



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„FRONTEX -

Das EU-Außengrenzmanagement vor dem
Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegungen “

Verfasserin

Stephanie Deimel

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag^a. phil.)

Wien, Februar 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Vorwort

*„Wanderung ist Leben und Fortschritt – Sesshaftigkeit ist Stagnation“
(Ravenstein)¹*

Dieser Satz, der im Kontext der Industrialisierung entstanden ist, stammt vom Demographen Ernest George Ravenstein, der als der Begründer der Migrationsforschung gilt. Er soll, ohne die Sesshaftigkeit verdammen zu wollen, daran erinnern, dass Wanderung etwas dem Menschsein Inhärentes ist und mit Weiterentwicklung zusammenhängt - sowohl des Individuums als auch der gesamten Gesellschaft. Die Europäische Union sowie andere Weltregionen haben sich im Lauf der Zeit immer wieder von Orten der Immigration zu solchen der Emigration gewandelt. Gründe waren und sind meist die Lebensumstände, die Sesshaftigkeit unattraktiv oder unmöglich machen.

Wir leben am Anfang des dritten Jahrtausends in einer doppelbödigen Situation, die Grenzen mancherorts unwichtig werden lässt, wie innerhalb des Schengen-Raumes, Zäune anderenorts jedoch verstärkt und aufstockt. Griechenland ist eben, im Frühjahr 2011, dabei einen neuen Grenzzaun zum Nachbarland Türkei zu errichten, um das „Migrationsproblem“ in den Griff zu bekommen. Denn seitens der EU-Staaten besteht das starke Bedürfnis menschliche Wanderung zu kontrollieren und je nach nationalen Konjunkturdaten zu nutzen oder zu unterbinden. Doch diese Kalkulationen, die nach reiner Kosten-Nutzen-Logik funktionieren, wurden ohne die MigrantInnen gemacht.

So sind es die Menschen, die tagtäglich versuchen sich über Zäune und Mauern hinwegzusetzen und Grenzen zu überwinden, die mich zum Schreiben dieser Diplomarbeit inspiriert haben. Spätestens seit dem Sturm auf die Zäune um die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla im Jahr 2005 wurde mir bewusst, dass die EU-Außengrenze mindestens genauso hart geworden war, wie die Barriere zwischen den USA und Mexiko und seitdem lässt mich die Thematik nicht mehr los.

¹ Ravenstein (1876) Zit. n. Treibel (1990): Migration in modernen Gesellschaften, S.25-28.

An dieser Stelle möchte ich mich beim Betreuer dieser Arbeit, Herrn Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer, bedanken, der stets zu einem Treffen und konstruktiven Anregungen bereit war, sowie bei Herrn Mag. iur. Andreas Orator, der mir einige Male über juristische Unklarheiten hinweggeholfen hat. Außerdem gilt mein Dank allen Mitgliedern der *Vernetzungsgruppe Migration*, die im Jahr 2010 ein bereicherndes Forum für Migrationsdebatten war. Weiters möchte ich mich bei Frau Mag^a. Tanja Dedovic bedanken, die mein Praktikum bei der *Internationalen Organisation für Migration* betreute und die mir durch viele Gespräche neue Sichtweisen auf das Phänomen der Migration eröffnet hat. Mein Dank gilt auch den VeranstalterInnen einer inspirierenden Konferenz der *Österreichischen Akademie der Wissenschaften* mit dem Titel: „The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Post-Lisbon Governance Perspectives“, die mich aufs Podium eingeladen haben.

Weiters möchte ich mich bei meinem Freund, meiner Wohngemeinschaft sowie meinem engen Freundeskreis bedanken, die im Erstellungsprozess dieser Diplomarbeit immer ein offenes Ohr für mich hatten und mich auch mal auf andere Gedanken gebracht haben.

Besonderer Dank gebührt meinen Eltern, die mich während meines gesamten Studiums tatkräftig unterstützt haben und für die Bewegungsfreiheit und die Überwindung von Grenzen mindestens einen genauso hohen Stellenwert haben wie für mich.



Dakar, Sénégal (Februar, 2011)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
1.1 <i>Forschungsinteresse und Thesen</i>	8
1.2 <i>Struktur der Arbeit</i>	9
2. Konzeption der Staatsgrenze im Wandel.....	11
2.1 <i>Grenze – Begriffe und Konzepte</i>	12
2.1.1 <i>Die EU-Außengrenze</i>	15
2.1.2 <i>Die politische Grenze</i>	23
2.2 <i>Entstehung des Territorialitätsprinzips.....</i>	24
2.3 <i>Der moderne Staat.....</i>	25
2.3.1 <i>Nation und Nationalismus.....</i>	28
2.4 <i>Theoretische Perspektiven auf den europäischen Integrationsprozess ..</i>	30
2.5 <i>Quo vadis EUropa? Zum Ist-Zustand der EU.....</i>	37
2.5.1 <i>Territorialität</i>	39
2.5.2 <i>Sicherheitspolitik.....</i>	40
2.5.3 <i>Agenturen – ein neuer Verwaltungstypus</i>	42
2.5.4 <i>Schlussfolgerungen</i>	45
3. Migrationstheorien	47
3.1 <i>Einleitung</i>	47
3.1.1 <i>Annäherung an den Migrationsbegriff.....</i>	48
3.1.2 <i>Der Terminus MigrantIn</i>	52
3.2 <i>Migrationstheorien im Überblick.....</i>	53
3.2.1 <i>Ravenstein: „Gesetze der Wanderung“</i>	54
3.2.2 <i>Assimilationstheorien.....</i>	54
3.2.3 <i>Pluralismustheorien</i>	57
3.2.4 <i>Migration der Frauen</i>	57
3.2.5 <i>Theorien zu TransmigrantInnen und zum Transnationalismus</i>	59
3.2.6 <i>Theorien der Wirtschaftswissenschaft zu Migration.....</i>	60
3.2.6.1 <i>Neoklassik.....</i>	60
3.2.6.2 <i>Neue Wirtschaftstheorie</i>	60
3.2.6.3 <i>Theorie des dualen Arbeitsmarktes.....</i>	61
3.2.7 <i>Weltsystemtheorie</i>	63
3.2.8 <i>Netzwerktheorien.....</i>	64
3.2.8.1 <i>Social Capital Theory</i>	65
3.2.8.2 <i>Cumulative Causation.....</i>	65
3.2.9 <i>Theoretischer Standpunkt.....</i>	66
3.2.10 <i>Rolle des Staates.....</i>	68
3.3 <i>Facts and Figures</i>	70

4. Die historische Entwicklung einer EU-ropäischen Migrations- und Grenzpolitik	75
4.1 <i>Die europäischen Gastarbeiterprogramme (1945-1975)</i>	77
4.2 <i>Erste Kooperationsformen der heutigen EU-Mitgliedstaaten</i>	79
4.2.1 Römische Verträge.....	79
4.2.2 TREVI-Gruppe	80
4.2.3 Schengen-Abkommen.....	80
4.2.4 Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich: Dubliner Abkommen und Londoner Entschliefungen	84
4.2.5 Vertrag von Maastricht	87
4.3 <i>Migrationspolitik auf EU-Ebene</i>	88
4.3.1 Vertrag von Amsterdam.....	88
4.3.2 Tampere Programm (1999-2004)	89
4.3.3 Haager Programm (2005-2009), IBM und der EU Pakt zu Einwanderung und Asyl.....	92
4.3.4 Global Approach to Migration (GA)	95
4.3.5 Stockholmer Programm (2010-2014)	97
4.3.6 Vertrag von Lissabon	99
4.4 <i>Schlussfolgerungen</i>	100
5. FRONTEX und die Auswirkung des EUropäischen Grenzmanagements auf Migrationsbewegungen.....	102
5.1 <i>Organisationsstruktur der Agentur</i>	102
5.1.1 Personal, Budget und Kontrolle	103
5.1.2 Kooperation und Interoperabilität	107
5.2 <i>Tätigkeitsprofil.....</i>	110
5.2.1 Risiko Analysen und JOs	110
5.2.1.1 Problematisierung von Migration	112
5.2.1.2 HERA versus NAUTILUS bzw. die Relevanz bilateraler Abkommen	113
5.2.1.3 Sammelabschiebungen und RABITs	122
5.2.1.4 Die erste RABIT-JO	126
5.2.2 Forschung und Ausbildung.....	128
5.3 <i>Erste Evaluierungen und Entwicklungsperspektiven</i>	130
5.4 <i>Rechtliche Grauzonen</i>	132
5.4.1 <i>Refoulement</i> -Verbot - das Prinzip der Nichtzurückweisung	135
5.4.2 Asylantragsstellung und das Recht auf Ausreise	136
5.5 <i>Vorverlagerung des Außengrenzschutzes und Externalisierung von Migrationskontrolle</i>	137
5.5.1 Unterschiedliche Kooperationsbereitschaft	140
5.5.2 Quantitativer Effekt des EU-Außengrenzmanagements.....	143
5.6 <i>Schlussfolgerungen</i>	147

6. Fazit	149
7. Anhang	153
<i>7.1 Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>153</i>
<i>7.2 Quellenverzeichnis.....</i>	<i>156</i>
<i>7.3 Internetquellen:</i>	<i>163</i>
<i>7.4 Abstract (deutsch)</i>	<i>171</i>
<i>7.5 Abstract (english)</i>	<i>172</i>
<i>7.6 Lebenslauf</i>	<i>173</i>

1. Einleitung

Migration und Grenze sind zwei Konzepte, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen und auf den ersten Blick konträr erscheinen. Die Wanderung drückt Mobilität und das Überwinden bestehender Barrieren aus, während die Grenze, vor allem territorial gedacht, als starre und unflexible Institution gilt. Doch dieses Bild muss in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen in den Bereichen des EU-Außengrenz- und Migrationsmanagements neu überdacht werden. Dass ein Prozess der Veränderung im Gang ist, macht sich auch an Hand der verwendeten Terminologie bemerkbar – immer häufiger ist von *Management*-Strategien und Serviceleistungen die Rede und auch die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, die im Zentrum dieser Diplomarbeit steht, versteht sich als unpolitische Dienstleisterin.

Doch was steht hinter den abstrakten Begriffen „Migrations- und Grenzmanagement“ und wie ist es möglich, dass EU-GrenzschutzbeamtlInnen gemeinsam mit der westafrikanischen Küstenwache vor dem Sénégal oder Mauretanien patrouillieren und die EU in Libyen Auffanglager für Ab- bzw. Zurückgeschobene finanziert? Wie wirken sich diese Entwicklungen, die vor allem eine Eindämmung irregulärer Migration zum Ziel haben, auf die Wanderungsbewegungen in die EU aus und welche Rolle spielt FRONTEX dabei?

Die vorliegende Arbeit will einen Einblick in dieses aktuelle Spannungsfeld geben und das Grenz- und Migrationsmanagement der EU vor dem Hintergrund kontemporärer Migrationsbewegungen analysieren. Dazu wird eine hermeneutisch-interpretative Vorgehensweise gewählt und auf Primär- und Sekundärquellen zurückgegriffen.

Unter den Primärdokumenten befinden sich hauptsächlich Veröffentlichungen der europäischen Institutionen, wie EU-Policy-Papers, Verträge und Verordnungen, während der Bereich der Sekundärliteratur von wissenschaftlichen Publikationen bis hin zu aktuellen journalistischen Online-Beiträgen renommierter Medien reicht. Diese Bandbreite an einbezogenen

Quellen ist m.E. für eine zeitgemäße und möglichst holistische Auseinandersetzung mit FRONTEX und dem EU-Außengrenzmanagement, das häufig Veränderungen unterliegt, geeignet.

Der dieser Arbeit vorhergehende Forschungsprozess erstreckte sich über zwei Jahre, in denen ich die mediale und wissenschaftliche Debatte über die EU-Außengrenze und deren Kontrolle intensiv verfolgte und dokumentierte. Da die EU-Agentur FRONTEX vor verhältnismäßig kurzer Zeit, im Jahr 2005, operativ wurde, existierte am Anfang meiner Auseinandersetzung mit der Thematik in den Jahren 2005 und 2006 eine überschaubare Anzahl wissenschaftlicher Publikationen, die in den letzten Jahren jedoch rapide anstieg. Ein zentrales und frühes Arbeitsdokument aus dem Jahr 2007, auf das in einem Großteil der wissenschaftlichen Publikationen Bezug genommen wird, stammt vom *Centre For European Policy Studies* aus der Feder von Sergio Carrera.² Dieser war es auch, der vor wenigen Monaten als erster eine wissenschaftliche Publikation zum ersten RABIT-Einsatz der Agentur veröffentlichte. Weiters zählen das Rechtsgutachten über die Gültigkeit internationaler Konventionen auf Hoher See sowie die Untersuchung des Rechtsrahmens von FRONTEX von Andreas Fischer-Lescano et. al. zu wesentlichen und frühen Sekundärquellen. Auf eigene Interviews mit FRONTEX-MitarbeiterInnen habe ich im Rahmen dieser Arbeit verzichtet, da bereits eine große Zahl ausführlicher Interviewbeiträge verfügbar ist und sowohl die Rhetorik als auch die Perspektive des FRONTEX-Personals eine klare Sprache spricht.

Aus dem Spektrum meiner Quellen können grob drei Standpunkte extrahiert werden, die im Zusammenhang mit unterschiedlichen AkteurInnen stehen:

- (1) als erstes sei hier die *EU-Perspektive* genannt, die für eine Stärkung und den Ausbau von FRONTEX plädiert und deren Tätigkeiten lobt.³ Eine Ausnahme stellen hier einige wenige FRONTEX-kritische EU-ParlamentarierInnen dar.
- (2) Aus *wissenschaftlicher Perspektive* erfolgte in den letzten Jahren eine teils kritische Auseinandersetzung mit FRONTEX mit dem Hauptfokus

² Carrera (2007): The EU Border Management Strategy.

³ Vgl. EU-Kommission (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung. MEMO/08/84, Stockholmer Programm (2010), Europäischer Pakt für Einwanderung und Asyl (2008), IBM-Strategie (2006) etc.

auf einer Analyse der Agentur vor dem Hintergrund des europäischen Harmonisierungsprozesses.⁴

- (3) NGOs und *zivilgesellschaftliche Organisationen* vertreten durchwegs FRONTEX-kritische Positionen und begründen dies meist an Hand von Verletzungen internationalen Rechts im Rahmen von FRONTEX-Operationen.⁵

1.1 Forschungsinteresse und Thesen

Aus dem Spannungsfeld von Migration und Grenze entwickelte sich meine forschungsleitende Fragestellung, die folgendermaßen lautet:

Wie wirkt sich das EU-Außengrenzmanagement mit FRONTEX als zentraler Akteurin auf Migrationsbewegungen in die Europäische Union aus?

Daraus ergeben sich folgende Unterfragen, die wie die Forschungsfrage vorrangig auf einer Makroebene angesiedelt sind: Wie hat sich die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX entwickelt? Was steht hinter den Begriffen EU-„Migrations- und Grenzmanagement“ und wo wirken diese? Wie sind die Kompetenzen im Bereich der Außengrenzkontrolle verteilt (Mitgliedstaaten/ EU) und welche Rolle spielt die Agentur FRONTEX dabei?

Ist Migration durch staatliche Regulierung oder Maßnahmen auf EU-Ebene steuerbar? Wenn ja, in welchem Ausmaß?

Bei dem Versuch auf diese Fragen Antworten zu finden, entstanden meine drei Hauptthesen:

- 1) Das Konzept von Grenz- und Migrationsmanagement, wie es sich beispielsweise in der EU-Strategie des *Integrated Border Managements* mit FRONTEX als Hauptakteurin manifestiert, tendiert verstärkt dazu möglichst viele AkteurInnen einzubeziehen.
- 2) Transnationale Lebensweisen und Netzwerkmigration sind vor dem Hintergrund verstärkter internationaler Verflechtungen (Globalisierung)

⁴ Vgl. Hess (2010): Grenzregime, Lavenex (2009): External Governance, Pollak / Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance?, Carrera (2007): The EU Border Management Strategy, Tohidipur (2007): Der Europäische Grenzschutz und seine Agentur FRONTEX, etc.

⁵ Vgl. Borderline Europe, Amnesty International, Migreurop.org, Pro Asyl, Noborder.org etc.

migrantische Realität. Dies steht konträr zu dem Ziel der EU Migration durch staatliche oder EU-Policies steuern zu wollen.

- 3) Versuche der Abschottung der Europäischen Union gegenüber irregulären MigrantInnen schaffen nur mäßige Unterbindung von unerwünschter Einwanderung und bewegen sich zudem in menschen- und flüchtlingsrechtlichen Grauzonen.

1.2 Struktur der Arbeit

Das zweite Kapitel stellt eine Auseinandersetzung mit grenztheoretischen Überlegungen dar, die zum Teil von der Forschung von Peter Schmitt-Egner und Andreas Vasilache geprägt ist. Es beinhaltet eine detaillierte Analyse der EU-Außengrenze und eine historische Annäherung an die Entstehung der politischen Territorialgrenze als zentrale Institution des modernen Staates. Eine Auseinandersetzung mit der Veränderung von Grenzen im Kontext der Entstehung der Europäischen Union sowie eine Einschätzung über den Ist-Zustand der EU bilden den Abschluss.

Migrationstheorien stehen im Zentrum des dritten Kapitels, das einen breiten, interdisziplinär angelegten Überblick über deren Vielfalt und historische Entwicklung gibt. Dieser erfolgt in Anlehnung an Han's Lehrwerk „Theorien zur internationalen Migration“ und endet mit der Formulierung des theoretischen Standpunktes der Autorin, der aus einer Synthese verschiedener Theorieelemente besteht. Ergänzend dazu werden unter Einbeziehung des *UN-Human Development Reports* aus dem Jahr 2009 die empirischen Dimensionen internationaler Migration in aktuellen Zahlen und Statistiken beschrieben.

Das vierte Kapitel fokussiert auf die historische Entwicklung einer EU-Migrations- sowie Grenzpolitik - zwei Politikbereiche, die bis heute nicht vollständig vergemeinschaftet sind. Es dient dazu die Konzepte und Vorgänger-Institutionen, auf denen FRONTEX maßgeblich basiert, zu beleuchten um die Entwicklung der Agentur sowie die in FRONTEX eingegliederten Kontinuitäten von EU- bzw. mitgliedstaatlicher Politik nachvollziehen zu können. Dieses Kapitel basiert zu einem Großteil auf Primärquellenanalysen.

Im letzten Kapitel dieser Arbeit erfolgt eine detaillierte Auseinandersetzung mit FRONTEX, die ein möglichst realitätsgetreues Bild von den Aufgabenbereichen und Tätigkeiten der Agentur, aber auch von deren Auswirkungen auf MigrantInnen, die versuchen die EU-Außengrenzen zu überwinden, nachzeichnen will. Der Fokus auf „Impact“ statt „Output“, der zudem in der externen Evaluierung von FRONTEX gefordert wird⁶, prägt dieses Kapitel. So macht die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte Analyse des Grenz- und Migrationsmanagements nicht bei FRONTEX oder den EU-Grenzen halt, sondern beschäftigt sich darüber hinaus mit dem Phänomen der Exterritorialisierung von Grenz- und Migrationskontrolle.

