (2009): Europäische Nachbarschaftspolitik. In: Weidenfeld, Werner; Wessels Wolfgang: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 11. Auflage. Berlin: Nomos. S. 163-168.

Löfgren, Hans; El-Said, Moataz; Robinson, Sherman (2001): Trade Liberalisation and the Poor. A Dynamic Rural-Urban General Equilibrium Analysis of Morocco. In: Dessus, Sébastien; Devlin, Julia; Safadi, Raed: Towards Arab and Euro-Med Regional Integration. OECD: Paris (Development Centre seminars) S. 129-146.

Marischka, Christoph (2009): Frontex. Im Netz des EU-Sicherheitssektors. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik. Münster: Westfälisches Dampfboot. (Komitee für Grundrechte und Demokratie, Jahrbuch. 2009). S. 39-51.

Martin, Philip L.; Taylor, Edward J. (2001): Managing migration. The role of Economic Policies. In: Zolberg, Aristide R.; Benda, Peter M.: Global Migrants, Global Refugees. Problems and Solution. New York, Oxford: Berghahn. S. 95-120.

Massey, Douglas (2000): Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert. In: Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien: Brandes & Apsel; Südwind. (Historische Sozialkunde. Bd. 17. Internationale Entwicklung) S. 53-76.

Massey, Douglas (2007): Measuring Undocumented Migration. In: Portes, Alejandro; Wind, Josh de: Rethinking Migration. New Theoretical and Empirical Perspectives. New York, Oxford: Berghahn Books. S. 257-284.

Michal-Misak, Silvia (2006): Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit. In: De Abreu Fialho Gomes, Bea; Maral-Hanak, Irmi; Schicho, Walter (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster, Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag. (Gesellschaft, Entwicklung, Politik. Bd. 7.) S. 227-248.

Obermayr, Bernhard (2004): Freihandel und was dahinter steckt. In: Attac Österreich: Die geheimen Spielregeln des Welthandels. (Kritische Geographie. Reiche 1. Bd. 15.) S. 24-32.

Orbie, Jan; Versluys, Helen (2009): The European Union's International Development Policy. Leading and Benevolent? In: Orbie, Jan: Europe's Global Role. External policies of the European Union. Aldershot: Ashgate. S. 67-90.

Parnreiter, Christof (1999): Migration. Symbol, Folge und Triebkraft von globaler Integration. Erfahrungen aus Zentralamerika. In: Parnreiter, Christof; Novy, Andreas; Fischer, Karin (Hrsg.): Globalisierung und Peripherie. Umstrukturierung in Lateinamerika, Afrika und Asien. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel. (Historische Sozialkunde. Bd. 14.) S. 129 – 150.

Parnreiter, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration. In: Husa, Karl; Parn-

reiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Frankfurt am Main: Brandes & Apsel. (Historische Sozialkunde. Bd. 17. Internationale Entwicklung) S. 25-52.

Pastore, Ferruccio (2002): Aeneas's Route. Euro-Mediterranean Relations and International Migration. In: Lavenex, Sandra; Ucarer, Emek M.: Migration and the externalities of European integration. Lanham (u.a.): Lexington Books. S.105-124.

Persson, Maria; Wilhelmsson, Fredrik (2007): Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries. In: Bourdet, Yves; Gullstrand, Joakim; Olofsdotter, Karin: The European Union and developing countries. Trade, aid and growth in an integrating world. Cheltenham (u.a.): Elgar. S. 29-48.

Raffer, Kunibert (2004): Handel und Unterentwicklung. Kritische Anmerkungen zur Freihandelsideologie. In: Fischer, Karin (u.a.): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum. (Gesellschaft, Entwicklung, Politik. Bd. 3.) S. 107-126.

Ravenstein, Ernest G. (1972) [1885]: Die Gesetze der Wanderung I/II. In: Szell, György (Hrsg.): Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München: Nymphenburger. (Nymphenburger Texte zur Wissenschaft, Modelluniversität. Bd. 10.) S. 41-94.

Rhein, Eberhard (2006): Die Europäische Union und der Mittelmeerraum. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. 4. überarbeitete Auflage. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bd. 442) S. 521-538.

Schukraft, Corina (2007): Die EU als afrikapolitischer Akteur. Akteursqualitäten und -kapazitäten. Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (u.a.) (2007): Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven. Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich. S. 127-142.

Schwenken, Helen (2009): Staatliche Illegalisierungspolitik und die Eigensinnigkeit von Migrationsbewegungen. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik. Münster: Westfälisches Dampfboot. (Komitee für Grundrechte und Demokratie, Jahrbuch. 2009). S.28-38.

Selm, Joanne van (2002): Immigration and Asylum or Foreign Policy. The EU's Approach to Migrants and Their Countries of Origin. In: Lavenex, Sandra; Ucarer, Emek M.: Migration and the externalities of European integration. Lanham (u.a.): Lexington Books. S. 143-160

Stacher, Irene; Demel, Katharina (2000): Migration aus dem Maghreb nach Europa. Neue Formen, neue Zielländer. In: Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene (Hrsg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Wien: Brandes & Apsel; Südwind. (Historische Sozialkunde. Bd. 17. Internationale Entwicklung) S. 229 – 246. f

Stange, Hans-Joachim (2006): Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration und ihre impliziten Annahmen über Motive und Ursachen. In: Alt, Jörg; Bommes, Michael: Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. S. 139-147.