6 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation.

2. Konzeption der Staatsgrenze im Wandel

Im Zeitalter der Europäischen Union verändert sich die Konzeption der Staatsgrenze im EU-Raum. Die Unterscheidung zwischen inneren (nationalstaatlichen) und äußeren (gemeinschaftlichen) Grenzen entsteht und damit einher geht die Herausbildung neuer Zuständigkeiten in Bezug auf die Grenzsicherung. Dass Grenzen nicht nur Linien sind, sondern komplexe Gebilde, die mittels verschiedenster Analyseeinheiten beschrieben werden können, wird im ersten Kapitel dieser Arbeit an Hand einer Untersuchung der EU-Außengrenze gezeigt, die eine erste Annäherung an das Arbeitsfeld der EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) darstellt.

Doch nicht nur die Qualität der EU-Grenzen befindet sich im Wandel, auch auf die Staatstheorie warten neue Herausforderungen. So stellt sich die Frage nach dem Einfluss der Herausbildung einer EU-Außengrenze sowie einer EU-Grenzschutzagentur auf die Souveränität der Mitgliedstaaten.

Ist der Nationalstaat in der Europäischen Union letzten Endes zum Auslaufmodell geworden und entwickelt sich die Europäische Union vom „Staatenverbund“ in Richtung Staatlichkeit? Muss die Bedeutung des Nationalstaates, als zentrale Analyseeinheit der Politikwissenschaft, in Zeiten des aufkeimenden Transnationalismus und grenzüberschreitender Bewegungen überdacht werden?

Die Thematisierung von Fragen wie diesen sowie eine Auseinandersetzung mit der Europäischen Union, die sich nicht mit der bekannten „Gebilde sui generis“-Definition zufrieden gibt, soll in diesem Kapitel stattfinden. Ergänzt durch die Auseinandersetzung mit Staats- und Grenzbegriffen soll eine theoretische sowie empirische Grundlage zur detaillierten Auseinandersetzung mit dem gemeinsamen Außengrenzschutz und dessen Auswirkungen auf Migrationsbewegungen geschaffen werden.

2.1 Grenze – Begriffe und Konzepte

Was im deutschen Sprachraum mit dem Terminus *Grenze* beschrieben wird, unterliegt in anderen Sprachen begrifflicher Untergliederung. So existieren im Englischen die Begriffe *frontier*, *border* und *boundary*, um Grenzen verschiedener Art zu definieren. Als *Frontiers* werden vorrangig Grenzzonen unterschiedlicher Ausdehnung bezeichnet, wie sie vor dem 20. Jahrhundert die politische Landkarte dominierten.⁷ Aber auch nicht-physische Grenzen, z.B. Grenzen des Wissens oder des Wachstums, werden *frontiers* genannt. *Boundary* und *border* treten im Gegensatz zu *frontier* immer physisch in Erscheinung und werden häufig synonym verwendet. Dennoch ist der Terminus *border* etwas abstrakter und dient vorrangig der Beschreibung politischer Grenzen, während der Terminus *boundary* oft mit der Wahrnehmung kultureller, politischer oder sozialer Unterschiede einhergeht. So werden die Grenzen eines „Ghettos“ beispielsweise mit dem Terminus *boundary* beschrieben. Bei der Analyse des Diskurses um politische Grenzen trifft man jedoch alle drei Begriffe an, wobei in Publikationen der Europäischen Union für die Binnengrenzen des Schengen-Raumes die Verwendung des Terminus *frontier* vorherrschend ist, während die „härtere“ Außengrenze als *border* bezeichnet wird - eine Unterscheidung nach Grenzqualität.⁸

Der deutsche Terminus Grenze ist altslawischen Ursprungs und leitet sich von *granica* ab, was soviel wie „Ecke“, „Spitze“ oder „Kante“ bedeutet und auf die Befestigung bzw. Markierung territorialer Grenzlinien mit Hilfe von Grenzsteinen hindeutet. Somit unterstreicht *granica* den Konstruktcharakter des Grenzkonzepts, da es der Markierung bedarf, um die Grenze zu definieren und sichtbar zu machen.⁹

Es existiert keine einheitliche Definition der Grenze, da der Begriff in verschiedenen Kontexten und Disziplinen verwendet wird. So existieren soziale, natürliche, kulturelle, sprachliche, geographische, politische, ethische, technologische, wissenschaftliche Grenzen und viele mehr. Andreas Vasilache behauptet

7 Vgl. Prescott (1987): *Political Frontiers and Boundaries*, S.1, Tschida (2008): *Die österreichische Staatsgrenze*, S.6-7.

8 Vgl. Müller-Graff (1993) Zit.n. Anderson: *Die Erfindung der Nation*, S.15.

9 Vgl. Schich-Neumeister (2007) Zit.n. Neitmann / Ribbe (Hg.): *Wirtschaft und Kulturlandschaft*, S.431.

tet sogar, dass eine einheitliche Definition von Grenze dem Charakter derselben widerspräche, da „jede Definition selbst immer schon eine Grenzziehung ist“¹⁰.

So könne man konkrete Grenzen immer nur in einem bestimmten Kontext beschreiben und analysieren, da jede Grenze ein Spezifikum darstelle.

In der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Grenzbegriff erkennt der deutsche Politologe Peter Schmitt-Egner drei zentrale Grundprinzipien, welche den Zugang zu Grenzen aus Sicht verschiedener Disziplinen beschreiben: „(...) das Territorial-Prinzip, das (soziale) Konstrukt-Prinzip und das Raum-Prinzip“¹¹. Erstes kennzeichnet die Perspektive der Rechts- und Politikwissenschaft, welche sich besonders mit der Territorialität, deren Grenzen und damit verbundenen rechtlichen Implikationen auseinander setzt, zweites bezieht sich auf sozialwissenschaftliche Betrachtungen¹² und letztes auf den Grenzzugang der Geographie.

Trotz der unterschiedlichen Herangehensweisen verschiedener akademischer Disziplinen an das Konzept der Grenze, existieren einige allgemeine Charakteristika, die diesem inhärent sind. So impliziert *Grenze* immer In- und Exklusion und stellt dadurch ein Abschlussparadigma dar. Die Schließungsfunktion von Grenzen eröffnet jedoch gleichzeitig „interaktive und relationale Spielräume, die ohne Grenzziehung nicht denkbar wären“¹³.

Weiters ist die Möglichkeit der Überschreitung ein jeder Grenze inhärentes Merkmal. Der Soziologe Andreas Vasilache definiert hierzu vier Überschreitungstypen:

- *Passage*: eine regelkonforme Grenzüberschreitung, welche auf Grund der Respektierung der Überschreitungsregeln die Grenze bekräftigt, „da die Grenze nicht nur nicht in Frage gestellt wird, sondern vielmehr die überschreitende Person befragt wird bzw. sich in Frage stellen lassen muss“¹⁴.

10 Vasilache (2007): Der Staat und seine Grenzen, S.29.

11 Schmitt-Egner (2005): Regionalismusforschung, S.75.

12 Wenn Schmitt-Egner von Sozialwissenschaft spricht, subsumiert er darunter die Kultur- und Sozialanthropologie sowie die Soziologie, da die Disziplin der Politikwissenschaft an vielen deutschen Universitäten im Gegensatz zu österreichischen nicht zur Sozialwissenschaft zählt.

13 Vasilache (2007): Der Staat und seine Grenzen, S.48.

14 Vasilache (2007): Der Staat und seine Grenzen, S.51.

- *individuelle Überwindung*: eine regelwidrige Grenzüberschreitung, welche dadurch die Grenze in Frage stellt und eventuell das langfristige Ziel einer Änderung oder Abschaffung der Grenze anstrebt. Als klassische Beispiele nennt Vasilache in Bezug auf Territorialgrenzen die illegale Grenzüberschreitung, kulturelle Grenzen betreffend die Vielehe, falls diese nicht rechtlich anerkannt ist.
- *Verhandlung der Grenze*: kann sich in der Veränderung des Verlaufes oder der Passierbedingungen sowie der „Neufassung ihres Zweckes und ihrer Funktion“¹⁵ manifestieren oder die Abschaffung einer Grenze bedeuten. Sie kann konfliktvoll passieren oder auch friedlich vonstatten gehen. „Tatsächlich ist die Verhandelbarkeit ein grundlegendes Charakteristikum der Grenze, auch wenn aufgrund externer Faktoren nicht bei jeder konkreten Grenzziehung eine Verhandlung möglich oder erfolgversprechend ist.“¹⁶
- *stille / unausgesprochene Übertretung*: existiert nur für nichtterritoriale Grenzen.

Grenzen treten in unterschiedlicher Gestalt auf, abhängig davon was sie begrenzen und wer sie definiert.

Zur Analyse von Grenzen schlägt Schmitt-Egner einige zentrale Aspekte vor:

- Formbezug der Grenze (Erscheinungsformen)
- Sach- und Objektbezug (Was wird ab- bzw. eingegrenzt?)
- Subjekt- und Akteursbezug (Wer konstruiert/ definiert die Barriere bzw. wer setzt sie durch?)
- Lage- und Raumbezug (Verlauf der Grenze und Raum, welcher umfasst wird)
- Zeitbezug (Historische Entstehung der Grenze bzw. Gründe für das Bestehen/ Verschwinden)
- Quantitäts- oder Maßstabsbezug (Wirkung der Größe bzw. des Umfangs)
- Qualitätsbezug (Barriere-Funktion)¹⁷

¹⁵ Ebda.

¹⁶ Ebda.

¹⁷ Vgl. Schmitt-Egner (2005): Regionalismusforschung, S.79.

2.1.1 Die EU-Außengrenze

Da für diese Arbeit politische Territorialgrenzen und im Besonderen die EU-Außengrenze zentral sind, möchte ich nun versuchen, eben genannte Analyseaspekte auf letztgenannte anzuwenden, um eine erste Annäherung an den Charakter der Außengrenze und damit verbundene Problemstellungen zu schaffen. Details zu den rechtlichen und historischen Rahmenbedingungen sollen an dieser Stelle vorerst ausgespart bleiben und folgen in Kapitel 3.

Die EU-Außengrenze ist keine einheitliche Grenze, deren Schutz einem staatlichen Organ obliegt. Der Sachverhalt ist komplexer, denn jeder Mitgliedstaat ist für den Schutz seiner Außengrenze zu Drittstaaten verantwortlich, wobei bei Bedarf Unterstützung der Europäischen Union angefordert werden kann. Somit besteht die EU-Außengrenze real aus vielen vorrangig nationalstaatlich kontrollierten Grenzabschnitten.

Der Begriff der *EU-Außengrenze* wird im öffentlichen Diskurs häufig synonym mit dem Begriff *Schengen-Außengrenze* verwendet. Dies ist nicht ganz richtig, aber insofern nachvollziehbar, als ein immer höher werdender Grad an Deckungsgleichheit der beiden Territorien besteht. Weiters wurde der Schengen-Besitzstand mit dem Vertrag von Amsterdam in das Vertragswerk der EU eingegliedert. Zur Zeit gibt es 25 Schengen-Mitgliedstaaten¹⁸, davon sind 22 EU-Mitglieder plus Island, Norwegen und der Schweiz. Doch auch die Staaten Großbritannien und Irland, welche das Schengen-Abkommen nicht ratifiziert haben, aber EU-Mitgliedstaaten sind, beteiligen sich am gemeinschaftlichen Außengrenzschutz.¹⁹ Bulgarien, Rumänien und Zypern sind noch Teilanwender des Schengen-Abkommens, das heißt die Grenzkontrollen zum Schengen-Raum sind für diese Staaten noch nicht aufgehoben.

Insofern ist festzuhalten, dass sich alle Schengen- sowie alle EU-Mitglieder am gemeinschaftlichen Außengrenzschutz beteiligen. Darum sind in dieser Arbeit auch die Staaten Island, Norwegen und die Schweiz gemeint, wenn vom gemeinschaftlichen „EU“-Außengrenzschutz die Rede ist.

18 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/ (20.02.2011)

19 Vgl. Pflüger (Hg.) (2008): Was ist FRONTEX? S.17.

- Den *Formbezug* der Grenze betreffend ist festzustellen, dass die EU-Außengrenze auf Grund ihres großen Umfangs nicht an allen Stellen auf gleiche Art und Weise in Erscheinung tritt. Die Unterschiede reichen von militärisch aufgerüsteten Abschnitten, wie beispielsweise um die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, wo doppelreihige Grenzzäune mit NATO-Stacheldraht und Bewachung durch bewaffnete Grenzschilder das Bild prägen, über Patrouillenboote der Küstenwache im Mittelmeer bis hin zu grünen Grenzen im Osten der Union.²⁰ Trotz der Existenz scheinbar durchlässiger Grenzabschnitte ist das freie Überschreiten der Grenze abgesehen vom regulären Grenzübertritt an dafür vorgesehenen Übergängen mit entsprechendem Visum oder Reisepass nicht einfach.

„Die Fortifikation der EU-Außengrenze entspricht dem modernen Stand der Technik; sie setzt vielmehr elektronische Formen der Überwachung ein als der „Eiserne Vorhang“, der dem Entwicklungsstand der Nachkriegsära entsprach.“²¹

Gleichzeitig zur Überwachung der Außengrenze mittels modernster Radar- und Satelliten-Technologie schafft sich die Europäische Union durch bilaterale Abkommen mit angrenzenden Drittstaaten einen „Sicherheitsgürtel“, welcher zum vorgelagerten „Schutz“ der Grenze beiträgt (siehe Kapitel 5). Doch das Wirken der Grenze ist nicht nur in benachbarten Drittstaaten spürbar, sondern auch punktuell im Inneren des Schengen-Raumes, beispielsweise durch Kontrollen an Flughäfen.

- Der *Sach- und Objektbezug* im Fall der EU-Außengrenze besteht in der „Umgrenzung“ der Schengen- bzw. EU-Mitgliedstaaten inklusive deren Bevölkerung sowie des Europäischen Binnenmarktes. Während die Grenze von EU-StaatsbürgerInnen nicht als Barriere empfunden wird, da sie jederzeit unbürokratisch aus- und wieder einreisen können, gestaltet sie sich für den Großteil der Drittstaatsangehörigen als hoch problematisch. Während sich die Grenze nach außen hin für den Personenverkehr aus Drittstaaten verhärtet, wird die Mobilität von Dienstleistung, Kapital, Waren und Personen im Inneren der Europäischen Union gefördert (vier Freiheiten des Europäischen Binnenmarktes). Policy-Papieren der Europäischen Union wie dem Haager

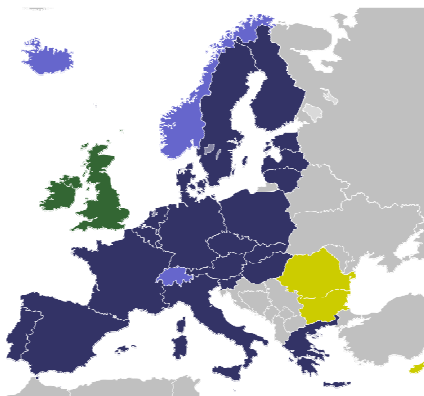
²⁰ Vgl. Borderline europe (Hg.) (2008): Das Sterben an den EU-Außengrenzen.

²¹ Becker / Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.36.

Programm zufolge, soll durch die Abgrenzung „nach Außen“ ein „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) konstituiert und geschützt werden.

Abgesehen vom Personenverkehr gestaltet sich die EU-Außengrenze für von außen kommendes Kapital, Waren oder gewisse Dienstleistungen weitaus durchlässiger. Dieses Phänomen der abgestuften Durchlässigkeit ist an mehreren Grenzen, wie auch am ehemaligen „Eisernen Vorhang“ beobachtbar.²²

- Der *Subjekt- und Akteursbezug* des Schutzes der EU-Außengrenze ist doppelter Natur, einerseits obliegt die Zuständigkeit den angrenzenden Mitgliedstaaten selbst, die für den Schutz ihrer nationalstaatlichen Grenzen primär verantwortlich sind²³, andererseits befindet sich der EU-Außengrenzschutz auch im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union, da durch das Schengen-Abkommen die Binnengrenzkontrollen aufgehoben wurden und die Außengrenzpolitik somit zur Gemeinschaftsangelegenheit geworden ist (siehe 4.2.3). Zum gemeinschaftlichen Außengrenzschutz existieren verschiedene Organe, von denen die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, FRONTEX, eine zentrale Rolle spielt. Diese kooperiert mit anderen Institutionen wie EUROPOL, EUROJUST, OLAF oder CEPOL.²⁴



Quelle: Wikimedia Commons²⁵

- *Lage- und Raumbezug*: Die EU-Außengrenzen der Mitgliedstaaten inklusive den Außengrenzen der sich am gemeinschaftlichen Außengrenzschutz beteiligenden Schengen-Staaten verlaufen identisch mit den Außengrenzabschnitten der jeweiligen Staatsgrenzen. Alle in der Grafik dunkelblau markierten Staaten sind

Schengen -Vollanwender, alle hellblauen Nicht-EU-Schengenmitglieder, die drei hellgrün markierten Staaten sind noch keine Vollanwender des

22 Vgl. Schmitt-Egner (2005): Regionalismusforschung, S. 23-24.

23 Vgl. Artikel 1 (2) FRONTEX VO

24 Vgl. EU: http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm (24.08.2010)

25 Wikimedia: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/9/97/Schengenzone.svg/220px-Schengenzone.svg.png> (12.7.2010)

Schengenabkommens, aber auf dem Weg dazu.²⁶ Die dunkelgrün gefärbten EU-Mitglieder sind kooperierende Staaten.

Häufig ist im politischen Diskurs um die EU-Außengrenze von den Grenzen Europas die Rede, auch wenn nicht alle Staaten des Kontinents Europa Mitglieder der Europäischen Union sind. Weiters steht die Beitrittsoption formal betrachtet allen „europäischen“ Staaten offen, welche „europäische Werte“ achten. Was jedoch unter einem solchen „europäischen Staat“ zu verstehen sei und ob das Kriterium „europäisch“ geographisch oder politisch auszulegen ist, stehe aber nach wie vor nicht exakt fest, meint der Europa- und Völkerrechtler Waldemar Hummer.²⁷

„Eine Betrachtung des Begriffs „Europa“ und seiner Geschichte zeigt, dass er je nach Verwendung einen geographischen, sozio-kulturellen, wirtschaftlichen oder politischen Raum benennt, dessen Charakteristika und dessen Grenzen jedoch nicht exakt zu bestimmen sind.“²⁸

- *Zeitbezug der Grenze:* Die Entstehung der „gemeinschaftlichen“ EU-Außengrenze beginnt mit der Herausbildung des Europäischen Wirtschaftsraumes seit 1957, manifestiert sich in der Entwicklung und Durchführung des Schengen-Abkommens ab 1985 zur Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und ist noch nicht vollständig abgeschlossen, da die Europäische Union noch kein endgültig territorial definiertes Gebilde ist und für einige Staaten Beitrittsperspektiven bestehen (vor allem für Länder des Westbalkans und Island, evtl. Türkei). Ein Bedeutungsrückgang oder sogar das Verschwinden der EU-Außengrenze ist in näherer Zukunft nicht absehbar. Viel eher ist ein steter Anstieg der Überwachungs- und Kontrollintensität sowie der für Grenzschutz aufgewendeten finanziellen Ressourcen beobachtbar.