Sterkx, Steven (2009): The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy. Expanding

Fortress Europe? In: Orbie, Jan: Europe's Globale Role. External Policies of the European Union. Aldershot: Ashgate. S. 117-138.

Ucarer, Emek M. (2002): Guarding the Borders of the European Union. Paths, Portals, and Prerogatives. In: Lavenex, Sandra; Ucarer, Emek M.: Migration and the externalities of European integration. Lanham (u.a.): Lexington Books. S. 15-32.

Vogelskamp, Dirk (2007): Jenseits der Menschenrechte. Der europäische Kampf gegen die undokumentierte Migration. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.): Menschenrechte und Völkerrecht. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot. (Komitee für Grundrechte und Demokratie, Jahrbuch. 2007) S. 107-130.

Wallerstein, Immanuel (1979): Aufstieg und künftiger Niedergang des kapitalistischen Weltsystems. Zur Grundlegung vergleichender Analyse. In: Senghaas, Dieter: Kapitalistische Weltökonomie. Kontroversen über ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S.31-67.

Wallerstein, Immanuel (1982): Krise als Übergang. In: Amin, Samir (u.a.): Dynamik der globalen Krise. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 4-35.

Wallerstein, Immanuel (2008) [1988]: Entwicklung. Leitstern oder Illusion? In: Fischer, Karin (u.a.) (2004): Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien. Wien: Mandelbaum. (Gesellschaft, Entwicklung, Politik. Bd. 3.) S. 168-193.

Artikel, Fachzeitschriften, Zeitungen

Andrijasevic, Rutvica (u.a.) (2005): Turbulente Ränder. Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas. In: Prokla. Bd. 3, Nr. 140. S. 345 – 362.

Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick (2009): EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik? In: SWP-Aktuell. Bd. 2009, Nr. 71. S. 1-4.

Antweiler, Christoph (1999): Immanuel Wallerstein (1930 -). Alle Entwicklung ist eingebettet im kapitalistischen Welt-System. In: E+Z. Bd. 40, Nr. 9. S. 253-255.

Baumgartner, Bettina (2010): Das Stockholm Programm. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Bd. 2010, Nr. 3-4. S. 42-44.

Benedikt, Clemens (2002): Veränderungen der EU-Entwicklungspolitik im europäischen Integrationsprozess der 90er Jahre. In: Journal für Entwicklungspolitik (JEP). Bd. 2002, Nr. 2. S. 35-46.

Berger, Sabine (2003): Tausche Strukturhilfe gegen Marktöffnung. In: Südwind. Bd. 2003, Nr. 7-8. S. 41-42.

Boswell, Christina (2003): The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. In: International Affairs. Bd. 79, Nr. 3. S. 619-638.

Dembinski, Matthias (2010): EU-Außenbeziehungen nach Lissabon. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ). Bd. 18. S. 9-15.

Fargues, Philippe (2004): Arab Migration to Europe. Trends and Policies. In: International Migration Review. Bd. 38, Nr. 4. S. 1348-1371.

Georgi, Fabian (2009): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts. In: Juridikum. Zeitschrift für Kritik, Recht, Gesellschaft. Bd. 2009, Nr. 2. S. 81-84.

Gratius, Susanne (2002): Acht Jahre NAFTA. Vom Freihandelsabkommen zur Nordamerikanischen Gemeinschaft? In: Brennpunkt Lateinamerika. Bd. 2002, Nr. 15. S. 153 –160.

Jacqué, Jean Paul (2010): Der Vertrag von Lissabon. Neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium? In: Integration. Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik. Bd. 33, Nr. 2. S. 103-116.

Lavenex, Sandra (2006): Shifting up and out. The foreign policy of European immigration control. In: West European Politics. Bd. 29, Nr. 2. S. 329-350.

Lavenex, Sandra; Schimmelfennig, Frank (2009): EU rules beyond EU borders. Theorizing external governance in European Politics. In: Journal of European Public Policy. Bd. 16, Nr. 6. S. 791-812.

Lieb, Julia; Kremer, Martin (2010): Aufbau mit Weitsicht. Der Europäische Auswärtige Dienst als Chance für die EU-Außenpolitik. In: SWP-Aktuell. Bd. 2010, Nr. 2. S. 1-4.

Märker, Alfredo (2001): Zuwanderungspolitik der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen

oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ). Bd. 8. S. 3-10.

Massey, Douglas (u.a.) (1993): Theories of International Migration. A Review and Appraisal. In: Population and Development Review. Bd. 1993, Nr. 19. S. 431-466.

Morice, Alain (2004): Die neuen Grenzen des Asyls. In: Le Monde diplomatique. 12.03.2004, Nr. 7307. S. 16 -17.

Morice, Alain; Rodier, Claire (2010): Europas Mauern. Mobile Hindernisse in Wüsten und Meeren. In: Le Monde diplomatique. 11.06.2010, Nr. 9210. S. 1, 12-13.