- Zum *Quantitäts- oder Maßstabbezug* ist zu sagen, dass die EU-Außengrenze auf Grund ihrer verstärkten Überwachung als Staaten- und Unionsgrenze sowie der Vorverlagerung der Grenzpolitik in benachbarte Drittstaaten in verschiedenen Kontexten wirkt. Vom realen Umfang her ist allein die an

²⁶ Bestimmungen über die Grenzsicherung sind in den hellgrün markierten Staaten bereits in Kraft, das Recht der Erteilung von Schengen-Visa sowie der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen folgt planmäßig im Jahr 2011.

²⁷ Vgl. Hummer (17. März 2010): Die Grenzen Europas. Wiener Zeitung.

²⁸ Clemens / Reinfeldt / Wille (2008): Geschichte der Europäischen Integration, S.15-16.

Russland grenzende EU-Ostgrenze mit 3600 Kilometern länger als die Grenze zwischen den USA und Mexiko. Insgesamt besteht die EU-Außengrenze aus 42,672 km Seegrenze und 8,826 km Landgrenze.²⁹

Die Wirkung und Wahrnehmung der EU-Außengrenze in der öffentlichen bzw. medialen Auseinandersetzung, also die *symbolische* Dimension³⁰, kann am besten mit „hart“ beschrieben werden, was bereits auf die Grenzqualität hinweist. In den letzten Jahren wurde die Außengrenze von KritikerInnen der EUropäischen Grenzschutz-Strategie häufig als Grenze der „Festung Europa“³¹ bezeichnet, eine Metapher, die auf das Scheitern von MigrantInnen am Versuch der Überwindung der Außengrenze hinweist. Heute wird die EU-Außengrenze sogar noch härter eingeschätzt, was mit dem Fortschreiten der Implementierung der integrierten Grenzschutzstrategie (IBM) zusammenhängt:

„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. Wie Deutschlands Interessen bekanntlich am Hindukusch verteidigt werden, so werden Europas Grenzen am Niger und Kongo geschützt.“³²

Eine Analyse der *Grenzqualität* ist im Fall der EU-Außengrenze nicht einfach durchzuführen, da sich die Barriere-Funktion in verschiedenen Zusammenhängen und Grenzabschnitten unterschiedlich gestaltet. Ich möchte hier wieder auf Schmitt-Egner's Kategorisierung zurückgreifen, welche zwischen:

- Hermetischen Grenzen (undurchlässige Barrieren) bzw. Ultraharten Grenzen (Identität von ideologischen und territorialen Grenzen)
- Teil-hermetischen Grenzen („bottleneck“-Wirkung) bzw. Harten Grenzen (klassische Barrieren für Waren, Kapital und Personen durch Zölle, Zollschranken und Kontrollen)
- „Durchlässigen“ Grenzen (Filterfunktion von Territorial- und Systemgrenzen) bzw. Weichen Grenzen (Binnengrenzen, freie Transaktion von

29 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/ (24.08.2010)

30 Vgl. Banse / Stobbe (2004): Nationale Grenzen in Europa, S. 277.

31 dazu Corinna Milborns bekannte Reportage: Gestürmte Festung Europa (2006), Busch (2006): Baustelle Festung Europa etc.

32 Wiedemann (2005): Mythen der Migration. Le Monde diplomatique.

Personen, Waren und Dienstleistungen bei Beibehaltung der kulturellen Barrieren, Sprachgrenzen und Institutionen der Nationalkultur)

- „Offenen“ Grenzen (Kommunikationsfunktion der Barriere) bzw. der Integration von Territorien und Systemen (Konstitution neuer transnationaler Raum-Identitäten)
 - Grenzenlosen Räumen (Auflösung von Territorial- und Systemgrenzen)³³
- unterscheidet.

Nach dieser Definition ist das klassische Beispiel einer „ultraharten“ Territorialgrenze der *Eiserne Vorhang*, ein Begriff, der ursprünglich aus der Theatersprache stammt und eine Demarkationslinie und vieles mehr beschreibt, deren Aufrüstung seit 1949 an der tschechoslowakischen, der ungarischen sowie der Westgrenze der DDR begann und 1961 im Bau der Berliner Mauer gipfelte.³⁴ Bei dieser besonderen Grenze handelt es sich sowohl um eine politische Systemgrenze zwischen liberalkapitalistischen parlamentarischen Demokratien und staatssozialistischen Ländern als auch um eine wirtschaftliche und militärische Grenze, die bis 1975 kaum Personenverkehr ermöglichte.³⁵

Trotz massiver militärischer Sicherung durch Grenzzäune, Selbstschussanlagen, Minen, Schutzzonen und Wachtürme war besonders in der Anfangsphase keine endgültige Abriegelung gegeben. Dies hatte auch mit dem fast 7000 Kilometer langen Grenzverlauf von der Barentssee bis zum Schwarzen Meer zu tun, welcher je nach Abschnitt unterschiedlich stark gesichert war. Eine vollständige Unterbindung des Waren- und Personenverkehrs gelang durch den Eisernen Vorhang jedoch nie.³⁶ Becker und Komlosy konstatieren vielmehr im Fall der beiden Koreas eine hermetische Abriegelung der 248 Kilometer langen Grenze durch die Sicherung der demilitarisierten Zone, die Nord- und Südkorea seit dem Koreakrieg 1953 trennt.³⁷

Als „durchlässig“ oder „weich“ wiederum gelten die Grenzen zwischen den

33 Schmitt-Egner (2005): Regionalismusforschung, S.79.

34 Vgl. Becker / Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.31.

35 Vgl. Ebda., S.33. Anm.: Im Jahr 1975 wurde auf der Konferenz der 1973 gegründeten KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; heute OSZE) in Helsinki die Grenzüberschreitung von Ost nach West aus familiären und humanitären Gründen erlaubt.

36 Vgl. Ebda., S.27.

37 Vgl. Becker / Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.25.

Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wobei der Grad der Durchlässigkeit dieser Grenzen durch die kontinuierliche Integration verschiedener Politikbereiche (Zoll, Agrarpolitik, Schengen 1, Binnenmarkt) tendenziell im Steigen begriffen ist.

So könnte die EU-Außengrenze zu Drittstaaten wohl am ehesten als „hart“ oder „teil-hermetisch“ eingestuft werden, da sie in den Bereichen des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs zumindest eine teilweise Durchlässigkeit ermöglicht und keine generelle Abschottung zum Ziel hat. Weiters ist die EU-Außengrenze weder eine politische Systemgrenze noch eine Grenze zwischen unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, wie dies zur Zeit des „Eisernen Vorhangs“ der Fall war. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben einen Teil ihrer angrenzenden Drittstaaten sowie einige entferntere Herkunftsländer von EinwanderInnen sogar offiziell als „sichere Drittstaaten“ klassifiziert (siehe 4.2.4). Für manche Nachbarstaaten der Union besteht eine Beitrittsperspektive. Was die offiziellen Bekenntnisse zur Demokratie als Regierungsform sowie der Marktwirtschaft als Wirtschaftsform betrifft (Kopenhagener Kriterien) ist der EU-Raum in sich einheitlich.³⁸

Die EU-Außengrenze ist jedoch wie die meisten Territorialgrenzen nicht an allen Grenzabschnitten gleich intensiv überwacht. Der Soziologe Holk Strobbe definiert vier verschiedene Grenztypen, aus denen sich die EU-Außengrenze zusammensetzt. Erster umfasst die Grenzabschnitte zu assoziierten Staaten wie Norwegen und der Schweiz, welche eigentlich vernachlässigbar sind, da diese Länder das Schengen-Abkommen unterzeichnet haben. Zum Typus 2 zählen „unproblematische“ Seegrenzen, die nicht in Festland-Nähe verlaufen, so sei dies an der Atlantikküste, der Irischen See sowie der Nordsee der Fall. Der dritte Grenztyp umfasst Grenzabschnitte, die sich in der Nähe des Festlandes und zu Drittstaaten befinden. Für die EU zählen dazu der gesamte Mittelmeerraum, im Besonderen die Ägäis, Adria und die Straße von Gibraltar, sowie die Grenzabschnitte an der Ostsee. Als Typus 4 definiert Strobbe Landgrenzen zu Drittstaaten, welche Herkunftsländer oder Transitstaaten von MigrantInnen sind sowie durch ökonomische und politische Disparitäten

38 Vgl. Glossar der EU-Fachbegriffe: <http://www.europa-digital.de/service/abc/glossar/1.shtml#konv> (21.02.2011)

gekennzeichnet werden können. Im Fall der EU betrifft dieser Typus die Außengrenzen in Ost- und Südosteuropa sowie die Grenzen der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla zu Marokko.³⁹

Weiters spielen den Personenverkehr in die Europäische Union betreffend *soziale Kriterien* eine entscheidende Rolle. Während Menschen unterer Einkommensschichten weniger leicht Zugang zum Territorium der Europäischen Union und dem Schengen-Raumes gewährt wird, ist die Einreise für Finanzkräftige oder Angehörige von Eliten einfacher. Dies wird schon dadurch ersichtlich, dass StaatsbürgerInnen so genannter „negativer Drittstaaten“⁴⁰ die Verfügbarkeit gewisser Geldbeträge und vieles mehr nachweisen müssen, um an ein einfaches dreimonatiges Touristenvisum zu gelangen.⁴¹ Hierbei werden Menschen höherer Bildungs- und Einkommensschichten klar bevorzugt. Für „vertrauenswürdige Personen“ (bona-fide) besteht sogar die Möglichkeit, ohne gültiges Visum in den EU- bzw. Schengenraum einzureisen. Ausschlaggebend sind hier die Tätigkeit und die gesellschaftliche Stellung. Zu klassischen Bona-Fide-Personen gehören DiplomatenInnen sowie MitarbeiterInnen verschiedener internationaler Organisationen und Unternehmen (je höher die Stellung, desto sicherer die Visumsfreiheit).⁴²

Der Versuch der Zuordnung der EU-Außengrenze zu einem spezifischen Qualitätstyp führt vor Augen, dass Territorialgrenzen in bestimmten Zusammenhängen und aus verschiedenen Blickwinkeln durchlässig sein können, sich jedoch gleichzeitig an anderer Front als hart präsentieren können, das heißt die allgemeine Zuordnung einer Grenze nach einem einzigen Qualitätskriterium greift immer zu kurz. Schmitt-Egner beschreibt dies treffend anhand der ehemaligen Systemgrenze des Eisernen Vorhangs, bei welcher er heute eine Lockerung im Bereich des Kapital-, Waren- und Dienstleistungs-

39 Vgl. Banse / Strobbe (2004): Nationale Grenzen in Europa, S.279.

40 Anm. „negative Drittstaaten“ sind laut Art. 1 I EU-VisumVO all jene Länder, deren StaatsbürgerInnen nicht visumsfrei in die EU bzw. den Schengen-Raum einreisen dürfen. Diese Regelung gilt nicht für Großbritannien und Irland. Die Liste der „negativen Drittstaaten“ umfasst aktuell 145 Staaten und Taiwan, Kosovo und Palästinensische Gebiete, da diese von mindestens einem EU-Mitgliedstaat nicht anerkannt werden. (<http://www.aufenthaltstitel.de/euvisumvo.html>) (20.2.11)

41 Vgl. Art. 5, Verordnung (EG) 562/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) http://www.aufenthaltstitel.de/vo_562_2006_eg.html#5 (20.2.11)

42 Visahandbuch Bona Fide: http://www.familienvisum.de/Visum/Dokumente/Visahandbuch_Bonafide.pdf (20.2.11)

verkehrs feststellt. Was den Personenverkehr betrifft, konstatiert er jedoch eine relative Verhärtung der Grenzen. Auch Becker und Komlosy schlagen in dieselbe Kerbe und bemerken:

„Die Praxis zeigt meist Mischformen. Erstens ist die Grenze in der Regel für manche Beziehungen offen, während sie bei anderen Einschränkungen durchsetzt. Zweitens hat die Frage von Offenheit oder Geschlossenheit eine soziale Komponente, das heißt bestimmte Regeln gelten nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen, z.B. Mittellose, während Wohlhabende frei passieren können. Drittens stellt sich die Durchlässigkeit für jede Seite der Grenze unterschiedlich dar.“⁴³

Durch die Analyse der EU-Außengrenze kommen einige zentrale Aspekte der Grenzsicherung und der *Integrated Border Management Strategy* (IBM) der Europäischen Union zum Vorschein, die im Laufe dieser Arbeit genauer analysiert werden. Dazu zählen die Vorverlagerung des Grenzschutzes in Drittstaaten, die Überwachungsmethoden und -instrumente der Außengrenze, das Definieren „Risiko“-reicher Grenzabschnitte sowie die Vernetzung verschiedener AkteurInnen im Bereich des Außengrenzschutzes.

2.1.2 Die politische Grenze

„Eine politische Grenze hat die Aufgabe, ein Vertragsgebiet von einem anderen zu trennen, die Sicherheit des Vertragsgebietes zu garantieren und damit jene Form der Geltung eines Vertrages zu gewährleisten, die Souveränität genannt wird.“⁴⁴

Politische Grenzen können als die *raison d'être* des Völkerrechts und als Verbindungslinie zu nationalem Recht betrachtet werden.⁴⁵ Sie dienen der Definition von Staatsgebieten und kreieren dadurch die territoriale Komponente des modernen Staates. Aus diesem Grund werden sie von manchen Theoretikern als grundlegende staatliche Institution bezeichnet.⁴⁶ Dafür spricht auch, dass Abkommen über die nationalstaatliche Grenze selbst im Falle eines Staatskollapses in Kraft bleiben (Wiener Konvention über das Recht der Staatennachfolge 1978).⁴⁷

43 Becker / Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.26.

44 Vasilache (2006): Der Staat und seine Grenzen, S.10.

45 Vgl. Schmitt-Egner (2005): Regionalismusforschung, S.80.

46 Vgl. Anderson (1998): Die Erfindung der Nation, S.4.

47 Vgl. Anderson (1998): Die Erfindung der Nation, S.4.

Im Gegensatz zu natürlichen Grenzen, wie Bergketten oder Flüssen, werden politische Grenzen durch das staatliche Handeln von Akteuren geschaffen und sind dadurch konstruierte Grenzen.⁴⁸

Die politische Grenze erfüllt laut Schmitt-Egner fünf Funktionen:

- 1) Ordnungsfunktion: Sie grenzen unterschiedliche Vertragsgebiete voneinander ab.
- 2) Kontrollfunktion: Überschreitungen verschiedener Art (Personen, Kapital, Waren, Dienstleistungen etc.) werden überwacht und reguliert.
- 3) Schutzfunktion: Die Grenze dient zur Absicherung nach Außen und zum Erhalt der Integrität des souveränen Territoriums.
- 4) Identitätsstiftende Funktion: Zur Identifikation mit dem abgegrenzten Territorium werden StaatsbürgerInnen zu „Nationen“ zusammengefasst, denen gemeinsame Vergangenheit und „Kultur“ suggeriert sowie gleiche Rechte und Pflichten zugestanden werden.
- 5) Friedensfunktion: Der Staat versteht sich als Friedensgarant im Inneren und verfügt über das Monopol legitimer Gewaltanwendung.⁴⁹

2.2 Entstehung des Territorialitätsprinzips

Die Verknüpfung von Autorität und Territorium, die eine wesentliche Voraussetzung moderner Staatlichkeit ist, erfolgte erstmals um 1648 mit dem Westfälischen Frieden, welcher den Dreißigjährigen Krieg beendete und vom Hegemoniestreben der europäischen Mächte sowie von gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Konfessionen geprägt war.⁵⁰

„Dieser Schritt ist bemerkenswert. Ordnung wurde hier explizit auf Basis territorialer Abgrenzung definiert, und nicht über die Gefolgschaft gegenüber diesem oder jenem Herren.“⁵¹

Durch die vertragliche Festlegung gegenseitiger Zugeständnisse von Ordnungskompetenzen auf bestimmten Territorien kann der Westfälische Frieden als Basis des internationalen Staatensystems bezeichnet werden.

48 Vgl. Meier (2007): Die Außengrenzen der Europäischen Union, S.17.

49 Vgl. Schmitt-Egner (2005): Regionalismusforschung, S.80.

50 Vgl. Krause (2009): Die Grenzen Europas, S.46-49.

51 Krause (2009): Die Grenzen Europas, S.49.

Mit der Entstehung des Territorialitätsprinzips begann die Bedeutung politischer Grenzen zuzunehmen. Während die Außengrenzen mittelalterlicher Reiche von dynamischem Charakter waren und eher als „Pufferzonen“⁵² betrachtet werden können, in welchen sich sowohl Geltungsbereiche von Währungen als auch politische Einflussphären überschnitten, begann sich das neuzeitliche Europa in „geographisch starre Territorien“⁵³, die durch Grenzlinien voneinander abgetrennt waren, zu untergliedern, welche die gesamte Landkarte ausfüllten und keine Zwischenräume mehr übrig ließen.

Von da an kam die militärische Überschreitung von Grenzen einer Verletzung der staatlichen Souveränität und damit einer Kriegserklärung gleich.

2.3 Der moderne Staat

Auch wenn der Staatsbegriff schon lange vor der Neuzeit für gesellschaftliche Organisationsformen wie beispielsweise den Stadtstaat oder den Ständestaat verwendet wird, kann frühestens ab dem 16. Jahrhundert von der Existenz moderner Staatlichkeit gesprochen werden.⁵⁴ Diese bildete sich auf Grund der Krise des Spätféudalismus in Europa heraus, da in Folge der Auflehnung der Bauern gegen immer höhere Abgaben ein Zentralisierungsschub der landesfürstlichen Macht eintrat.⁵⁵

Durch die von Europa ausgehende Kolonialisierung wurde das Konzept des modernen Staates in den Rest der Welt exportiert und gewann immer mehr an Bedeutung. Doch was macht einen modernen Staat abgesehen vom Territorialitätsprinzip aus?

Die bekannteste rechtswissenschaftliche Staatsdefinition stammt vom Rechtspositivist Georg Jellinek, welcher das *Staatsgebiet*, die *Staatsgewalt* und das *Staatsvolk* als die wesentlichen, den Staat konstituierenden, Merkmale definiert.⁵⁶ Das Staatsgebiet ist ein vertraglich festgelegtes souveränes

52 Meier (2007): Die Außengrenzen der Europäischen Union, S.17, Becker / Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.35.

53 Krause (2009): Die Grenzen Europas, S.50.

54 Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S.11.

55 Vgl. Becker / Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.36.

56 Vgl. Jellinek (1900): Allgemeine Staatslehre.

Territorium, welches von eindeutig definierten Grenzen umschlossen ist und der Anerkennung von außen bedarf. Die Staatsgewalt ist sowohl nach innen als auch nach außen gewandt und ist der Garant staatlicher Souveränität. So besitzt der Staat nach innen das *Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit* (Max Weber) zur Sicherung und Herstellung von Ordnung sowie die Aufgabe, seine Grenzen nach außen militärisch abzusichern. Zum Staatsvolk zählen all jene, die auf dem Staatsgebiet ansässig sind – also StaatsbürgerInnen mit vollen Rechten und Pflichten, sowie AusländerInnen, welche limitierte Rechte besitzen, aber vollen Pflichten nachkommen müssen.

Eine allgemein gültige, einheitliche Definition des modernen Staates existiert jedoch nicht.

Dennoch kann nach Arthur Benz festgehalten werden, dass Staatsdefinitionen tendenziell entweder *institutionen-*, *funktions-*, *handlungs-* oder *mittelorientiert* sind.⁵⁷ Es existieren jedoch auch Überschneidungen.

Die institutionenorientierten Definitionen moderner Staatlichkeit stammen laut Benz vorrangig aus der Verfassungstheorie, der Staatsrechtslehre, der Institutionenökonomik sowie aus der Politikwissenschaft.

Während für JuristInnen die Institutionen des Staates ganz traditionell in den nach der Gewaltenteilung definierten Bereichen Exekutive, Judikative und Legislative angesiedelt sind, existieren politikwissenschaftliche Ansätze, die über das in der Verfassung verankerte Institutionenverständnis hinausgehen. Für den Politikwissenschaftler und Staatstheoretiker Johann Wimmer konstituiert sich der moderne Staat aus den folgenden zentralen Institutionen: Militär und Polizei, Steuern und Finanzen, Verwaltung sowie Staatsleitung.⁵⁸ So sind die Umstellung von Söldnerheeren auf stehende Armeen nach dem Dreißigjährigen Krieg, die Modernisierungsschritte im Bereich der Kriegsführung und -technik sowie die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht wesentliche Faktoren, die grundlegend zur Entwicklung moderner Staatlichkeit beitrugen. Um stehende Heere und eine beginnende Staatstätigkeit finanzieren zu können, wird das Einheben von Steuern unerlässlich, zur Bewältigung der neuen

⁵⁷ Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S.95.

⁵⁸ Vgl. Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, Kapitel 4-7.

administrativen Aufgaben das Einrichten einer Verwaltung. Die Institution der Staatsleitung setzt sich aus der Einheit von Parlament und Regierung zusammen.

Der Bereich der Gerichtsbarkeit hingegen stellt für Wimmer, welcher von einem funktional differenzierten Gesellschaftssystem ausgeht, ein vom politischen System unabhängiges Funktionssystem, das Rechtssystem, dar.⁵⁹

Funktionsorientierte Staatsbegriffe ordnet Benz primär der Systemtheorie zu, welche die Gesellschaft als funktional differenziert beschreibt und dem Staat damit spezifische Funktionen wie die „Herstellung kollektiver Güter oder die Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen“⁶⁰ (Niklas Luhmann) zuschreibt. Weiters ordnet er Staatsbegriffe der Wohlfahrtsökonomik, der Finanzwissenschaft sowie die marxistische Definition des bürgerlichen Staates den funktionsorientierten Definitionen zu. Erstere beschreiben den Staat als Garant für Ordnung und Stabilität zur Allokation von Gütern und letztgenannte betrachtet die Funktion des Staates in der Sicherung der Produktionsverhältnisse mit dem Ziel die Herrschaft der bürgerlichen Klasse aufrecht zu erhalten.

Als handlungsorientierte Definitionen bezeichnet Benz vorrangig jene, in denen der Staat als die Gesamtheit staatlicher Akteure, als Regierung oder politische „Arena“ zur Konfliktaustragung betrachtet wird, wie es in den Theorien der Internationalen Beziehungen, des Pluralismus und des Korporatismus üblich ist.

Am weitesten verbreitet ist laut Benz die mittellorientierte Staatsdefinition. Dazu zählt die Weber'sche, welche dem Staat das Monopol des legitimen Zwanges zuschreibt. Als weitere typische Mittel des Staates nennt Benz die Gesetzgebung (Rechtsstaat/Verfassungsstaat), die Erhebung von Steuern (Steuerstaat) sowie die Verteilung von Geld und Leistungen (Wohlfahrtsstaat).⁶¹

59 Vgl. Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, S.77.

60 Benz (2008): Der moderne Staat, S.95.

61 Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S.96.

2.3.1 Nation und Nationalismus

Eine wesentliche, mit der Entstehung von Staatlichkeit verbundene Komponente ist jedoch noch ausständig, auch wenn sie durch die Nennung des Staatsvolkes bereits angeklungen ist: die Schaffung der *Nation*. Auch begrifflich sind Staaten und Nationen untrennbar miteinander verbunden, so spricht man von Nationalstaaten, den Vereinten Nationen oder (inter-)nationalem Recht.

Während mittelalterliche Reiche offenkundig Bevölkerungsgruppen unterschiedlichster Kulturen, Sprachen und ethnischer Abstammung umschlossen, wurde im Staatenbildungsprozess die Nation geschaffen, welche den StaatsbürgerInnen eines spezifischen Staates ein gewisses Maß an Gemeinsamkeit und Homogenität unterstellt. Krause bezeichnet sie auch als „wichtigen mythisch-ideologischen Überbau“⁶² und Legitimationsgrundlage territorialer Staatlichkeit.

Benedict Anderson beschreibt die Nation als „vorgestellte politische Gemeinschaft – vorgestellt als begrenzt und souverän. Vorgestellt ist sie deswegen, weil die Mitglieder selbst der kleinsten Nation die meisten anderen niemals kennen, ihnen begegnen oder auch nur von ihnen hören werden, aber im Kopf eines jeden die Vorstellung ihrer Gemeinschaft existiert.“⁶³

Als begrenzt charakterisiert er die Nation, da sie sich nie mit der gesamten Menschheit gleichsetzt.⁶⁴

Die Souveränität der Nation stammt aus der Entstehungszeit des Nationenbegriffes zur Zeit der Aufklärung sowie der Französischen und Amerikanischen Revolution. Im Frankreich von 1788/89 wurde der Dritte Stand zur Nation erklärt und die Konstituierende Nationalversammlung machte diese zum verfassungsmäßigen Souverän.⁶⁵ Ziel war es mit hierarchisch-dynastischen, absolutistischen Herrschaftsmodellen aufzuräumen und die Masse der (arbeitenden) Bevölkerung zum relevanten politischen Akteur empor zu heben. Das „Allgemeininteresse“ des Volkes wurde über Partikularinteressen

62 Krause (2009): Die Grenzen Europas, S.51.

63 Anderson (1993): Die Erfindung der Nation, S.15.

64 Dickinson, G.Lowe (1908) Zit.n. Hobsbawm (1996): Nationen und Nationalismus, S.51.

65 Vgl. Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, S.39.

gestellt, das Gemeinwohl über die Privilegien Einzelner und die nationale Gemeinschaft war alles andere als homogen.

„Wir können somit in die revolutionär verstandene „Nation“ nichts von der Art hineinlesen wie das spätere nationalistische Programm, Nationalstaaten für Gemeinschaften zu errichten, die nach Kriterien definiert waren, wie sie von den Theoretikern des 19. Jahrhunderts noch so heftig diskutiert wurden: ethnische Zugehörigkeit, gemeinsame Sprache, Religion, gemeinsames Territorium und gemeinsame geschichtliche Erinnerungen (Mill 1873).“⁶⁶

Doch der Schritt von der französischen Nationwerdung zu aufkeimendem Nationalismus in Europa war kein großer. Frankreich war im Gegensatz zu vielen anderen Regionen Europas zum Entstehungszeitpunkt der Nation bereits ein Staat, der nun eine demokratische Grundlage bekam und umstrukturiert wurde. Eine der wesentlichsten Neuerungen war die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht, welche die napoleonischen Siege ermöglichte. Doch in weiten Teilen Europas diente Nationalismus als Mittel zur Herausbildung von Staaten und zur Überwindung politischer Zersplitterung oder zur Abspaltung aus Großreichen.⁶⁷ Dazu war das Knüpfen nationaler Zugehörigkeit an gewisse Merkmale nötig, die von Nation zu Nation unterschiedlich und grundsätzlich veränderlich sein können, doch vorrangig ethnisch-kulturell motiviert sind.⁶⁸

Bestehende Heterogenitäten und gesellschaftlicher Pluralismus innerhalb von Nationalstaaten werden, vor allem in der öffentlichen Diskussion um Zuwanderung, auch heute noch häufig ausgeblendet.

Indem existierender Pluralismus im Inneren verneint oder als Ausnahme dargestellt wird, kann Differenz leichter nach Außen, auf das „Andere“ oder „Fremde“ projiziert werden. So wurden mit der Einteilung der Welt in Nationalstaaten „Inländer“ und „Ausländer“ geschaffen. Und die moderne territorialstaatliche Denkweise legitimiert die Beschneidung von Rechten all jener Personen, welche sich nicht auf dem Territorium befinden, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen.⁶⁹

Dennoch ist es an dieser Stelle wichtig zu erwähnen, dass moderne

66 Hobsbawm (1996): Nationen und Nationalismus, S.32.

67 Vgl. Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, S.45.

68 Vgl. Fischer-Appelt (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, S.189.

69 Vgl. Krause (2009): Die Grenzen Europas, S.69 ff.

Staatlichkeit nicht an die Existenz der Nation gebunden ist. Wimmer bezeichnet Großkollektive wie „Volk“ und „Nation“ sogar als wissenschaftlich unbrauchbare „Artefakte politischer Ideologien“⁷⁰.

Faktum ist jedoch, dass der Nationalstaat auf Grund der internationalen Dominanz des Westens zum weltweiten politischen Ordnungsprinzip geworden ist und politische Grenzlinien dadurch massiv an Bedeutung gewonnen haben.⁷¹ Mittelalterliche Pufferzonen zwischen politischen Einflussgebieten sind heute so gut wie inexistent und die Sicherung politischer Grenzen ist Normalität.

Doch die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtungen unserer Zeit durch Globalisierung und Regionalisierung lassen das Territorialitätsprinzip des modernen Staates nicht unbeeinflusst.⁷² Wie am Anfang dieses Kapitels angesprochen werden Staatsgrenzen heute „härter“ und „weicher“ zugleich.

„Zur gleichen Zeit, wie etwa in den Bereichen von Ökonomie und Ökologie territoriale Grenzen einem Erosionsprozess ausgesetzt sind, verteidigen Staaten ihre Gebietshoheit hinsichtlich der sicherheitspolitischen, sozialen und kulturellen Aufgaben bzw. mit dem Ziel, die Integration der Nation zu sichern.“⁷³

2.4 Theoretische Perspektiven auf den europäischen Integrationsprozess

Wie in diesem Kapitel unter 2.2 ausgeführt gilt die politische Grenze als grundlegende staatliche Institution, da sie das Staatsgebiet definiert sowie die staatliche Souveränität nach innen durch die Institution der Polizei sowie nach außen durch das Militär schützt. Was bedeutet nun die Verlagerung nationalstaatlicher Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene für die Europäische Union sowie für die einzelnen Mitgliedstaaten, bzw. wie weit ist der Integrationsprozess auf EU-Ebene bereits fortgeschritten und welche Finalität strebt er an?

Mit Fragen wie diesen beschäftigt sich die Wissenschaft seit langem. Einschätzungen sind stets abhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen.

⁷⁰ Vgl. Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, S.78.

⁷¹ Vgl. Becker /Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.35., Anderson (1998): Die Erfindung der Nation, S.6.

⁷² Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S. 292.

⁷³ Ebda.

So herrschten in den letzten Jahrzehnten unterschiedliche Strömungen vor, welche ich in diesem Kapitel überblicksartig skizzieren werde, um im Anschluss eine Einschätzung über die aktuelle Situation zu wagen. Der Gedanke eines europäischen Zusammenschlusses ist nicht neu. Bereits Jahrhunderte vor der Gründung der Europäischen Union existierten Ideen einer europäischen Einigung oder eines Europäischen Reiches ob aus imperialistischer Motivation oder mit dem Ziel der Friedenssicherung, wie es beispielsweise nach dem Dreißigjährigen Krieg der Fall war.⁷⁴

„Die Verflechtung von Wirtschaft, Kultur, Politik und Gesellschaft in Europa erreichte schon vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs in Europa ein Ausmaß, das es berechtigt scheinen lässt, bereits zu diesem Zeitpunkt von einem „Fortschreiten der faktischen Integration“ und von einem „werdenden integrierten Europa“ zu sprechen.“⁷⁵

Mit Integration ist hier generell „die friedliche und freiwillige Zusammenführung von Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften über bislang bestehende nationale, verfassungspolitische und wirtschaftspolitische Grenzen hinweg“⁷⁶ gemeint. Der Neofunktionalist Ernst Haas definiert Integration als Prozess „whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new and larger centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting national states.“⁷⁷ Einen breiteren Integrationsbegriff vertritt William Wallace, welcher zwischen formeller und informeller Integration unterscheidet. Während formelle Integration auf institutioneller Ebene passiere und Resultat politischer Entscheidungen sei, ereigne sich informelle Integration „ohne das Zutun von politischen Autoritäten“.⁷⁸

Es existiert eine Reihe von Integrationstheorien, die grob in supranationalistische und intergouvernementalistische unterteilt werden können.⁷⁹

Die frühen Integrationstheorien waren normativ und weniger analytischer Natur,

74 Vgl. Kristoferitsch (2007): Vom Staatenbund zum Bundesstaat, S.199 ff.

75 Ebda., S.200.

76 Kohler-Koch / Schmidberger (1996): Integrationstheorien. In: Kohler-Koch / Woyke (Hg.): Lexikon der Politik Band 5, S.152.

77 Haas (1958) Zit.n. Gärtner (2008): Internationale Sicherheit, S.109.

78 Tschida (2008): Die österreichische Staatsgrenze, S.25.

79 Vgl. Kohler-Koch / Schmidberger (1996): Integrationstheorien. In: Kohler-Koch / Woyke (Hg.): Lexikon der Politik Band 5, S.26.

was wohl vor allem in den Schrecken der Weltkriege begründet liegt.⁸⁰ So ist das erklärte Oberziel des Föderalismus, Funktionalismus sowie des Transaktionalismus die Schaffung einer friedlichen und sicheren politischen Ordnung durch unterschiedliche Arten der Integration.⁸¹ Das aus souveränen, unabhängigen Nationalstaaten bestehende Europa, dessen waren sich FöderalistInnen und FunktionalistInnen einig, galt es zu überwinden. „Die Teilung in souveräne Nationalstaaten lastet wie ein Fluch auf Europa,“ schreibt Altiero Spinelli 1958, geprägt von seinen Erfahrungen mit Totalitarismus, im *Manifest der Europäischen Föderalisten*.⁸²

Doch bereits vor dem Zweiten Weltkrieg wurde immer wieder der Ruf nach einem föderalen Europa laut. Unter anderen präsentierte der französische Außenminister Aristide Briand, der Mitglied der christlich-konservativen Paneuropa-Union war, seine Pläne 1929 vor dem Völkerbund. Briand betonte sowohl die wirtschaftliche Notwendigkeit einer europäischen Föderation, um die Konkurrenzfähigkeit mit den USA aufrecht zu erhalten, als auch den Friedensgedanken eines geeinten Europas.⁸³ Auch der erste Präsident der USA, George Washington, sowie der britische Premier Winston Churchill glaubten an die Entstehung bzw. die Notwendigkeit der *United States of Europe*.

Während föderalistische Ideen von der Schaffung eines Staatenbundes mit loser Kooperation bis hin zur Errichtung eines europäischen Bundesstaates (*Vereinigte Staaten von Europa*) reichen, strebt der Funktionalismus ein „weltumspannendes Geflecht sachgebundener Organisationen“⁸⁴ an.

Für die Föderalisten steht die Schaffung von supranationalen, bundesstaatlichen Institutionen und einer Europäischen Verfassung, ob „auf einen Schlag“ (Spinelli) oder prozesshaft (Friedrich), im Vordergrund.⁸⁵ In Folge würde dies die Integration der zerstrittenen Völker Europas nach sich ziehen (function-follows-form).⁸⁶

80 Vgl. Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.17.

81 Vgl. Clemens / Reinfeldt / Wille (2008): Geschichte der Europäischen Integration, S.27 ff.

82 Vgl. Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.22.

83 Vgl. Clemens / Reinfeldt / Wille (2008): Geschichte der Europäischen Integration, S.261.

84 Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.19.

85 Vgl. Große Hüttmann / Fischer (2005) In: Bieling / Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration, S.52 ff.

86 Vgl. Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.22 ff.

Der Funktionalismus kritisiert die Idee eines föderalistischen „Superstaates“ vehement. So würden staatliche Strukturen auf höherer Ebene reproduziert ohne etwas an den strukturellen Problemen des Nationalstaatsmodells zu ändern. Als Gegenmodell zu zentralisierter suprastaatlicher Planung sollten Regierungen ohne jegliche regionale Beschränkung spezifische Aufgaben an „funktionalistische“ Organisationen (agencies) delegieren, welche sich rein an Sachgebieten orientieren (form-follows-function).⁸⁷

Die erste moderne, empirisch-analytische Integrationstheorie ist der Neofunktionalismus⁸⁸, welcher in den 1950er Jahren entstand. Einer der wichtigsten Vertreter dieser, aus dem Funktionalismus hervorgegangenen, Theorieschule ist Ernst Haas, der Begründer des Spillover-Effekts.⁸⁹ Basierend auf den Integrationsinitiativen neu geschaffener suprastaatlicher Organisationen prognostiziert dieser ein stetes Fortschreiten der Integration, beginnend mit der Vergemeinschaftung ökonomischer Bereiche bis hin zur politischen Integration – auch als „Monnet-Methode“, benannt nach dem ersten Präsidenten der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Der Eurooptimismus der Fünfziger-Jahre ist vor dem Hintergrund der Schaffung der drei Gemeinschaften (EGKS, EWG und EURATOM) sowie der Einrichtung erster gemeinsamer Organe der Europäischen Gemeinschaften (Parlamentarische Versammlung, Europäischer Gerichtshof) 1957 zu sehen.⁹⁰

Mit den Jahren wurde jedoch deutlich, dass der Spillover-Effekt kein Automatismus war, sondern von politischen Rahmenbedingungen und exogenen Faktoren abhängt und die Europäische Integration auch von Stagnationsphasen, sogenannten „Spill backs“, nicht verschont bleiben würde.⁹¹

Exemplarisch dafür ist die Blockadepolitik Charles De Gaulles Mitte der Sechziger-Jahre, auch als „Politik des leeren Stuhls“ bekannt, mit welcher er die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat unterbinden wollte.

87 Vgl. Deutsch (1968) In: Gärtner (2008): Internationale Sicherheit, S.79.

88 Vgl. Große Hüttmann / Fischer (2005) In: Bieling / Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration, S.59.

89 Vgl. Kohler-Koch / Schmidberger (1996): Integrationstheorien. In: Kohler-Koch / Woyke (Hg.): Lexikon der Politik Band 5, S.27.

90 Vgl. Pollak / Slominski (2006): Das politische System der EU, S.27.

91 Vgl. Kohler-Koch / Schmidberger (1996): Integrationstheorien. In: Kohler-Koch / Woyke (Hg.): Lexikon der Politik Band 5, S.28.