Nyberg-Sorenson, Ninna; Hear, Nicholas van; Engberg-Pederson, Poul (2002): The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options. In: International Migration. Bd. 40, Nr. 5. S.3-43.

Papadopoulos, Apostolos (2007): Editorial. Migration and Human Security in the Balkans. In: Migration Letters. Bd. 4, Nr. 2. S. 95-100.

Sandrisser, Wilhelm (2006): „Partnerschaft für die Sicherheit“ Von der „Partnerschaft für den Frieden“ zur „Partnerschaft für die Sicherheit“ Herausforderungen und Chancen für die Europäische Union im Bereich innere Sicherheit. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Bd. 2006, Nr. 11-12. S. 33-35.

Sassen, Saskia (1995): Die Immigration in der Weltwirtschaft. In: Journal für Entwicklungspolitik (JEP). Bd. 1995, Nr. 3. S. 261-284.

Tohidipur, Timo (2009): FRONTEX. Wächter der Festung Europa. Kritische Überlegungen zum Grenzmanagement der EU. In: Juridikum. Zeitschrift für Kritik, Recht, Gesellschaft. Bd. 2009, Nr. 2. S. 81-84.

Weidinger, Bernhard (2001): Partnerschaft, „Eignerschaft“, Vormundschaft? Bekenntnisse zur Partnerschaftlichkeit und „Ownership“ in der EZA der Europäischen Union. In: Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien. Bd. 1, Nr. 2. S. 45-61.

Wicht, Christine (2010): Mehr Sicherheit um jeden Preis. Das Stockholmer Programm der Europäischen Union. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Bd. 2010, Nr. 3. S. 1-7.

Wiedemann, Charlotte (2009): Mythen der Migration. In: Le Monde diplomatique. 12.06.09, Nr. 8907. S. 12-13.

Zolberg, Aristide R. (1989): The Next Waves. Migration Theory for a Changing World. In: International Migration Review. Bd. 20, Nr. 3. S. 403-430.

Artikel Internet

AGEZ (ArbeitsGemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit) (2007): AGEZ - Positionspapier. Migration und Entwicklung. 07.12.2007. <http://www.globaleverantwortung.at/images/doku/migration-und-entwicklung.pdf>
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-19.

Aubarell, Gemma (u.a.) (2009): New Directions of National Immigration Policies. The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process. EuroMeSCo Paper, Nr. 70. February 2009. http://www.iemed.org/documents/EuroMeSCo%20Paper%2079_eng.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-45.

Becker, Peter (2009): Kompetenzordnung. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 12 -13.

Bendiek, Annegret; Richter, Solveig (2009): Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11. 2010] S. 52-53.

Carrera, Sergio (2007): The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document, Nr. 261, March 2007. http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_EU_Border_Management_Strategy.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-35.

Chou, Meng-Hsuan (2009): European Union Migration Strategy towards West Africa. The Origin and Outlook of 'Mobility Partnerships' with Cap Verde and Senegal. http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/chou_08C.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-27.

Collet, Elizabeth (2007): The 'Global Approach to Migration'. Rhetoric or reality? European Policy Centre (EPC), Policy Brief. 27.11.2007. http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=426&cat_id=3
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-4.

Collet, Elizabeth (2009): Beyond Stockholm. Overcoming the inconsistencies of immigration policy. European Policy Centre (EPC), Working Paper, Nr. 32. 15.12.2009. http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=1&pub_id=513
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-98.

Collet, Elizabeth (2010): The European Union's Stockholm Program. Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans. January 2010. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=768>
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] k.A.

Collinson, Sarah (2007): Security or Securitisation? Migration and the Pursuit of Freedom,

Security and Justice in the Euro-Mediterranean Area. EuroMeSCo Newsletter, Nr. 19. November 2007. http://www.euromesco.net/images/enews19_en.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-7.

Collyer, Michael (2008): Towards Mediterranean Migration Management 2008? Developing Discourse and Practices. ARI, Nr. 54. 02.06.2008. http://www.smes-europa.org/Med_Migr_Management_2008.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S.1-6.

CSES (Centre for Strategy & Evaluation Services) (2007): Evaluation of Preparatory Actions B7-667-Cooperation with Third Countries in the Area of Migration. November 2007. http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/cooperation/docs/evaluation_final_report_en.pdf
[Letzter Zugriff am 27.10. 2010] S. 1-162.

Debenedetti, Sara (2006): Externalization of European asylum and migration policies. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS). <http://www.iue.it/RSCAS/Research/SchoolOnEuro-MedMigration/2006pdfs/Paper%20Debenedetti%202006%20FINAL.pdf>
[Letzter Zugriff am 02.11.2011] S. 1-27.

GADEM (Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants) (2009): Rapport relatif à l'application par le Maroc de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. 11.02.2009. http://www.migreurop.org/IMG/pdf/GADEM_-_Rapport_convention_droits_des_travailleurs_migrants-fevrier2009.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-62.