Während der klassische Funktionalismus die sektorale Integration über Landes- und kontinentale Grenzen hinweg anstrebt, hat der Neofunktionalismus die regionale Integration Europas zum Ziel.⁹²

Ausgelöst durch die Stagnationsphasen des Integrationsprozesses („Eurosclerose“⁹³), erstarkten intergouvernementalistische Ansätze zur Beschreibung der europäischen Integration. Diese rücken den Nationalstaat als souveränen und internationalen Akteur ins Zentrum ihrer Analyse. Jeder Nationalstaat ist aus intergouvernementalistischer Perspektive ein Unikat, das sich auf Grund seiner historischen Entwicklung, gewachsenen Traditionen, Normen und Handlungsweisen von anderen Staaten unterscheidet und auf Grund dieser vorhandenen Differenzen bestehen bleibt.⁹⁴

„The nation-state is still here, and the new Jerusalem has been postponed because the nations in Western Europe have not been able to stop time and to fragment space“ (Hoffmann 1996: 863).⁹⁵

Supranationale Institutionen seien lediglich Instrumente, die den Nationalstaaten dienen um ihre Interessen durchzusetzen.⁹⁶ So habe die „Logic of Diversity“⁹⁷ über den Spillover-Effekt gesiegt und bewiesen, dass der Nationalstaat nach wie vor die relevantere Entscheidungsinstanz darstelle. Der Nationalstaat würde durch die Integration in die Europäische Union sogar gestärkt, denn es würden nur jene Bereiche auf supranationale Ebene transferiert, aus deren Integration für den Nationalstaat ein Vorteil entstehe. Bestimmte Politikbereiche, so genannte „Heilige Kühe“ wie die Außen-, Sicherheits- sowie Sozialpolitik, seien vom Integrationsprozess ausgeschlossen.⁹⁸ Der Spillover-Effekt funktioniere nur in Bezug auf wirtschaftliche Integration und selbst dort nur solange ökonomische Vorteile Verluste übertreffen würden und Hoffnungen stärker seien als Frustrationen.⁹⁹

92 Vgl. Haas (1975) In: Gärtner (2008): S.79.

93 Kristoferitsch (2007): Vom Staatenbund zum Bundesstaat, S.207.

94 Vgl. Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.134.

95 Ebda.

96 Vgl. Kohler-Koch / Schmidberger (1996): Integrationstheorien. In: Kohler-Koch / Woyke (Hg.): Lexikon der Politik Band 5, S.26.

97 Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.140.

98 Vgl. Kohler-Koch / Schmidberger (1996): Integrationstheorien. In: Kohler-Koch / Woyke (Hg.): Lexikon der Politik Band 5, S.26.

99 Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.140.

Mit der Verlangsamung des Integrationsprozesses in den Sechziger- und Siebziger-Jahren ging eine institutionelle Stärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit einher. 1974 wurde der Europäische Rat als zweites zwischenstaatliches Gremium neben dem Ministerrat gegründet, in welchem die Staats- und Regierungschefs sowie der Kommissionspräsident in regelmäßigen Abständen aufeinander treffen, um die Weichen der EU-Politik zu stellen.¹⁰⁰

Erst im Jahr 1985 konnte der intergouvernementale Trend durch die Einführung des Weißbuchs zur Vollendung des Binnenmarktes und die darauf aufbauende Einheitliche Europäische Akte (1987) unterbrochen werden.¹⁰¹ Das Weißbuch geht auf Vorschläge des European Round Table of Industrialists zurück, wurde von der Kommission verfasst und im Anschluss zur EEA transformiert.¹⁰² Besonders beschreibend für die damalige Situation ist die Schlussbemerkung des Weißbuchs:

„Europa steht am Scheideweg. Entweder wir gehen mutig und entschlossen weiter oder wir fallen in die Mittelmäßigkeit zurück. Wir haben die Wahl, entweder an der Vollendung der Wirtschaftsintegration Europas weiterzuarbeiten oder wegen politischer Mutlosigkeit angesichts der damit verbundenen ungeheuren Probleme Europa zu einer schlichten Freihandelszone abgleiten zu lassen. (...) Genauso wie die Zollunion der wirtschaftlichen Integration vorangehen musste, muss auch die Wirtschaftsintegration der Europäischen Einheit vorangehen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985: 52)¹⁰³

Patrick Ziltener konstatiert mit der Verabschiedung der EEA den vollständigen Eintritt in das Zeitalter der wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise, welche die Monnet'sche Integrationsweise ablöse, die bis Mitte der Siebziger-Jahre vorgeherrscht habe.¹⁰⁴

Das neue Aufflammen der Integrationsbewegung gipfelte in der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992 und damit in der Schaffung der Europäischen Union. In welche Richtung sich die Union entwickeln würde und welche Finalität sie anstrebte, wurde zu damaligem Zeitpunkt nicht festgelegt.¹⁰⁵ Danach folgten

100 Vgl. Pollak / Slominski (2006): Das politische System der EU, S.73.

101 Vgl. Grimmel / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.162.

102 Vgl. Ziltener (2000) In: Bieling / Steinhilber: Die Konfiguration Europas, S.88.

103 Grimmel / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.162.

104 Vgl. Ziltener (2000), In: Bieling / Steinhilber: Die Konfiguration Europas, S.85.

105 Vgl. Pollak / Slominski (2006): Das politische System der EU, S.41.

mit den Verträgen von Amsterdam (1997), der Wirtschafts- und Währungsunion (1999) und dem Vertrag von Nizza (2001) neuerlich Reformen und Änderungen. Der Tiefpunkt der Integrationsgeschichte war während der Amtszeit von Kommissionspräsident Jacques Santer (1995-1999) erreicht, als ein schwerer Korruptionsskandal die gesamte Kommission zu einem kollektiven, vorzeitigen Rücktritt zwang.¹⁰⁶ Das Vertrauen der Bevölkerung in die Europäischen Institutionen war zu diesem Zeitpunkt zutiefst erschüttert, doch auch vor dem Santer-Skandal wurden bereits Stimmen, die ein Demokratie- und Öffentlichkeitsdefizit, Protektionismus und EU-Bürokratismus kritisierten, laut.¹⁰⁷ Es war höchste Zeit zu handeln und neue tief greifende Reformen zu beschließen. Beim Gipfel des Europäischen Rates in Laeken 2001 wurde ein Verfassungskonvent beschlossen, welcher unter dem Vorsitz des französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing den Entwurf für eine EU-Verfassung erarbeiten sollte, um unter anderem die schwerfällig gewordenen Institutionen zu reformieren und die Zustimmung der EU-BürgerInnen zum europäischen Projekt wieder zu erlangen.¹⁰⁸ Doch auch dieser Vertrag traf auf Widerstand in der Bevölkerung und konnte erst nach einer Überarbeitung und der Entfernung jeglicher staatlichen Symbolik als Vertrag von Lissabon im Dezember 2009 in Kraft treten.

Nach diesen Betrachtungen wird deutlich, dass die europäische Integration kein linearer Prozess ist, sondern sich vielmehr stufenweise vollzieht.¹⁰⁹ Die Ursachen für Stagnationsphasen sind vielfältig und auf verschiedenen Ebenen, der supranationalen EU-Ebene, der nationalen, der subnationalen und der gesellschaftlichen Ebene angesiedelt.

Um das Zusammenspiel und die Macht der verschiedenen politischen Handlungsebenen im Gefüge der Europäischen Union zu beschreiben, wurden in den Neunziger-Jahren Mehrebenen-Ansätze entwickelt, die sich nicht auf eine Analyseeinheit wie den Staat im Intergouvernementalismus oder die Gemeinschaft im Supranationalismus beschränkten, sondern vier

106 Vgl. Glossar der EU-Fachbegriffe: www.europa-digital.de/service/abc/glossarstu.shtml#santer (12.02.11)

107 Vgl. Pollak / Slominski (2006): Das politische System der EU, S.40.

108 Vgl. Grimmel / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration, S.226.

109 Vgl. Ebda., S.227.

interagierende Dimensionen des Regierens (Governance) in den Blick nehmen.¹¹⁰ Diese sind die Europäische Union, deren Mitgliedstaaten, Gesellschaftliche Akteure und Subnationale Regierungen, wie beispielsweise Landesregierungen. All diese Akteure können im System der Mehrebenenpolitik direkt miteinander in Verbindung treten, sind untereinander vernetzt und bilden keine hierarchische Ordnung. Demnach variiert die Zuständigkeit je nach Politikbereich und ist in den meisten Fällen hybrider Natur. Bis heute ist die Einordnung der EU als Mehrebenensystem in der Politikwissenschaft gängig.¹¹¹

Für den Nationalstaat im Mehrebenensystem bedeutet dies ohne Zweifel einen Machtverlust, da dieser den Prozess des Regierens nicht mehr vollständig kontrollieren kann. Dennoch ziehen Staaten bewusst Vorteile aus dem Mehrebenensystem, indem sie unpopuläre Politikbereiche oder all jene, die auf suprastaatlicher Ebene effizienter behandelt werden können als intergouvernemental, freiwillig auf Unionsebene verlagern.¹¹²

2.5 Quo vadis EUropa? Zum Ist-Zustand der EU

Die Europäische Union ist kein Staat, wobei sie ohne Zweifel gewisse Staatsaufgaben erfüllt.¹¹³ Was sie bereits auf den ersten Blick grundlegend von einem Staat unterscheidet ist der Mangel an *Kompetenz-Kompetenz*, also an Allzuständigkeit. Im kürzlich ratifizierten Vertrag von Lissabon ist sogar erstmals eine Austritts-Klausel für die Mitgliedstaaten enthalten.¹¹⁴ Der Austritt bzw. die einseitige *Sezession* aus herkömmlichen Nationalstaaten hingegen wird grundsätzlich als illegitim betrachtet.¹¹⁵ Weiters gilt das Einnehmen von *Steuern* als grundlegende staatliche Institution. Das EU-Budget beruht jedoch bisher fast ausschließlich auf Beiträgen der Mitgliedstaaten und die Union ist nicht befugt über „die Höhe und Zusammensetzung ihrer Einnahmen zu entscheiden“¹¹⁶.

110 Vgl. Ebda., S.314.

111 Vgl. Altvater / Mahnkopf (2007): Konkurrenz für das Empire, S.90, Wessels (2009): Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, S.36, Lavenex (2009): The External Governance of the EU Internal Security.

112 Vgl. Pollak / Slominski (2006): Das politische System der EU, S.65.

113 Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S.313.

114 Vertrag von Lissabon: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm (19.08.2010)

115 Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S.314.

116 Kristoferitsch (2007): Vom Staatenbund zum Bundesstaat, S.246.

Anstelle der Herausbildung herkömmlicher Staatlichkeit ist im Integrationsprozess der Europäischen Union eine sektorale Integration nach Politikbereichen beobachtbar.¹¹⁷ Während die Bereiche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als traditionelle „Heilige Kühe“ hauptsächlich intergouvernemental gehandhabt werden, man spricht hier auch von *pooling*, sind Bereiche wie Agrarpolitik oder Außenhandelsregulierung völlig vergemeinschaftet.¹¹⁸ Die Europäische Union ist zwar im Bereich der ehemaligen ersten Säule (EG) und seit dem Vertrag von Lissabon in weiteren Bereichen befugt Gesetze zu beschließen, welche Vorrang vor nationalem Recht haben, doch basiert dies auf der Zustimmung der Mitgliedstaaten und auch die Gesetzesausführung und die „Ausübung legitimen Zwanges“ obliegt letzten Endes den Nationalstaaten.¹¹⁹

Trotz der offensichtlichen Nicht-Staatlichkeit der Union existieren zahlreiche Parallelen zum modernen Staat. So ähnelt das auf dem Prinzip der Gewaltenteilung basierende *Institutionengefüge* mit Kommission (Exekutive), Parlament und Rat (Legislative), EuGh (Judikative) und EZB dem eines Staates, doch unterscheidet sich die Machtverteilung stark, da beispielsweise das Europäische Parlament nicht die Funktion des zentralen Gesetzgebungsorgans inne hat, sondern der intergouvernementale Ministerrat.¹²⁰ Seit der Einführung des Kodifizierungsverfahrens als ordentliches Gesetzgebungsverfahren durch den Vertrag von Lissabon hat das EU-Parlament zwar nun mehr Mitbestimmungsmöglichkeit im Gesetzgebungsverfahren (Art. 14 EUV), doch nach wie vor kein Initiativrecht.

Als besonderen Fortschritt der europäischen Integration hebt Wimmer die „Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion durch die Einführung des Euro“¹²¹ hervor, welche im Gegensatz zu sonst sehr zaghaften Integrationsschritten einen „großen Schritt nach vorne“ darstellt.

Wahrhaftig bedeutet die Einführung einer gemeinsamen *Währung* eine

117 Vgl. Ziltener (1999): Strukturwandel der europäischen Integration, S.86.

118 Vgl. Ziltener (2000) Zit.n. Bieling / Steinhilber: Die Konfiguration Europas, S.80, Kristoferitsch (2007): Vom Staatenbund zum Bundesstaat, S.240.

Anm.: *pooling*: „Zusammenlegung von Kompetenzen unter Beibehaltung des intergouvernementalen Prinzips“ (Ziltener)

119 Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S.315 f.

120 Vgl. Ebda., S.313.

121 Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, S.87.

beachtliche Abgabe nationalstaatlicher Souveränität und schafft eine neues Währungsterritorium¹²², womit eine wesentliche Jellinek'sche Komponente des modernen Staates angesprochen ist – die Territorialität.

Ich könnte nun die unter 2.3 vorgestellten Staatsbegriffe auf die Europäische Union anwenden und auf diese Art und Weise ihre Staatsqualität prüfen. Dies würde hier jedoch nicht nur den Rahmen sprengen, sondern ist bereits von zahlreichen Politik- und Rechtswissenschaftlern erfolgreich und höchst kontrovers durchgeführt worden.¹²³ Vielmehr möchte ich nun einzelne Facetten beleuchten, die im Zusammenhang mit meinem Forschungsinteresse stehen: die Territorialität, den Bereich der Sicherheits- und Grenzpolitik sowie die Herausbildung eines neuen Verwaltungstypus, der Agentur.

2.5.1 Territorialität

Auf den ersten Blick könnte man das Territorium der EU einfach mit den Staatsgebieten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten gleichsetzen, was generell auch nicht ganz falsch ist, da einzelne Staaten durch einen Beitrittsakt Unionsmitglieder wurden und grundsätzlich gemeinschaftlich Vertragswerke beschließen und ratifizieren. Doch wie bei der Analyse der EU- bzw. Schengen-Außengrenze bereits ersichtlich wurde, handelt es sich bei der Union nicht um ein vertraglich einheitliches Territorium, sondern vielmehr um einen Zusammenschluss vieler Einzelterritorien, welcher je nach Politikfeld und Abkommen seine Form verändern kann. So existieren ein Währungsterritorium, ein Schengen-Raum, sowie zahlreiche andere Räume, die auf Grund von Opting-out-Klauseln einzelner Mitgliedstaaten nicht alle EU-Mitglieder gleichermaßen umfassen. Benz und Wessles sprechen hier von „variabler Geometrie“, ein Terminus, der auch in den EU-Verträgen enthalten ist, sowie von „asymmetrischer Kompetenzordnung“ innerhalb der Europäischen Union.¹²⁴ In Anbetracht der im Art. 20 EUV¹²⁵ verankerten Möglichkeit einer Gruppe von

122 Vgl. Becker / Komlosy (2004): Grenzen weltweit, S.41.

123 dazu: Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, Benz (2008): Der moderne Staat, Kristoferitsch (2007): Vom Staatenbund zum Bundesstaat.

124 Vgl. Benz (2008): Der moderne Staat, S.314, Wessels (2009): Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, S.30.

125 EU-Vertrag: <http://dejure.org/gesetze/EU/20.html> (20.01.2011)

Mitgliedstaaten die EU-Institutionen zu nutzen und eine „verstärkte Zusammenarbeit“ zu beschließen, welche übrigens seit dem Vertrag von Amsterdam gegeben ist, jedoch noch nie genutzt wurde, wäre in Zukunft auch die Entstehung eines „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“ möglich.¹²⁶

2.5.2 Sicherheitspolitik

Nicht nur der Grenzschutz fällt in den Bereich der Sicherheitspolitik, sondern auch Migration wird auf Grund ihrer teilweisen Illegalisierung häufig als sicherheitspolitische Herausforderung problematisiert. So bezeichnet die 2003 veröffentlichte Europäische Sicherheitsstrategie „illegale Einwanderer“ als eine Hauptbedrohung der Europäischen Union.¹²⁷ Der Sicherheitsbegriff besteht aus zwei Komponenten – einer internen und einer externen. Somit ist die Sicherheitspolitik der Europäischen Union stets an einer Ausdehnung auf die angrenzenden Drittstaaten und darüber hinaus interessiert um den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts (RFSR) zu schützen.¹²⁸

Durch den Vertrag von Lissabon, welcher der Säulenstruktur der EU ein Ende bereitere, erfährt die Union in den Bereichen der Außen- sowie der Sicherheitspolitik einen Kompetenzzuwachs, der sich unter anderem in der Einführung des Amtes der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, zur Zeit Catherine Ashton, manifestiert, zudem wird dieser zur Unterstützung ihrer Tätigkeit ein eigener Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) an die Seite gestellt.¹²⁹ Kritiker meinen, dass der EAD demokratischer Legitimation entbehre, da dieser, ähnlich wie eine Agentur, weder der Kommission noch Rat und Parlament untergeordnet ist.¹³⁰ Vom Aufgabenbereich her reichen die Tätigkeiten der Hohen Vertreterin von der Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bis zur Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU.¹³¹

126 Kristoferitsch (2007): Vom Staatenbund zum Bundesstaat, S.264.

127 Europäische Sicherheitsstrategie: „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ (auch als pdf. online): http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_de.htm (6.1.2011)

128 Vgl. Lavenex (2009): The External Governance of the EU Internal Security.

129 Vertrag von Lissabon, Artikel 27, Absatz 3

130 Hantke (2009): <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Europa/hantke.html> (20.02.2011)

131 Hintergrundinfo des EU-Rates zur Hohen Vertreterin: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_DE.pdf (20.1.2011)

So werden in den EAD Krisenmanagementstrukturen¹³² wie der „zuvor beim Rat ansässige EU-Militärstab (...), das Situation Centre (SitCen), die Nachrichtensammelstelle der EU“ sowie voraussichtlich „die bisher im Rat angesiedelten Generaldirektionen E-VIII, zuständig für die militärisch-strategische Einsatzplanung, und die Abteilung E-IX (zivile Einsatzplanung)“¹³³ integriert. Von der Einrichtung eines gemeinsamen Heeres ist im Vertrag von Lissabon jedoch noch nicht die Rede. Bisherige militärische Einsätze wurden immer nur von einem Teil der EU-Mitgliedstaaten durchgeführt, wenngleich der ehemalige Hohe Vertreter für die GASP Javier Solana für eine Intensivierung der Integration im Bereich der Verteidigung plädiert: „We must have the personnel and capabilities – both civilian and military – to back up these political ambitions.“¹³⁴ Die Rede ist hier von Krisenmanagement, aber auch von Einsätzen zur Konfliktprävention.

Für den konkreten Bereich des gemeinschaftlichen Außengrenzschatzes bedeutet der Vertrag von Lissabon durch die Einbeziehung des integrierten Grenzmanagements in Artikel 77, Absatz 1 AEU-Vertrag die indirekte Verankerung von FRONTEX.¹³⁵ Die Kontrolle der Grenzen obliegt nach wie vor jedem einzelnen Nationalstaat. Falls jedoch Unterstützung bei Grenzschutzoperationen seitens der EU-Mitgliedstaaten angefordert wird, bzw. auf Grund von Risikoanalysen seitens FRONTEX spezielle Grenzschutzoperationen vorgeschlagen werden, ist die Agentur befugt, gemeinschaftliche Einsätze zu koordinieren.¹³⁶ Eine neuerliche Kompetenzausweitung der Agentur seitens der EU-Kommission ist momentan in Planung.¹³⁷ FRONTEX soll unter anderem Operationen in Zukunft selbst leiten können, über einen eigenen Geräte- und Einsatzkräftepool verfügen, um die Handlungsfähigkeit zu erhöhen sowie im Bereich des Außengrenzschatzes stärker mit Drittstaaten zusammenarbeiten. (siehe Kapitel 5.3)

132 Ebda.

133 Hantke (2009): <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Europa/hantke.html> (20.02.2011) und Hantke / Wagner: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2010 : <http://imi-online.de/download/EAD-Blaetter.pdf> (25.08.2010)

134 Vgl. ISS (European Union Institute for Security Studies)-Bericht: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf (20.2.2011)

135 Vgl. Kasperek (2008): Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur.

136 Vgl. Kapitel 2, Art. 2 FRONTEX-VO

137 Vgl. Vorschlag der EU-Kommission für eine Erweiterung der FRONTEX-VO: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0061:FIN:DE:PDF> (2.2.2011)

2.5.3 Agenturen – ein neuer Verwaltungstypus

Die Tendenz zur Ausgründung dezentraler Körperschaften bzw. Agenturen auf Gemeinschaftsebene existiert seit den 70er-Jahren und zählt zu den bemerkenswertesten institutionellen Entwicklungen der Europäischen Union abseits der Vertragsreformen.¹³⁸ Eine rasante Zunahme erfährt die Agentur-Gründung seit der Vollendung des Binnenmarktes in den 90er-Jahren.¹³⁹ Gemeinschaftsagenturen können wie folgt definiert werden:

„Der Begriff europäische Agentur bezeichnet dann relativ unabhängige Einrichtungen, die auf Dauer angelegt, mit speziellen, eigenständigen Aufgaben befaßt (sic) und als Einrichtungen des Gemeinschaftsrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind.“¹⁴⁰

Agenturen können grob in Exekutivagenturen und Regulierungsagenturen unterteilt werden.¹⁴¹ Zu letzteren zählen Gemeinschaftsagenturen (darunter FRONTEX), Agenturen im Bereich der GASP sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Doch diese Unterscheidung stiftet Verwirrung, da real nicht nur Exekutivagenturen exekutiv tätig sind: „regulatory agencies also actively perform executive functions in order to contribute to the regulation of specific sectors“.¹⁴²

Es ist sogar so, dass Exekutivagenturen im Gegensatz zu Regulierungsagenturen als weniger problematisch betrachtet werden, da sie seit 2003 über einen einheitlichen Rechtsrahmen verfügen, von der Kommission eingesetzt werden und durch ihre zeitlich limitierten Management-Aufgaben zu einem hohen Grad von der Kommission beaufsichtigt werden.¹⁴³ Während die Standorte von Regulierungsagenturen über das Territorium der Europäischen Union verteilt sind, befinden sich alle Exekutivagenturen in Brüssel.¹⁴⁴ Im Gegensatz zu Exekutivagenturen werden Regulierungsagenturen meist auf Ad hoc-Basis eingesetzt, verfügen über

138 Vgl. Griller / Orator (2008): Empowering European Agencies, S.1, Gundel (2009): Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG-Agenturen, Andoura / Timmerman (2008): Governance of the EU.

139 Vgl. EU: http://europa.eu/agencies/community_agencies/history/index_de.htm (23.01.2011), Fleischer (2007) Zit.n. Jann / Döhler: Agencies in Westeuropa, S.212.

140 Fischer-Appelt (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, S.38.

141 Vgl. Griller / Orator (2008): Empowering European Agencies, S.1.

142 Ebda.

143 Vgl. Ebda., S.2.

144 Vgl. Andoura / Timmerman (2008): Governance of the EU, S.9.

größere Unabhängigkeit von den Institutionen der EU, weniger demokratische Kontrolle und sind dazu langlebiger.

Zu den Aufgaben von EU-Agenturen zählen unter anderen das Entlasten der EU-Kommission, das zur Verfügung stellen von Expertise, das Sichtbarmachen der Tätigkeiten der EU auch außerhalb Brüssels, die Schaffung von Netzwerken sowie eine langfristige Kosten-effiziente Durchsetzung spezifischer EU-Policies.¹⁴⁵ Beim Versuch, die grundverschiedenen EU-Agenturen zu klassifizieren, bestimmen Andoura und Timmerman, die Tätigkeiten sowie den Wirkungsbereich betreffend, vier Kategorien: Regulierung (betrifft v.a. den Binnenmarkt), Beobachtung (Informationssammlung, -verarbeitung), Kooperation (im Bereich des sozialen Dialogs) und Ausführung (v.a. technische Aufgaben).¹⁴⁶

Trotz massiver Unterschiede in Bezug auf Kompetenzen, Personal und Budget sind alle EU-Agenturen nach einem ähnlichen, dualen Schema aufgebaut und verfügen über einen Exekutivdirektor sowie über einen Verwaltungsrat, bestehend aus Mitgliedern der Kommission und Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten. Weiters beruht die Einrichtung einer Agentur auf einem sekundärrechtlichen Rechtsakt, so fanden EUropäische Agenturen bis vor dem Lissabon-Vertrag keine Erwähnung in den EU-Verträgen.

Agenturen sind Institutionen, die sich ständig im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Kontrolle bewegen.¹⁴⁷ Unterliegen sie zu starker Kontrolle werden sie schwerfällig, sind sie zu unabhängig kommt es zu Legitimationsproblemen. Gemeinschaftsagenturen werden durch einen Ratsbeschluss gegründet und sind auf unterschiedliche Art und Weise an EU-Institutionen (Kommission, Rat, Parlament) rückgebunden.¹⁴⁸ Der Vertrag von Lissabon stelle laut Griller und Orator einen ersten Schritt in Richtung mehr Kontrolle von Regulierungsagenturen dar, da dieser die Revisionsmechanismen¹⁴⁹ stärke sowie den Rechtsschutz von Dritten gegenüber EU-Agenturen primärrechtlich verankere. So werden Agenturen

145 Vgl. Andoura / Timmerman (2008): Governance of the EU, S.6.

146 Vgl. Ebda., S.10.

147 Vgl. Fischer-Appelt (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, S.533.

148 Vgl. Fischer-Appelt (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, S.538 ff.

149 Vgl. Griller / Orator (2008): Empowering European Agencies, S.4.

erstmals direkt in EU-Verträgen genannt, statt „institutions (and/or bodies)“ heißt es nun „institutions, bodies, offices or agencies“.¹⁵⁰ Mit dieser Anpassung gehen einerseits das Recht der EU-BürgerInnen auf Zugang zu Dokumenten und die Beschwerdemöglichkeit beim Europäischen Ombudsmann einher, andererseits tangieren generelle Prinzipien wie Transparenz, Datenschutz und Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung nun explizit auch EU-Agenturen.¹⁵¹ Durch den Vertrag von Lissabon existiert erstmals die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Maßnahmen von „*Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union* mit Rechtswirkung für Dritte“.¹⁵²

„The most important of these specific amendments would formally empower the Court of Justice to review the legality of acts of agencies.“¹⁵³

Das föderale System der USA ist wesentlich von Agenturen geprägt, die Regierungsaufgaben erfüllen. EU-Agenturen haben im Vergleich zu US-Agenturen äußerst wenig Personal und geringe Befugnisse, auch wenn beide Faktoren im Steigen begriffen sind. Während im Jahr 1999 alle EU-Agenturen zusammen nur knappe 1000 MitarbeiterInnen zählten¹⁵⁴, sind 2008 bereits 3800 Personen bei EU-Agenturen beschäftigt¹⁵⁵. Doch nur sehr wenige Agenturen der Europäischen Union verfügen über genuine oder de-facto Entscheidungsbefugnisse.¹⁵⁶ Fischer-Appelt konstatiert am Beispiel der USA, dass der Prozess der Agency-Gründung mit der Ausweitung bundesstaatlicher Befugnisse einhergeht.¹⁵⁷ Ob sich dies in der EU ähnlich zutragen wird, bleibt abzuwarten. Faktum ist jedoch, dass der Prozess der Ausgründung von Agenturen auf EU-Ebene, also die Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an neue, relativ unabhängige Körperschaften, mit Dezentralisierungstendenzen und verstärktem Out-Sourcing auf nationalstaatlicher Ebene einhergeht – also einen Trend im Bereich der Verwaltung widerspiegelt.¹⁵⁸

150 Andoura / Timmerman (2008): Governance of the EU, S.4.

151 Vgl. Ebda.

152 Tohidipur (2009): Das Agenturwesen der EU, S.17.

153 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (OJ 2007 C 306/34), Zit.n. Andoura / Timmerman (2008): Governance of the EU.

154 Vgl. Fischer-Appelt (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, S.535.

155 Vgl. Griller / Orator (2008): Empowering European Agencies, S.3.

156 Vgl. Ebda.

157 Vgl. Fischer-Appelt (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, S.470.

158 Vgl. Griller / Orator (2010): Everything under control?, S.5.

2.5.4 Schlussfolgerungen

Die Bestrebungen eine Europäische Verfassung unter Einbeziehung staatlicher Symbolik zu beschließen und die schrittweise Ausweitung der Integration von Vertrag zu Vertrag deuten darauf hin, dass seitens der politischen Führung langfristig betrachtet eine Tendenz zur Föderalisierung Europas besteht, auch wenn darüber zur Zeit kein Konsens herrscht. Manche Politiker, wie der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer, trauen sich auch die Vision vom Föderalstaat laut auszusprechen¹⁵⁹, doch Vorstöße wie dieser sind unpopulär. Bogdandy behauptet sogar, dass der Staatsbegriff in Bezug auf die Europäische Union generell zu vermeiden sei, da „die Union sogar teilweise auf der Ablehnung des Begriffes begründet sei“¹⁶⁰. Die Finalität der Europäischen Union bleibt auch mit dem Vertrag von Lissabon in allen Vertragswerken ausgespart, womit sich die Vorstellungen über die Entwicklung der EU nach wie vor zwischen Föderalismus und Intergouvernementalismus bewegen. Doch darf das Aussparen der Finalität nicht als Schwäche der Union missverstanden werden. Vielmehr werden so die Intensivierung und das Fortschreiten der Europäischen Integration erst ermöglicht.¹⁶¹

Dass es durch die Entstehung der Europäischen Union nicht nur als Wirtschaftsgemeinschaft, sondern darüber hinaus auch als politischem Zusammenschluss zu einer Veränderung der Nationalstaatlichkeit im politischen Mehrebenensystem gekommen ist, ist nicht verwunderlich. Vom Untergang des Nationalstaates zu sprechen ist hingegen äußerst verfrüht bzw. aus heutiger Perspektive nicht absehbar, vor allem in Anbetracht der Reproduktion staatlicher Elemente auf suprastaatlicher Ebene. Dennoch existieren heute andere Rahmenbedingungen als zur Entstehungszeit des modernen Staates. Internationale Verflechtung auf vielen Ebenen führt zu einem neuen Verständnis von Territorialität, Raum und Grenze. Dem zweiten Kapitel zu Migrationstheorien vorweg nehmend kommt es zu einer Zunahme transnationaler Räume und Identitäten – nicht nur im klassischen Migrationskontext – sondern auch in Bezug auf die Europäische Union und ihre BürgerInnen. Was hier leider kaum

159 Vgl. Humboldt-Rede, abgedruckt in Grimm / Jakobeit (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration.

160 Bogdandy (2007) Zit. n. Kristoferitsch: Vom Staatenbund zum Bundesstaat, S.265.

161 Vgl. Wessels (2009): Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, S.33.

thematisiert werden konnte ist der *demos* der Europäischen Union, der sich nach wie vor mehrheitlich über den Nationalstaat und selten über die Europäische Union definiert.¹⁶² Trotz der Integration „europäischer Werte“ im Artikel 2 EUV sowie der Charta der Grundrechte in Europäisches Primärrecht¹⁶³ existiert kein „EU-Volk“ im herkömmlichen Sinne¹⁶⁴ – muss es auch nicht. Doch auch vom Motto der nicht in Kraft getretenen EU-Verfassung „In Vielfalt geeint“ ist man in der Europäischen Union noch weit entfernt. Zu groß sind nationalstaatliche Vorbehalte und das Streben nach dem eigenen Vorteil. Exemplarisch dafür sind die aktuelle Roma-Debatte¹⁶⁵ in der EU, der Bearbeitungsmodus von Asylanträgen nach den Dublin-Verordnungen (siehe 4.2.4) oder der Briten-Rabatt, um nur einige wenige Beispiele zu nennen.

Die Ausgründung von Europäischen Regulierungsagenturen läutet auf institutioneller Ebene ein neues Zeitalter ein und führt zur Delegation von EU-Kompetenz an weitgehend unabhängige Körperschaften. Deren demokratische Legitimationsgrundlage wird von Agentur zu Agentur im Einzelfall zu untersuchen sein. Im Bereich des gemeinschaftlichen Außengrenzschutzes zeichnen sich durch eine geplante Kompetenzausweitung der Agentur FRONTEX Veränderungen ab, die den nationalstaatlichen Grenzschutz zwar nicht grundsätzlich in Frage stellen, aber im Begriff sind diesen schrittweise zu transformieren (siehe Kapitel 5). Ob diese Entwicklungen früher oder später in einen einheitlichen Europäischen Grenzschutz münden werden, ist noch unklar, aber durch die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum erfuhren die EU-Außengrenze einen wesentlichen Bedeutungszuwachs für alle Unterzeichnerstaaten des Schengen-Abkommens, der sich in der Art und Weise der heutigen Grenzverwaltung manifestiert. Zu den zentralen neuen Komponenten des EU-Außengrenzschutzes zählen gemeinschaftliche Grenzschutzoperationen vor allem im Bereich der Süd- und Ostgrenze sowie die Vorverlagerung des Außengrenzschutzes in Drittstaaten, welche im Laufe dieser Arbeit detailliert beleuchtet werden.

162 Vgl. EurActiv: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/europische-identitt-werte/article-155078> (23.01.2011)

163 Vgl. Vertrag von Lissabon: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm (29.01.2011)

164 Vgl. Wessels (2009): Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, S.31.

165 Anm. Im August 2010 begann Frankreich hunderte Angehörige der Volksgruppe der Roma, die in nicht angemeldeten Siedlungen lebten, nach Rumänien zu befördern. Auch andere Staaten wie Italien überlegen dies Frankreich gleich zu tun. Dazu: NZZ Online: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/frankreich_roma_abschiebung_scharfe_kritik_europarat_1.7319742.html (28.08.2010)

3. Migrationstheorien

3.1 Einleitung

Bevor ich konkrete Migrationstheorien behandeln werde, möchte ich die zentralsten Begriffe dieses Kapitels, nämlich den Migrationsbegriff selbst sowie den Begriff „MigrantIn“, diskutieren um einen Rahmen für weitere Auseinandersetzung zu schaffen.

In der öffentlichen Wahrnehmung werden Migration und auch die Migrierenden selbst häufig als Gefahr betrachtet, welche den Lebensstandard und die „Kultur“ des Ziellandes bedrohen und soziale Spannungen hervorrufen würden.¹⁶⁶ Dabei kommt es nicht selten zu begrifflichen Vermischungen und Unklarheiten, was die Ressentiments gegenüber Migrierenden zusätzlich verstärkt. So werden AsylbewerberInnen in der medialen Berichterstattung gelegentlich mit Flüchtlingen gleichgesetzt und diesen von vornherein kriminelles Handeln unterstellt. Dennoch wäre es zu einfach „den Medien“ die Hauptverantwortung für die Unpopularität von Einwanderung zuzuschreiben, auch wenn einige selbstverständlich ihren Teil dazu beitragen.

Stephen Castles betont vor allem die Nachlässigkeit der Politik bei der Förderung des friedlichen gesellschaftlichen Zusammenlebens von MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen. Denn Einwanderungsgesellschaften seien durch Migration immer mit Veränderungen konfrontiert, die als Bedrohung aufgefasst werden könnten.¹⁶⁷

Das Fehlen staatlicher Institutionen in manchen EU-Staaten, welche sich für Migrationspolitik zuständig fühlen und diese aktiv und kohärent betreiben, trägt zur bestehenden Situation bei.

Die NutznießerInnen migrationsfeindlicher Stimmung sind dem rechten Teil des politischen Spektrums zuordenbare Parteien, welche mit „Anti-Immigrations-Kampagnen“ punkten und die gegenseitigen Ressentiments verstärken.

¹⁶⁶ Vgl. Castles (2000): International migration at the beginning of the twenty-first century, S.278.

¹⁶⁷ Vgl. Ebda.

3.1.1 Annäherung an den Migrationsbegriff

Um sich der Bedeutung von Migration anzunähern ist die Analyse verschiedener Typologien hilfreich. Die Literatur beschreibt drei traditionelle Hauptkategorien: „(...) family reunification, refugee status, and meeting labor force demands“.¹⁶⁸

- Familienzusammenführung,
- Arbeitsmigration,
- Flucht.

Am größten ist die Anzahl der MigrantInnen, die auf dem Weg der Familienzusammenführung migrieren, an zweiter Stelle befindet sich die Gruppe derer mit temporärem oder permanentem Arbeitsvisum und an dritter Stelle liegen sowohl AsylbewerberInnen als auch illegale MigrantInnen. Letztere stellen jedoch die am schnellsten anwachsende Gruppe im Zeitraum der letzten zehn Jahre dar.¹⁶⁹

Stephen Castles konkretisiert die drei traditionellen Migrationstypen und ergänzt sie um drei weitere Kategorien der Migration:

- 1) *Temporäre ArbeitsmigrantInnen* (auch GastarbeiterInnen oder SaisonarbeiterInnen genannt, die meist migrieren, um den Verdienst nach Hause zu schicken)
- 2) *Hochqualifizierte und Business-MigrantInnen* (beispielsweise im Bereich des Managements, der Unternehmensführung oder in Schlüsselsektoren Tätige, wie TechnikerInnen etc., die sich auf einem transnationalen Arbeitsmarkt bewegen oder internationalen Organisationen angehören und besonders nachgefragte Skills besitzen)
- 3) *Irreguläre MigrantInnen* (auch undokumentierte, illegale MigrantInnen; Menschen, die sich in einem Land aufhalten ohne die notwendigen Dokumente, wie Visa, und Erlaubnisse zu besitzen)
- 4) *Zwangsmigration* (einerseits Flüchtlinge und AsylbewerberInnen, andererseits Menschen, die auf Grund von externen Faktoren wie Naturkatastrophen zur Migration gezwungen sind)

¹⁶⁸ Martin / Martin / Weil (2006): Managing Migration, S.229.