Gammeltoft-Hansen; Graae, Thomas (2006): Outsourcing Migration Management. EU, Power and the External Dimension of Asylum and Migration Policy. Danish Institute for International Studies, Working paper, Nr. 1. http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2006/1_tgh_outsourcing_migration.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-20.

Gent, Saskia (2002): The Root Causes of Migration. Criticising the Approach and Finding a Way Forward. Sussex Centre for Migration Research, Sussex Migration Working Paper, Nr. 11. September 2002. <http://www.sussex.ac.uk/migration/documents/mwp11.pdf>
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-30.

Grimm, Sven (2009): Die Neuorganisation der EU-Außenbeziehungen. Welche Rolle für die Entwicklungspolitik im Institutionengefüge? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Analysen und Stellungnahmen, Nr. 11. http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7XMK88?Open
[Letzter Zugriff am 02.11. 2010] S.1-4.

Haug, Sonja (2000): Klassische und neuere Theorien der Migration. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier, Nr. 30. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-30.pdf>
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]. S. 1-38.

Hauschild, Tobias; Schilder, Klaus (2009): Wohin Europäische Entwicklungspolitik? Armuts-

bekämpfung zwischen Anspruch und Realität. Eine kritische Bestandsaufnahme der Reform der EU-Entwicklungspolitik. WEED Arbeitspapier. http://www2.weed-online.org/uploads/ap_eu_entwicklungspolitik_2009.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-50.

Jahn, Daniela (u.a.) (2006): Asyl – und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier. 09.07.2006. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-58.

Kasperek, Bernd (2007): FRONTEX und die europäischen Außengrenzen. Januar 2008. <http://www.no-fortress-europe.eu/upload/FRONTEX-Broschuere.pdf>
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] (Original erschienen in: Pflüger, Tobias (Hrsg.) (2007): Was ist FRONTEX? Aufgaben und Struktur der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse. Nr.4.) S. 9-15.

Kasperek, Bernd (2008): Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik. Die Europäisierung der europäischen Migrationspolitik. http://www.copyriot.com/diskus/08-1/pdf/d08-1_frontex.pdf
[Letzter Zugriff am 09.06.2010] (Original erschienen in: Diskus. Frankfurter Student_innen Zeitschrift. Bd. 2008, Nr. 1) S. 32-36.

Kietz, Daniela; Parkes, Roderick (2009): Justiz- und Innenpolitik. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S 79-87.

Lieb, Julia (2009): Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäische Auswärtiger Dienst (EAD). In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 27-28.

Lieb, Julia; Bendiek, Annegret (2009): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 52-53.

MacKellar, Landis; Rousselot, Armand; Petrucci, Federica (2010): Mid-term review thematic programme for cooperation with third countries in the areas of migration and asylum. Final Report, March 2010. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-37.

Massey, Douglas S. (2005): Backfires at the Border. Why Enforcement without Legalization Cannot Stop Illegal Immigration. Center for Trade Policy Studies, Nr. 29. 13.06.2005. <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-029.pdf>
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S.1-16.

- Mattes, Hanspeter (2006): *Illegale Migration: Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten*. http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_nahost_0609.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] (Original erschienen in: GIGA Focus. Bd. 2006, Nr. 9.) S.1-8
- Maurer, Andreas (2009a): *Struktur der EU-Verträge*. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): *Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 10-12.
- Maurer, Andreas (2009b): *das Europäische Parlament*. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): *Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 15-16.
- Maurer, Andreas (2009c). *Der Europäische Rat und sein Präsident*. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): *Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 17-20.
- Maurer, Andreas (2009 d): *Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat*. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): *Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 21-24.
- Maurer, Andreas (2009e): *Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren*. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): *Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 46-49.
- Maurer, Andreas (2009f): *Die Umsetzung des Reformvertrages*. In: *Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 90-99.
- Niederberger, Josef Martin; Wichmann, Nicole (2003): *Prävention irregulärer Migration. Studie im Auftrag von IOM Bern*. November 2003. http://www.ch.iom.int/fileadmin/media/pdf/taetigkeitsfelder/weitere_taetigkeitsfelder/studie_pim.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 3-79.
- Niessen, Jan; Schibl, Yongmi (2004): *International migration and relations with third countries. The European Union. Migration Policy Group (MPG), May 2004*. http://www.migpolgroup.com/public/docs/144.EU_InternationalMigrationandRelationswiththirdcountries_2004.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-16.
- Oxfam (2002): *Rigged Rules and Double Standards. Trade, Globalisation, and the Fight against Poverty*. http://www.maketradefair.com/assets/english/report_english.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]. S. 1-276.

Picard, Elisabeth (u.a.) (2009): Evaluation of the Aeneas programme. Financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum. Aeneas-programme 2004-2006. Final Report. December 2009. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm

[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-193.

Tsianos, Vassilis; Ibrahim, Aida (2009): Don't believe the hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt. In: Dossier Border Politics. Migration in the Mediterranean <http://www.slideshare.net/boellstiftung/dossier-border-politics>

[Letzter Zugriff 07.01.2010] S. 51 – 55.

Weiner, Michael (2009): Die Europäische Kommission. In: Lieb, Julia; Maurer, Andreas (Hrsg): Der Vertrag von Lissabon. Diskussionspapier. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. 04.04.2009. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4861

[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 25-26.

Weinzierl, Ruth; Lisson, Urszula (2007): Border Mangement and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea. German Institute for Human Rights. December 2007. <http://www.statewatch.org/news/2008/feb/eu-study-border-management.pdf>

[Letzter Zugriff am 23.10. 2009] S.1-96.

Zorob, Anja (2008): Projekt „Mittelmeerunion“- „neuer Schub“ für die Mittelmeerpolitik? http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_nahost_0805.pdf

[Letzter Zugriff am 02.11.2010] (Original erschienen in: Giga Focus. Bd. 2008, Nr. 5). S.1-8.

EU-Dokumente

AEUV (2008): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. S. 1-153.

Aktionsplan Marokko (2005): Aktionsplan EU-Marokko. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_de.pdf

[Letzter Zugriff am 22.10.2010] S. 1-37.

Council of the European Union (2010): Third Implementation Report of the „Strategy for the External Dimension of JHA. Global Freedom, Security and Justice“ by the Council Secretariat. Period of Reference: July 2008 – December 2009. Brussels, 19 January 2010. S. 1-24.

Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen (2000): Beschluß des Rates und der Kommission vom 24. Januar 2000 über den Abschluß des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits. Beschluss 2000/204/EG.

Europäische Kommission (2001a): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. KOM (2001) 428 endg. Brüssel, 25.07.2001. S. 1-45.

Europäische Kommission (2001b): Mitteilung der Europäischen Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung. KOM (2001) 672 endg. Brüssel,

15.11.2001. S. 1-28.

Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern. KOM(2002) 703 endg. Brüssel, 03.12.2002. S. 1-68.

Europäische Kommission (2004): Europäische Nachbarschaftspolitik. Länderbericht. KOM(2004) 373 endg. Brüssel, 12.05.2004. S. 1-38.

Europäische Kommission (2005a): Das Haager Programm. Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. KOM(2005) 184 endg. Brüssel, 10.05.2005. k.A

Europäische Kommission (2005b): Migration und Entwicklung. Konkrete Leitlinien. KOM(2005) 390 endg. Brüssel, 01.09.2005. S. 1-38.

Europäische Kommission (2005c): Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament. Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen. Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court. KOM(2005) 621 endg. Brüssel, 30.11.2005. S. 1-10.

Europäische Kommission (2005 d): Eine Strategie für die Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. KOM (2005) 491 endg. Brüssel, 12.10.2005. S. 1-13.

Europäische Kommission (2006a) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über ein Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den erreichen Migration und Asyl. KOM (2006) 26 endg. Brüssel, 25.01.2006. S. 1-26.

Europäische Kommission (2006b): Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung von Drittstaatsangehörigen. KOM (2006) 402 endg. Brüssel, 19.07.2006. S. 1-13.

Europäische Kommission (2006c): Beitrag zur Position der EU im Rahmen des Hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen über Internationale Migration und Entwicklung. KOM (2006) 409 endg. Brüssel, 14.07.2007. S. 1- 10.

Europäische Kommission (2006d): Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr. Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. KOM(2006) 735 endg. Brüssel, 30.11.2006. S. 1-35.

Europäische Kommission (2008): Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage. Für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie. KOM (2008) 611 endg. Brüssel, 08.10.2008. S. 1-17.

Europäische Kommission (2010a): Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas. Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms. KOM (2010) 171endg. Brüssel, 20.04.2010. S.1-74.

Europäische Kommission (2010c): EU-Haushalt 2009. Finanzbericht. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_09_de.pdf
[Letzter Zugriff am 18.10. 2010] S. 1-104.

Europäischer Konsens (2005): Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik. S. 1-19.

Europäischer Rat (1992): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Edinburgh). 11. und 12. Dezember 1992. k.A.

Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Tampere). 15. und 16. Oktober 1999. S. 1-16.

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Santa Maria de Feira). 19. und 20. Juni 2000. S. 1-62.

Europäischer Rat (2002): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Sevilla). 21. und 22. Juni 2002. S. 1-42.

Europäischer Rat (2005): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel). 15. und 16. Dezember 2005. S.1-18

Europäischer Rat (2009): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Brüssel) 10. und 11. Dezember 2009. S. 1-22

EuropeAid (2003): Jahresbericht 2003. Über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Außenhilfe im Jahr 2002.

EuropeAid (2008): Aeneas programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S.1-110.

EuropeAid (2010c): Migration and Asylum programme. Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum. Overview of projects funded 2007-2008. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/migration_and_asylum_2007-2008.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S.1-80.

EuropeAid (2010d): Provisional list of awarded full application after call for proposals. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/provisional_list_of_warded_proposals_2009_2010.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S.1-3.

EUV (2008): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. S. 1-33.

Länderstrategiepapier 2007-2013 (k.A): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Marokko. Strategiepapier 2007-2013. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_morocco_de.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-38.

Nationales Richtprogramm 2002-2004 (2001): Partenariat Euro-Med. Maroc. Document de strategie 2002-2006 & programme indicatif national 2002-2004. http://eeas.europa.eu/morocco/csp/02_06_fr.pdf
[Letzter Zugriff am 02.11. 2010] S.1-90.