¹⁶⁹ Vgl. Papademetriou (2006): Managing International Migration Better, S.120.

5) *Familiennachzug* (in manchen Ländern erlaubt, in anderen nicht erwünscht)

6) *Rückkehr-MigrantInnen*.¹⁷⁰

Zu den ArbeitsmigrantInnen ist zu sagen, dass diese in vielen Fällen ursprünglich nur für einen begrenzten Zeitraum im Ausland arbeiten möchten, sich dieser jedoch verlängert – also aus temporären *permanente ArbeitsmigrantInnen* werden.

Als besondere Form der „Rückkehr-Migration“ kann hier noch die *privilegierte Wanderung* ergänzt werden. Diese umfasst beispielsweise Aussiedler (z.B. Russland-Deutsche etc.), welche manchmal sogar die Staatsbürgerschaft des Ziellandes besitzen, oder auch Angehörige ehemaliger Kolonien, die in manchen Fällen erleichterte Einreisebedingungen in die Ex-Kolonialländer erfahren.

Annette Treibel unterteilt das Phänomen der Migration in *räumliche* und *zeitliche* Aspekte sowie in die *Wanderungsentscheidung* und den *Umfang* der Migration. So entsteht eine Art Meta-Struktur, welcher verschiedene Wandertypen zugeordnet werden können:

- Zu den *räumlichen* Aspekten zählen: Binnenwanderung, internationale Wanderung und externe Wanderung, welche kontinentale oder interkontinentale Wanderung umfasst.
- Unter *zeitliche* Aspekte werden begrenzte/ temporäre Wanderung und dauerhafte/ permanente Wanderung subsumiert.
- Die *Wanderungsentscheidung* kann entweder freiwillig erfolgen oder erzwungen sein.
- Den *Umfang* der Migration betreffend wird zwischen Einzel- bzw. Individualwanderung, Gruppen- oder Kollektivwanderungen sowie Massenwanderungen unterschieden.¹⁷¹

Im Anschluss an Treibels Typologien bleibt nicht unerwähnt, dass verschiedene Unterscheidungen in der Realität nur wenig Aussagekraft besitzen. So sei vor allem der Grat zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Wanderung schmal, „da

¹⁷⁰ Vgl. Castles (2000): International migration at the beginning of the twenty-first century.

¹⁷¹ Treibel (1999): Migration in modernen Gesellschaften, S.20.

die Motive der Wandernden immer wieder Gegenstand politischer, juristischer und moralischer Urteile sind“¹⁷².

Doch auch die generelle Unterscheidung zwischen Arbeits- und Fluchtmigration ist in vielen Fällen nicht hilfreich, da beispielsweise Fluchtmotive wie wirtschaftliche Not oder klimatische Veränderungen nicht zu den legitimen, in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verankerten, Fluchtgründen zählen. Die Flüchtlingseigenschaft ist laut Art.1 Ziffer 2 GFK all jenen zuzuerkennen, welche „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“¹⁷³ ihr Herkunftsland verlassen.

Die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) differenziert zwei Definitionsansätze der Migration. Erster ist *Motiv-geleitet*, zweiter bezieht sich auf den *legalen Status* von MigrantInnen.

Im Bereich der Motive existieren unter anderen die groben Kategorien Wirtschaft, Familienzusammenführung und Flucht; rechtlich spaltet die UNESCO den Status von MigrantInnen in irreguläre Migration, kontrollierte Emigration / Immigration oder freie Emigration / Immigration auf.¹⁷⁴

Ich finde diese Herangehensweise adäquat, da hier gut erkennbar wird, dass Kategorisierung nie objektiv und nach einem starren Modell erfolgt, sondern von der Sichtweise des Betrachtenden abhängt. Ein irregulärer Migrant kann sowohl Wirtschaftsmigrant als auch Familienangehöriger sein, der im Rahmen einer Familienzusammenführung ins Land gekommen ist und nach einiger Zeit den legalen Aufenthaltstitel verloren hat. Ergo können MigrantInnen gleichzeitig verschiedenen Kategorien angehören, was die Komplexität des Phänomens Migration verdeutlicht. Dazu kommen Definitionsspielräume beim Terminus „WirtschaftsmigrantIn“, da eine schlechte Wirtschaftslage häufig auf politische Entscheidungen und Abhängigkeitsverhältnisse zurückzuführen ist. Aus diesem Grund hat der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, ein eben solches Menschenrecht gefordert.¹⁷⁵ So würden

172 Treibel (1999): Migration in modernen Gesellschaften, S.20.

173 GFK: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/45.pdf (20.2.2011)

174 Vgl. UNESCO: www.unesco.org (20.2.2011)

175 Vgl. Ziegler (2005): Das Imperium der Schande.

WirtschaftsmigrantInnen, die vor Hunger in ihrer Heimat flüchten, Asyl-würdig. Doch eine reale Umsetzung dieses Rechts scheint aus momentaner Perspektive illusorisch.

Die unterschiedlichen Perspektiven auf Migration werden in der Literatur auch bei der Verwendung der Begriffe „illegaler“, „irregulärer“ und „illegalisierter“ Migration deutlich – drei Adjektive, die im Kern dasselbe bedeuten und trotzdem unterschiedliche Botschaften transportieren.

Dennoch sind klare Definitionen, mit dem Bewusstsein über die Vielschichtigkeit der Sache im Hinterkopf, notwendig um exakt kommunizieren zu können.

Wie lässt sich Migration nun definieren?

Migration ist auf unterschiedliche Art und Weise definiert worden. Die Definitionsversuche reichen von einem sehr weiten Migrationsverständnis: „jede Ortsveränderung von Personen“¹⁷⁶ bis zu engeren Begriffsdefinitionen wie: „der Übergang eines Individuums oder einer Gruppe von Individuen von einer Gesellschaft in eine andere“¹⁷⁷. Ein sehr weites Begriffsverständnis scheint mir hier zu unpräzise, da nach diesem eine U-Bahnfahrt von Wien-Hütteldorf bis Wien-Mitte bereits als Migration einzustufen wäre. Doch auch mit einem sehr engen Migrationsbegriff wird es schwer gelingen, all die oben erwähnten Aspekte der Migration zu integrieren.

Annette Treibel hat eine, meiner Meinung nach sehr treffende, offene Definition formuliert, die mein Migrationsverständnis widerspiegelt:

„Migration ist der auf Dauer angelegte bzw. dauerhaft werdende Wechsel in eine andere Gesellschaft bzw. in eine andere Region von einzelnen oder mehreren Menschen.“¹⁷⁸

Sie erscheint mir deswegen passend, da sich auch das Phänomen der Binnenmigration integrieren lässt, welche der internationalen Migration zahlenmäßig weit überlegen ist. Außerdem erscheint es mir hilfreich, dass Treibels Migrationsbegriff nicht an zeitliche Begrenzungen gebunden ist, wie der der Vereinten Nationen.

176 Hoffmann-Nowotny (1970) Zit.n.: Treibel (1999): Migration in modernen Gesellschaften, S.19.

177 Eisenstadt (1954) Zit.n.: Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.44.

178 Treibel (1999): Migration in modernen Gesellschaften, S.21.

3.1.2 Der Terminus MigrantIn

Wer ist nun korrekterweise als MigrantIn zu bezeichnen? International existiert keine einheitliche Definition. Doch es gibt, wie beim Migrationsbegriff, zahlreiche Definitionsversuche. Beispielsweise: "any person who lives temporarily or permanently in a country where he or she was not born, and has acquired some significant social ties to this country".¹⁷⁹

Oder: „(...) the term „immigrants“ refers to the broader foreign-born population, not the „foreign national“ population.“¹⁸⁰

Die IOM beschreibt MigrantInnen im Glossary on Migration¹⁸¹ folgendermaßen:

„Migrant is usually understood to cover all cases where the decision to migrate is taken freely by the individual concerned for reasons of ‘personal convenience’ and without intervention of an external compelling factor. This term therefore applies to person, and family members, moving to another country or region to better their material or social conditions and improve the prospect for themselves or their family.“

Nach dieser Definition handelt es sich bei MigrantInnen um Praktizierende aller eingangs genannten Migrationsformen exklusive Flüchtlinge, Vertriebene, oder andere Menschen, die zur Migration gezwungen werden und sich für diese nicht aus freien Stücken entscheiden.

Dennoch bleibt es schwierig präzise festzustellen wer auf Grund von politischer Verfolgung, Konflikten, ökonomischen Missständen, Umweltkatastrophen oder einer Kombination dieser Faktoren migriert, um im Zielland bessere Lebensbedingungen zu erreichen, da in der Realität meist mehrere Motive, darunter Zwänge sowie Freiwilligkeiten, für den Migrationsentschluss ausschlaggebend sind.

Aus diesem Grund möchte ich in meiner Arbeit den Terminus „MigrantIn“ umfassend für Praktizierende aller eingangs genannten Formen der Migration, welche in Treibels Migrationsbegriff integrierbar sind, also auch der unfreiwilligen, gebrauchen.

179 UNESCO: www.unesco.org (20.2.2011)

180 Münz / Straubhaar (2006): Migrants and the european labor market, S.122.

181 Vgl. IOM: www.iom.org (20.2.2011)

Menschen mit Migrationshintergrund, welche nicht selbst migriert oder in einem Herkunftsland ihrer Eltern geboren wurden, bezeichne ich nicht als MigrantInnen, auch wenn dies im wissenschaftlichen Diskurs vorkommt (*second generation migrant*).

3.2 Migrationstheorien im Überblick

„Whatever the case, given the size and scale of contemporary migration flows, and given the potential for misunderstanding and conflict inherent in the emerge of diverse, multi-ethnic societies around the world, political decisions about international migration will be among the most important made over the next two decades.“¹⁸²

Douglas Massey bringt die Bedeutung der Migrationspolitik heute und in Zukunft auf den Punkt. Es wird in den Händen politischer Entscheidungsträger liegen, sowohl in Herkunfts- als auch in Zielländern, die Wanderungen der Gegenwart in legale und sichere Bahnen zu lenken und das Wohlergehen aller am Migrationsprozess Beteiligten ernst zu nehmen. Wenn man die gegenwärtige Situation betrachtet existiert in einigen Bereichen, allen voran der Schaffung legaler Zugangskanäle für ArbeitsmigrantInnen, Handlungsbedarf. Vor diesem Hintergrund ist die Migrationsforschung heute gefragter denn je, um politischen Entscheidungen eine solide Basis zu liefern.

Aus diesem Grund möchte ich in diesem Kapitel die relevantesten Theorien der Migration aus den Disziplinen der Ökonomie und der Sozialwissenschaft vorstellen. Sie unterscheiden sich jeweils in ihren Analyseeinheiten sowie Erkenntnisinteressen und entwickelten sich teils völlig unabhängig voneinander.

Doch Migration spiegelt die Diversität der Menschheit wieder und umfasst alle Lebensbereiche. So ist ein multidisziplinärer Ansatz unabdingbar, um heutige Migrationsprozesse aus gesamtheitlicher Perspektive betrachten und analysieren zu können.

Die Strukturierung der hier thematisierten Migrationstheorien basiert grundlegend auf dem Lehrwerk von Petrus Han „Theorien zur internationalen

¹⁸² Massey (2006): Theories of International Migration, S.59.

Migration“, welches mir durch Han`s historischen Zugang an die Thematik als sehr adäquat erscheint einen Überblick über die Migrationsforschung der letzten 100 Jahre zu geben.

3.2.1 Ravenstein: „Gesetze der Wanderung“¹⁸³

Als Begründer der Migrationsforschung gilt der Demograph und Kartograph Ernest George Ravenstein, welcher bereits in den Achtziger-Jahren des 19. Jahrhunderts seinen berühmten Vortrag, die „Gesetze der Wanderung“, hielt. Dieser handelt von der Land-Stadt Wanderung zur Zeit der Industrialisierung in Großbritannien. Ravensteins Erkenntnisinteressen sind die Motive der MigrantInnen, zurückgelegte Entfernungen, die Umverteilung zwischen einzelnen Regionen, sowie das geschlechtsspezifische Wanderungsverhalten. Weiters nimmt er eine Klassifikation der Migrierenden vor, bezieht sich jedoch ausschließlich auf Arbeitsmigration und stellt fest, dass Frauen auf kurze Distanz sogar häufiger wandern als Männer. Durch die Ermittlung von Migrationsmotiven kann Ravenstein als Begründer der Theorie von *push- und pull-Faktoren* zur Erklärung von Migrationsströmen betrachtet werden. Als damaligen Trend bezeichnet Ravenstein in den „Gesetzen der Wanderung“ eine Zunahme der Migration durch die Industrialisierung, denn Wanderung sei Leben und Fortschritt – Sesshaftigkeit hingegen Stagnation.¹⁸⁴

3.2.2 Assimilationstheorien

Zu den frühesten Theorien der internationalen Migration zählen die (soziologischen) Assimilationstheorien. Sie entstehen beginnend mit den Zwanziger-Jahren des 20. Jahrhunderts in den traditionellen Einwanderungsländern, allen voran den USA. Aus diesem Grund ist das zentrale Forschungsinteresse die Eingliederung der Migrierenden in die Aufnahmegesellschaft.

Zu den frühesten Theoretikern zählen Robert Park und Ernest Burgess (Chicagoer Schule), welche ein Zyklen-Modell zur Eingliederung von

¹⁸³ Treibel (1990): Migration in modernen Gesellschaften, S.27.

¹⁸⁴ Vgl. Treibel (1990): Migration in modernen Gesellschaften, S.25-28.

MigrantInnen („*race-relation-cycle*“) entwickeln. So müsse der Migrierende fünf nacheinander ablaufende Phasen vom Kontakt bis zur Assimilation, welche mit der freiwilligen Aufgabe der Herkunftskultur einhergeht, durchlaufen.¹⁸⁵ Park und Burgess verstehen Assimilation als einen einseitigen Prozess, für welchen allein der Migrierende die Verantwortung trägt.

Eine differenziertere Sichtweise beweist Milton M. Gordon`s Assimilationstheorie, welche 40 Jahre nach Park und Burgess vorgestellt wurde. Durch die Analyse der damals in den USA vorherrschenden Assimilationsideologien „*Anglo-conformity*“, „*the melting-pot*“ und „*cultural pluralism*“ kommt Gordon zu dem Schluss, dass der Prozess bis zur Assimilation in die Aufnahmegesellschaft ein lang andauernder und nicht linearer ist. Zudem bestreitet er die für Burgess und Park notwendige Ablegung der ethnischen Identität und verschreibt sich dem kulturellen Pluralismus in Form von ethnischen Teilgesellschaften sowie einer anglo-protestantischen „*core society*“, welche gemeinsam die übergeordnete amerikanische Gesellschaft bilden würden. Gordon misst den ethnischen Subgesellschaften sogar große Priorität bei, da sie eine Vermittlerrolle zwischen der Herkunftskultur und der amerikanischen Gesellschaft inne hätten.¹⁸⁶

Shmuel Eisenstadt sagt dem Assimilationsbegriff 1954 den Kampf an und führt den Terminus der Absorption in die Eingliederungs-Debatte ein. Dieser sei adäquater, da er die aktive Rolle der Zielgesellschaft unterstreicht. Denn nicht nur das Individuum sei für erfolgreiche Eingliederung verantwortlich, sondern auch die Zielgesellschaft müsse Opportunities des assimilativen Handelns bereitstellen. Zur Charakterisierung der Art der Migrationsbewegung definiert Eisenstadt drei Phasen: die Motivation zur Migration, den faktischen Migrationsvorgang und die Absorption in die Aufnahmegesellschaft. Diese wiederum ist anhand von Akkulturation, persönlicher Anpassungsfähigkeit und der institutionellen Durchdringung konstatierbar.¹⁸⁷

Der deutsche Migrationssoziologe Hartmut Esser hält Eisenstadt`s Absorptionstheorie für die bis heute am weitesten entwickelte und

¹⁸⁵ Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.8-27.

¹⁸⁶ Vgl. Ebda., S.28-44.

¹⁸⁷ Vgl. Ebda., S.44-62.

systematischste Fassung des Problems der Eingliederung.¹⁸⁸

Als heute noch wirkender Theoretiker beschreibt Esser Elemente, welche allen Assimilationstheorien immanent sind:

„Es erscheint möglich, die genannten Sachverhalte auf drei Grundaspekte zu beziehen: den Prozeß der Angleichung an einen (beliebigen) Standard (Anm. Akkulturation); den Zustand der Ähnlichkeit zu einem (beliebigen) Standard nach erfolgter Angleichung (Anm. Assimilation); und den Zustand des Gleichgewichts (bzw. des "normalen Funktionierens") eines Systems (Anm. Integration), auch unabhängig vom Zustand der Annäherung des Objekts an einen Standard, der im Aufnahmesystem gilt.“¹⁸⁹

Die Assimilation versteht er ähnlich wie Eisenstadt als Verringerung systematischer Unterschiede zwischen Migrierenden und der Zielgesellschaft, also als beidseitigen Prozess.

Essers Integrationsbegriff besteht einerseits aus der Systemintegration, welche den Zusammenhalt eines sozialen Systems garantiert, und andererseits aus der Sozialintegration. Bei ersterer ist besonders die Marktintegration hervorzuheben. Zweitere besteht aus vier Typen:

Ethnische Gruppe	Aufnahmegesellschaft	
	ja	nein
ja	multiple Inklusion	Segmentation
nein	Assimilation	Marginalität

nach Berry / Kim (1988), Berry (1990)¹⁹⁰

Nach Essers Überzeugung gelingt die multiple Inklusion, oder Mehrfachintegration, nur unter sehr günstigen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise durch einen hohen Bildungsstand der Elterngeneration oder die Zugehörigkeit zu speziellen Berufsgruppen (Diplomaten, Sportler, Künstler etc.), welche in Kontakt mit der Herkunfts- und mit der Zielgesellschaft sind und keine finanziellen Sorgen haben. So bleiben für herkömmliche ArbeitsmigrantInnen am ehesten die Möglichkeiten der Assimilation und der Segmentation als Endpunkte der Sozialintegration, „weil die Marginalisierung der Migranten kein politisches Ziel sein kann“¹⁹¹.

¹⁸⁸ Vgl. Esser (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie, S.70.

¹⁸⁹ Ebda., S.20.

¹⁹⁰ Vgl. Berry / Kim (1988) In: Esser (2001): Sprache und Integration, S.25.

¹⁹¹ Esser (2001): Sprache und Integration, S.2.