Nationales Richtprogramm 2005-2006 (2004): Partnerschaft Europa-Mittelmeer. Nationales Richtprogramm 2005-2006. http://eeas.europa.eu/morocco/csp/nip_05_06_de.pdf

[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-38.

Nationales Richtprogramm 2007-2010 (k.A.): Marokko. Nationales Richtprogramm 2007-2010. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_morocco_de.pdf

[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S. 1-47.

Nationales Richtprogramm 2011-2013 (k.A.): Mid-Term Review of the Country Strategy Paper Morocco 2007-2013 and National Indicative Program 2011-2013. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_csp_nip_morocco_en.pdf

[Letzter Zugriff am 02.11.2010] S.1-45.

Rat der Europäischen Union (2009): Das Stockholmer Programm. Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Brüssel, 02.12.2009. S. 1- 82.

Rat der Europäischen Union (2010a): Entwurf einer Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union. „Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell.“ Brüssel, 23.02.2010. S. 1-18.

Rat der Europäischen Union (2010b): Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Brüssel, 20.07.2010. S. 1-33.

Verordnung (EG) Nr. 2698/2000 des Rates vom 27. November 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1488/96 über finanzielle und technische Begleitmaßnahmen (MEDA) zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen im Rahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer. S. 1-8.

Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations – und Asylbereich (AENEAS). S. 1-5.

Internetseiten

Bendel, Petra; Haase, Marianne (2008): Dritte Phase. Migration als Gemeinschaftsaufgabe (seit 1999). 29.01.2008. [http://www.bpb.de/themen/812ACX,0,0,Dritte_Phase%3AMigrationspolitik_als_Gemeinschaftsaufgabe_\(seit_1999\).html](http://www.bpb.de/themen/812ACX,0,0,Dritte_Phase%3AMigrationspolitik_als_Gemeinschaftsaufgabe_(seit_1999).html)
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]

Europäische Kommission (2009): Migration and Development. Letzte Aktualisierung am 24.03.2009. http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/migration_en.cfm
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]

Europäische Kommission (2010b): Migration and Asylum in External Relations. Letzte Aktualisierung am 24.02.2010. http://ec.europa.eu/external_relations/migration/index_en.htm
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]

Europäische Kommission (2010d): European Commission Home Affairs. External relations. Letzte Aktualisierung am 30.07.2010. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/external/external_intro_en.htm
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]

EuropeAid (2009): External cooperation programmes. Letzte Aktualisierung am 28.06.2010. http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm
[Letzter Zugriff am 30.10.2010]

EuropeAid (2010a): Thematic instruments and programmes. Letzte Aktualisierung am 12.04.2010. http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm
[Letzter Zugriff am 25.10.2010]

EuropeAid (2010b): Geographic instruments and programmes. Letzte Aktualisierung am 12.04.2010. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/geographic_en.htm
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]

Portal der Europäischen Union (k.A.): Glossar. Vergemeinschaftung. http://europa.eu/scadplus/glossary/communitisation_de.htm
[Letzter Zugriff am 02.11.2010]

Grafiken

Le Monde diplomatique (2010a): Schengenraum. Der neue Limes. Le Monde diplomatique, Berlin/taz Verlags- und Vertriebs GmbH, Berlin. <http://www.monde-diplomatique.de/pm/.karten/index>
[Letzter Zugriff am 19.10.2010]

Sekundärliteratur

Bendel, Petra (2005): Immigration Policy in the European Union. Still bringing up the walls for fortress Europe? In: Migration Letters. Vol 2, No. 1, April 2005. http://www.migrationletters.com/200501/20050103_EU_Bendel.pdf S. 20-31.

Borjas, George (1988): International Differences in Labor Market Performance of Immigrants. Kalamazoo: W.E.Upjohn Institute for Employment Research.

Collinson, Sarah (1996): Shore to Shore. The Politics of Migration in Euro-Maghreb Relations. London. Royal Institute for International Affairs.

Fargues, Philippe (2005): Mediterranean Migration 2005 report. Cooperation project on the social integration of immigrants, migration, and the movement of persons. Financed by the European Commission - MEDA Programme. S. 1-405.

Fontagné, L.; Péridy, N. (2006): Morocco. Policy Coherence Case Study. <http://www.oecd.org/dev/migration> (Im Internet derzeit leider nicht erhältlich).

Kalter, Frank (1997): Wohnortswechsel in Deutschland. Opladen: Leske und Buderich.

Piore, Michael (1979): Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies.

Todaro, Michael P. (1980): International migration in developing countries. A survey. In: Easterlin, Richard (Hrsg.): Population and Economic Change in Developing Countries. Chicago: University of Chicago Press. S. 361-401.

Anhang A

Zusammenfassung

In ihrem Gesamtansatz zur Migrationsfrage integriert die Europäische Union (EU) Bereiche der Migrationspolitik mit jenen der Außenpolitik, um Fragen der Einwanderung in möglichst allen Facetten gerecht zu werden (vgl. Europäischer Rat 2005: 2; Europäischer Rat 2002: 10-13). Aus entwicklungspolitischer Sicht umfasst das Konzept unter anderem die Anwendung präventiver Maßnahmen gegen die Ursachen irregulärer Migration (vgl. KOM 2006/735: 6; Benedikt 2002: 124; Riesch 2007: 73). Diese präventive, proaktive Ebene – bekannt als der sogenannte Root Causes Approach (vgl. Aubarell u.a. 2009) – stellte den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit dar.

Das Erkenntnisinteresse lag dabei vor allem im spannungsgeladenen Verhältnis des Root Causes Approach zur Externalisierung der europäischen Kontroll- und Sicherheitspolitik (Auslagerung der Grenzkontrollen, Asylager, Rückübernahmeabkommen etc.), bekannt als der sogenannte Remote Control Approach (vgl. Aubarell u.a. 2009). Im Hinblick auf die gegenwärtigen institutionellen und politischen Entwicklungen (vgl. Kapitel 3) wurde dabei kritisch hinterfragt, inwieweit der integrierte Gesamtansatz in seiner praktischen Implementierung tatsächlich präventive Maßnahmen inkludiert oder ob er eher kontroll- und sicherheitspolitischen Interessen untergeordnet wird?

In einem weiteren Schritt wurden auf theoretischer Ebene die Ursachen von Migrationen diskutiert und mithilfe diverser theoretischer Ansätze (allen voran die Weltsystemtheorie) erläutert, weshalb das Push- und Pull- Modell der EU als Erklärung für die komplexen Ursachen von Migrationen zu kurz greift. VertreterInnen der Weltsystemtheorie argumentieren jedenfalls, dass Migrationen kein Resultat von „mangelnder Entwicklung“ (z.B. Armut, Lohndifferenziale etc.) sind, sondern gerade infolge von kapitalistischer Entwicklung – zu verstehen als die Eingliederung von Regionen in die Weltwirtschaft – verursacht werden (vgl. Massey 2000: 56; Massey u.a. 2002: 277, Castles/Miller 2009: 74; Benedikt 2004: 127).

In Anbetracht dieser theoretischen und institutionellen Überlegungen stellte sich die Frage, inwieweit die EU überhaupt ihrem Anspruch gerecht werden kann, Migrationen mithilfe entwicklungspolitischer Maßnahmen nachhaltig zu reduzieren?

Um diese Frage beantworten zu können, wurde im letzten Kapitel (Nr. 5) die praktische Umsetzung präventiver Maßnahmen analysiert. Dabei konnte die Grundannahme bestätigt werden (vgl. Kapitel 5.3.), dass es bei den entwicklungspolitischen Projekten tatsächlich zu einer Divergenz zwischen der formulierten Zielsetzung und der konkreten Umsetzung kommt (vgl. auch Benedikt 2002: 6). Diese besteht darin, dass die aus öffentlichen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) finanzierten Maßnahmen eher kontrollorientiert und reaktiv ausgerichtet sind, was einer Unterordnung der Entwicklungspolitik unter die Interessen der Migrationspolitik gleichkommt. Im Hinblick auf den politischen und ökonomischen Gesamtrahmen (z.B. Schaffung einer Freihandelszone) kam die Untersuchung außerdem zu dem Schluss (vgl. Kapitel 5.2.), dass die Assoziationsabkommen im Hinblick auf ihre gegenwärtige Außenhandels- und Agrarpolitik nicht mit dem Ziel kohärent sind, irreguläre Migrationen aus Marokko nachhaltig zu reduzieren. Die Fachdiskussion ist sich weitgehend einig darin, dass der Migrationsdruck durch die gegenwärtigen handelspolitischen Bestimmungen erwartungsgemäß eher zunehmen wird (vgl. Schumacher 1998: 157). Ungereimtheiten ergeben sich weiters auch direkt bei den präventiven Maßnahmen im Hinblick auf deren Zielgruppen, Finanzrahmen und theoretische Überlegungen (vgl. Kapitel 5.4.).

Die Arbeit kommt diesen Überlegungen folgend zu dem Schluss, dass die Europäische Union in der bisherigen Umsetzung des integrierten Präventionsansatzes (Root Causes Approach) nur unzureichend ihrem Anspruch gerecht werden kann, irreguläre Wanderungen aus Marokko durch die Bekämpfung der Migrationsursachen nachhaltig zu reduzieren. Offensichtlich besteht eine große Kluft zwischen den utopisch anmutenden Zielsetzungen und ihrer tatsächlichen Umsetzung (vgl. Riesch 2007: 79; Benedikt 2002: 125; Gent 2002: 14ff).

Anhang B

Abstract

Aiming at the effective and harmonious management of migration, the European Union's Global Approach to Migration defines migration issues as an integral part of the EU's external relations (cf. Europäischer Rat 2005: 2, Europäischer Rat 2002: 10-13). Development policy thereby focuses on the causes of migration and attempts to modify them through taking action in the countries of origin (cf. Gent 2002: 5; Benedikt 2002: 124; Riesch 2007: 73). This attempt is called a root causes approach (cf. Aubarell u.a. 2009; Gent 2002: 5 u.a.), which builds this thesis' objective of investigation.

The focus of the thesis was mainly on the profoundly conflictive relation between the root causes approach and the so called remote control approach, which matches a „*reproduction of the internal policy of the EU in third countries, following an agenda of European interests.*“ (Aubarell u.a. 2009: 21). Regarding the present institutional and political developments, (cf. chapter 3) one of the main questions was, to which extent preventive and proactive measures (to tackle the root causes of migration) are actually implemented within the Global Approach to Migration, or can it be confirmed, that interests close to the remote control approach also dominate the implementation of development measures?

As a next step, the causes of migration were discussed on a theoretical level. By means of different theoretical approaches (especially the world-system theory) it was demonstrated, why the EU's push and pull model is not enough to explain the complex causes of migration. In any case, the world-system theory argues, that migration is not a consequence of „lacking development“. On the opposite migration would be caused by capitalistic development (which can be understood as the integration of regions into the world economy) and it's subsequent socioeconomic revolution (cf. Massey 2000: 56, Massey u.a. 1998: 277; Castles/Miller 2009: 74; Benedikt 2004: 127).

In regard to these theoretical and institutional considerations a further question was, to which extent the EU fulfil it's aspiration to reduce the migrations by development measures focusing on the causes of migration?

To answer this question, the practical implementation of preventive measures was analysed in

chapter 5 (using the example of Morocco). The analysis can confirm the assumption (cf. chapter 5.3), that there is a divergence between the verbalized targets and the practical implementation of development projects (cf. Benedikt 2002: 6). The measures (accounted for Official Development Assistance, ODA) actually included more reactive and security-centred measures, what suggests that interests close to the remote control approach also dominated the implementation of development measures. Regarding the political and economic framework it can also be argued (cf. chapter 5.2), that the EU's present trade and agricultural policy is not coherent with the objective to reduce irregular migration from Morocco sustainably. There is widely accordance, that there will be rather an increase of the migration pressure as a consequence of the present trade policy between the EU and Morocco (cf. Schumacher 1998: 157).

However, also the preventive measures themselves show inconsistencies concerning their target groups, financial and theoretical framework (cf. chapter 5.4).

In consideration of these facts, the thesis concludes that, in the present implementation of the root causes approach, the European Union doesn't fulfil its claim to reduce irregular migration from Morocco sustainably. Evidently, there is a big divergence between the verbalized targets and their practical implementation (cf. Riesch 2007: 79, Benedikt 2002: 125, Gent 2002: 14ff).

Anhang C

Lebenslauf

Magdalena Gassner

Markhofgasse 19/11
A- 1030 Wien
Tel: 0680/ 21 49 753
Email:maegi2@gmx.at



Lebenslauf

Geboren	4. August 1986 in Ried im Innkreis
Staatsbürgerschaft	Österreich & Schweiz
Sprachen	Deutsch (Muttersprache) Englisch, Spanisch (sehr gute Kenntnisse)

Ausbildung

Okt. 2005 - Dez. 2010	Diplomstudium Internationale Entwicklung, Universität Wien
Okt. 2006 - Jan. 2010	Bakkalaureatsstudium Publizistik & Kommunikationswissenschaft, Universität Wien, Schwerpunkt Öffentlichkeitsarbeit und Werbung
Sep. 2000 – Jul. 2005	Bundesbildungsanstalt für Kindergartenpädagogik, Ried i.I.
Sep. 1996 – Jul. 1999	Hauptschule Obernberg, Obernberg am Inn

Praktika & Volontariate

März - Mai 2010	Praktikum beim Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN), www.emn.at, Wien, Presse - und Forschungsarbeit
Mai - Sep. 2009	Praktikum bei der ADA - Austrian Development Agency, www.entwicklung.at, Wien, Information & Öffentlichkeitsarbeit

März - Apr. 2009	Praktikum bei den Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechensbekämpfung (UNODC), www.unodc.org , Wien, PR und Public Affairs
Nov. 07 - Jan. 2008	Praktikum bei Radio Afrika TV, www.radioafrika.net , Wien, Marketing, PR, Journalismus
Jul. - Sep. 2007	Volontariat, pädagogisches Integrationszentrum C.I.E.L.A.L.T, www.creger.at , Santa Isabel, Ecuador, Pädagogische Stützkraft

Arbeitserfahrung

Seit September 2009	Stadtbüchereien Wien, www.buechereien.wien.at , Aushilfskraft
Okt. 08 - Aug. 2009	Intra Performance, www.intra-performance.com , Wien, Markt- und Meinungsforschung
Sommer 2004-2008	Diverse Ferialjobs (Verkauf, Buffetkraft, Au-Pair, Reinigungskraft, Sicherheitsdienst, Promotion u.a.)

Stipendien

Leistungsstipendium der Universität Wien zur Anerkennung hervorragender Studienleistungen im Studienjahr 2006/07

Engagement & Freizeitinteressen

Mitglied bei Creger, Verein zur Zusammenarbeit mit Sozialprojekten in Ecuador www.creger.at
Sport (Radfahren, Tennis, Wandern u.a.), Reisen (Ecuador, Nigeria, USA, Europa), Zeichnen