3.2.3 Pluralismustheorien

Als Begründer des kulturellen Pluralismus gilt Horace Kallen, der 1915 in seinem Aufsatz „Democracy Versus Melting Pot“ den Assimilationstheoretikern eine Absage erteilte. Seiner Auffassung nach sind Assimilation und kulturelle Vereinheitlichung undemokratisch und die Konservierung von Unterschieden ethnischer Gruppen ein relevantes Merkmal von Demokratie. Diese Ideen entstehen zu einer Zeit, in der die Vermischung ethnischer Gruppen in den USA sowie die Bildung einer nationalen Identität und Kultur so knapp bevor steht wie nie zuvor.

1963 schlussfolgern Nathan Glazer und Daniel Patrick Moynihan aus den Ergebnissen ihrer Studie über die Eingliederung ethnischer Gruppen in amerikanische Großstädte, dass die Kategorien der Zukunft, an welchen ethnische und nationale Unterschiede gemessen werden, „race and religion“ sein werden.

Was bei den Pluralismustheoretikern jedoch gänzlich ausgespart wird ist das Faktum, dass ethnische Gruppen verschiedene Positionen in der gesellschaftlichen Rangordnung belegen und somit durch die Manifestierung ethnischer Unterschiede auch die soziale Ungleichheit zu Grunde gelegt wird. So meint Stephen Steinberg 1989, dass Kallen's Vorstellung einer demokratischen, pluralistischen Gesellschaft eine grundlegende Gleichheit der ethnischen Teilgesellschaften voraussetzt, welche in der Realität nicht als solche existiere. Denn pluralistische Gesellschaften seien immer durch die Herrschaft einiger ethnischer Gruppen über andere ausgezeichnet.¹⁹²

3.2.4 Migration der Frauen

Die Forschung über weibliche Migration steckt in den Kinderschuhen. Gründe dafür sind, dass die Wanderungen von Frauen über lange Zeit nicht dokumentiert wurden und Frauen hauptsächlich im Kontext von Familienzusammenführungen und weniger als eigenständige MigrantInnen betrachtet wurden. Dennoch ist die Erforschung weiblicher Arbeitsmigration zur

¹⁹² Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.62-105.

Analyse moderner Gesellschaftsstrukturen unabdingbar. Auswirkungen weiblicher Migration umfassen die Veränderung des Frauenbildes in Ehe, Familie und Gesellschaft sowie das Infrage stellen patriarchalischer Strukturen. Die internationale Migration der Frauen ist vor allem durch die Globalisierung und den damit einhergehenden Strukturwandel der Weltwirtschaft verstärkt worden. Man spricht auch von der weltweiten Feminisierung der Migration seit den Achtziger-Jahren.

Einerseits profitieren viele, vor allem ungebundene, Frauen von der neu erlangten Freiheit durch die Emigration¹⁹³, andererseits ist die Arbeitsmigration für viele weibliche Migrantinnen ein schmerzvoller Prozess, vor allem für jene, deren Familie sich im Herkunftsland befindet.¹⁹⁴ Dennoch muss die „Aufwertung“ der Migrantin durch die eigene Erwerbstätigkeit und den damit verbundenen wirtschaftlichen Machtgewinn differenziert betrachtet werden. Sie kann nämlich genauso zur Manifestierung patriarchalischer Muster beitragen. Denn es existieren Fälle, in denen „das Geld (*Anm. Remissionen*) von den zurückgebliebenen Ehemännern zur Verbesserung ihres eigenen sozialen oder sexuellen Ansehens (transnationale Polygynie) benutzt wird“¹⁹⁵.

Weiters sind die klassischen Arbeitsfelder, in denen weibliche Arbeitskraft angefordert wird, hauptsächlich im Bereich der von Kaufmann definierten drei Cs: *Cooking, Cleaning, Caring* angesiedelt. Dies ist insofern problematisch, als dieser Arbeitsmarkt größtenteils unreguliert ist und die Migrantinnen in die Rechtlosigkeit und Illegalität treibt – ganz zu schweigen von Sexarbeit, welche einen ebenso traditionellen Arbeitsmarkt für Migrantinnen darstellt.

Während migrierende Männer prinzipiell einen Statusgewinn im Heimatland genießen, welcher gleichsam die gesamte Familie im Heimatland, unabhängig vom ökonomischen Erfolg in der Fremde, aufwertet, gilt dies für Frauen nicht in gleicher Weise.

So berichten befristete Arbeitsmigrantinnen aus Bangladesch, die in einer Elektronikfabrik in Malaysia gearbeitet haben, von Imageverlusten nach der

193 *Anm. Beispielsweise die irischen Einwanderinnen des 19. Jahrhunderts, die sich hauptsächlich für den eigenen wirtschaftlichen Erfolg und die Ehelosigkeit entschieden.*

194 Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.106-148.

195 Lutz (2005): Der Privathaushalt als Weltmarkt für weibliche Arbeitskräfte, S.83.

Rückkehr in die Heimat, da sie unter dem Verdacht stehen im Ausland ein „unislamisches“ Leben geführt zu haben.

„Wenn Frauen ohne männliche Begleitung ins Ausland gehen, sieht man dadurch nicht nur ihre Ehre, sondern auch die ihrer Familien und damit der ganzen Nation verletzt.“¹⁹⁶

3.2.5 Theorien zu TransmigrantInnen und zum Transnationalismus

Der Forschungsansatz des Transnationalismus stammt aus der Anthropologie und wird erstmals 1992 von US-amerikanischen MigrationsforscherInnen vorgestellt.

Eine neue Perspektive auf ImmigrantInnen war entstanden, welche nicht die Eingliederung derselben in die Aufnahmegesellschaft ins Zentrum rückte, sondern ein neues Phänomen beleuchtete: zirkuläre Migration. TransmigrantInnen emanzipieren sich von nationalstaatlichen Grenzen und erschließen Räume, die ihr Residenzland mit dem Herkunftsland verbinden, in denen sie Beziehungen verschiedener Art knüpfen und aufrecht erhalten. Sie sind nicht nur Arbeitskräfte, sondern engagieren sich darüber hinaus politisch, religiös oder sozial, treffen Entscheidungen und partizipieren aktiv in zwei oder mehreren Gesellschaften. TransmigrantInnen identifizieren sich nicht mit einem Nationalstaat oder einer Nation, sondern auf Grund ihres multilokalen Beziehungsgeflechts mit den Räumen und Netzwerken, in denen sie sich aufhalten. Diese Theorie ist in Anlehnung an die Weltsystemtheorie zu betrachten, auf die später eingegangen wird.

Als Grundvoraussetzung für die Entstehung des Transnationalismus nennen die Migrationsforscherinnen Barsch, Glick Schiller und Szanton Blanc einerseits die Globalisierung der Wirtschaft (Mobilität von Arbeitskraft, Kapital), andererseits die Herausbildung regionaler Migrationssysteme, innerhalb derer die Migrationshäufigkeit tendenziell steigt.¹⁹⁷

„Die Paradoxie der heutigen Welt besteht darin, dass die kulturellen und

196 Dannecker (2008): Eine Perle von den Philippinen. Le Monde diplomatique.

197 Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.149-174.

*politischen Grenzziehungen in einer Zeit zunehmen, in der die unterschiedlichen Sektoren der Welt durch die dichte und schnelle Kommunikation zu einem einzigen Wirtschaftssystem vereint werden.*¹⁹⁸

3.2.6 Theorien der Wirtschaftswissenschaft zu Migration

Die älteste und bekannteste Migrationstheorie ist die neoklassische, welche sich in den Anfängen vor allem auf Binnenmigration bezog. Die Migrationstheorien aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften setzen ihren Fokus auf die Wanderung von Arbeitskräften und gehen vom Individuum als rational denkendem Wirtschaftssubjekt aus, welches auf Grund von *Push-* und *Pull-Faktoren* wandert.

3.2.6.1 Neoklassik

Aus neoklassischer Perspektive trifft der / die Migrierende die Migrationsentscheidung alleine und aus rationalem Nutzenkalkül auf Grund von Lohn-Disparitäten zwischen Herkunfts- und Zielgesellschaft. Demnach existieren ganz klare Push- und Pull-Faktoren, welche sich ausschließlich aus den Lohnerwartungen zusammensetzen.

So werden im neoklassischen Modell alle anderen, das Individuum beeinflussenden Faktoren ausgeblendet und im Punkt des Marktgleichgewichts wird dann sogar der Stillstand von Migrationsbewegungen prognostiziert.

3.2.6.2 Neue Wirtschaftstheorie

Die neue Wirtschaftstheorie kritisiert die neoklassische Annahme, nach welcher die Migrationsentscheidung eine rein individuelle sei, und geht von einer Kollektiventscheidung aus. So treffe beispielsweise eine Familie oder ein anderes Kollektiv den Entschluss eine/n Angehörige/n ins Ausland zu schicken. Während in der neoklassischen Theorie die Maximierung des individuellen Einkommens als zentrale Funktion der Arbeitsmigration betrachtet wird, spielen MigrantInnen in der neuen Wirtschaftstheorie die Rolle einer „Versicherung“, um

198 Barsch, Glick Schiller, Szanton Blanc. Zit.n.: Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.158.

Risiken zu minimieren.¹⁹⁹ Das Kollektiv versucht also durch die Allokation einzelner Mitglieder auf verschiedene Arbeitsmärkte seine Einkommensquellen aufzuteilen. Dazu zählt die Partizipation am lokalen Arbeitsmarkt, weiters die Binnenmigration (beispielsweise Land-Stadt-Migration) sowie die internationale Arbeitsmigration.

Ein weiterer Aspekt, der für die kollektive Entscheidung zur internationalen Migration eines Individuums spricht, sind die hohen anfallenden Kosten, welche so auf die Mitglieder des Kollektivs aufgeteilt werden können.²⁰⁰

3.2.6.3 Theorie des dualen Arbeitsmarktes

Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie des dualen Arbeitsmarktes befindet sich im Gegensatz zu den beiden letzteren auf einer makroökonomischen Ebene und stammt von Michael J. Piore. Er geht davon aus, dass sich der Arbeitsmarkt aus zwei Sektoren zusammensetzt, einem fixen und einem variablen. Primärer beinhaltet die Organisation und die Kontrolle des Produktionsprozesses, verlangt höhere Qualifikationen und wird von einheimischen Arbeitskräften abgedeckt, sekundärer umfasst unsichere und niedrig bezahlte Arbeitsplätze, welche laut Piore auf Grund von Prestige- und Statusvorstellungen nicht von Einheimischen besetzt werden könnten.

Daraus ergäbe sich eine strukturelle Nachfrage der Industrieländer nach niederqualifizierten MigrantInnen (oder solchen, die zwar Qualifikationen besitzen, jedoch trotzdem bereit sind auf dem sekundären Arbeitsmarkt zu arbeiten), welche als Pull-Faktor wirke. Um den sekundären Arbeitsmarkt abzuschaffen, könnte man zwar die Löhne und damit einhergehend auch den Status niedrig bezahlter Arbeiten anheben, doch laut Piore seien Lohnerhöhungen nur auf allen gesellschaftlichen Hierarchiestufen gleichzeitig durchführbar. Massey bezeichnet ArbeitsmigrantInnen als „*target earners*“, da die meisten anfangs ausschließlich auf die Akkumulation von Kapital zur Erfüllung eines bestimmten Zieles aus seien. Außerdem ergäbe sich für sie kein Statusproblem, da sich ihr Status an den Maßstäben des Herkunftslandes

199 Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.178-194.

200 Vgl. Massey (1999): Why Does Immigration Occur? S.36.

bemessen würde und dieser für ArbeitsmigrantInnen ein hoher sei, ganz unabhängig von der Art der Erwerbstätigkeit im Gastland.²⁰¹

Aus dieser Logik heraus kritisiert Piore häufig angesprochene positive Effekte der Emigration für die Herkunftsländer, nämlich einen Wissenstransfer (im Fall von Remigration) sowie positive wirtschaftliche Effekte durch Geldüberweisungen. Da MigrantInnen nach Piore im sekundären Sektor beschäftigt seien trete ein Wissenstransfer nicht ein, außerdem würden RemigrantInnen häufig westliche Konsumgewohnheiten mitbringen und Land erwerben, welches in Zeiten der Abwesenheit brach liege. Weiters würden MigrantInnen zwar ein „Sicherheitsventil“ darstellen und den Bevölkerungsdruck sowie den sozialen und politischen Druck in den Herkunftsländern minimieren, doch zum Zeitpunkt der Remigration die traditionellen Berufsstrukturen, Hierarchien etc. degradieren, umkrempeln und somit neuerlich zu Unruhen beitragen. Dies betrifft vor allem MigrantInnen aus einem bäuerlichen Kontext, welche im Ausland in Großstädten und im industriellen Sektor gearbeitet hätten.

Das Gegenteil behauptet George J. Borjas, welcher unter Heranziehung fiskalischer Belastungen des Wohlfahrtsstaates eine strukturelle Nachfrage der Industrieländer nach Hochqualifizierten argumentiert. Diese müsse mit einer Beschränkung der Einwanderungszahlen auf ein „wirtschaftlich zulässiges Ausmaß“ einhergehen.²⁰² Borjas Theorie impliziert, dass es auf dem sekundären Arbeitsmarkt, um es in Piores Terminologie auszudrücken, keine Nachfrage nach Arbeitskraft aus dem Ausland gäbe.

Wenn man Migrationsrealitäten betrachtet wird offensichtlich, dass für einen Großteil aller Migrationsentscheidungen wirtschaftliche Motive ausschlaggebend sind, selbst wenn diese nicht unbedingt die einzigen sein müssen. Darum sind die hier genannten Theorien zur Arbeitsmigration zentral. So widersprüchlich die ökonomischen Ansätze auch scheinen, vertrete ich den Standpunkt, dass nicht eine einseitige Betrachtung, sondern nur eine Synthese dieser Theorien wirklich realitätsbeschreibend ist und dies betrifft nicht nur den Bereich der Wirtschaftswissenschaft. Doch gerade hier ist deutlich erkennbar,

201 Vgl. Massey (1999): Why Does Immigration Occur? S.37.

202 Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.174-195.

dass alle vier hier angeschnittenen Theorien ihre Berechtigung haben. So existieren rationale und unabhängige Individuen, die auf Grund von niedrigen Löhnen im Herkunftsland ins Ausland migrieren, andere, welche in familiäre oder dörfliche Strukturen eingebettet sind und die Migrationsentscheidung nicht alleine fällen und Arbeitsmärkte von Industrienationen, die sowohl niedrig Qualifizierte als auch Schlüsselkräfte anwerben. Han hält makroökonomische Theorien für aussagekräftiger als mikroökonomische und begründet dies damit, dass individuelle Entscheidungen angesichts der restriktiven Migrationspolitik der Aufnahmeländer an Bedeutung verlieren würden.²⁰³

3.2.7 Weltsystemtheorie

Der Vater der Weltsystemtheorie ist Immanuel Wallerstein, welcher durch die Entwicklung des Zentrum-Peripherie-Modells die Welt in drei wirtschaftliche Zonen einteilt. Diese Klassifikation entwickelt sich aus der Krise des Feudalismus im 14. Jahrhundert und manifestiert sich in der Entstehung des Kapitalismus sowie der europäischen Weltwirtschaft ab dem 16. Jahrhundert. So existieren laut Wallerstein hoch entwickelte Zentren (*core areas*), Zwischenzonen (*semiphery*) und rückständige Peripherien (*periphery*). Nationen, welche größtenteils außerhalb des globalen kapitalistischen Systems liegen, zählen zu den *external areas*. Diese Einteilung bezieht sich auf den Abhängigkeitsgrad von den dominanten kapitalistischen Mächten, welche in den Zentren konzentriert sind.

*The world economy is managed from a relatively small number of urban centers where banking, finance, administration, professional services, and high-tech production tend to be concentrated (Castells 1989; Sassen 1991).*²⁰⁴

Die Weltsystemtheorie entsteht in den 50er-Jahren und stützt sich auf die Dependenztheorie. Sie zählt zu den historisch-strukturellen Ansätzen und koppelt die Entstehung von Migration, im Gegensatz zu den klassischen ökonomischen Theorien, an die Makro-Organisation sozioökonomischer Beziehungen, die geographische Verteilung von Arbeit sowie an politische

203 Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.277.

204 Massey (1999): Why Does Immigration Occur? S.43.

Macht und Dominanz.²⁰⁵ So sei der Migration auslösende Kernfaktor die Ausbeutung der Peripherien durch den ungleichen Austausch mit den Zentren. Für gleichwertige Arbeit werden in den Peripherien geringere Löhne ausbezahlt. Dies machen sich die Kapital besitzenden Zentren zu Nutze, lagern Produktionsstätten aus, investieren und kassieren so den, auf Lohn-Disparitäten basierenden, Geldüberschuss. Die Nachfrage aus den Industrieländern sei direkt an die Löhne in den Peripherien gekoppelt und würde nur steigen, wenn diese sanken. Diese Abhängigkeit führe laut Alejandro Portes und John Walton zur Proletarisierung der ArbeiterInnen, zu sozialen Unruhen sowie zur Stärkung repressiver Regierungen. Weiters überwinden Portes und Walton die Vorstellung der Bipolarität von Migrationsbewegungen vom Sende- zum Zielland und konstatieren Migration als interne Dynamik des Weltsystems, welches durch eine Internationalisierung von Kapital, Arbeit und Ungleichheit charakterisiert sei.

Der Umgang der Bevölkerung in den Peripherieregionen mit der finanziellen Ausbeutung wird durch Strategien der Einkommensergänzung und sozialen Absicherung ersichtlich. So gewinnen Netzwerke zur Selbsterhaltung und -versorgung an Bedeutung (dazu zählen auch Migrationsnetzwerke) und die informelle Wirtschaft an Stellenwert. Güter und Dienstleistungen werden, so gut als möglich, selbst produziert und brach liegende Landparzellen illegal besetzt und bewirtschaftet.²⁰⁶

3.2.8 Netzwerktheorien

Beginnend mit den 1920er-Jahren erkennen SozialwissenschaftlerInnen die Bedeutung von Netzwerken für die Migrationsforschung. So wurden diese bereits im Zusammenhang mit der neuen Wirtschaftstheorie und auch der Systemtheorie thematisiert. Eine zentrale Rolle spielen Netzwerke in den Theorien zum Transnationalismus, welcher auf Netzwerken basiert. Ergänzend möchte ich an dieser Stelle auf der Basis von Massey's Artikel „*Why does immigration occur?*“ noch zwei netzwerktheoretische Ansätze anführen, welche Han ausspart.

205 Vgl. Ebda., S.40-41.

206 Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.210-250.

Diese sind die *Social Capital Theory* und die Theorie der *Cumulative Causation*.

3.2.8.1 Social Capital Theory

Ein zentraler Mitbegründer der ersten ist der französische Soziologe Pierre Bourdieu, welcher den Zugang zu Sozialkapital an der Zugehörigkeit zu Netzwerken und sozialen Institutionen festmacht.

Die Definition von Migrationsnetzwerken als eine spezifische Form von Sozialkapital nehmen Massey und seine Forschungsgruppe selbst vor. Sie definieren Migrationsnetzwerke als „sets of interpersonal ties that connect migrants, former migrants, and non-migrants in origin and destination areas through ties of kinship, friendship, and shared community origin“²⁰⁷.

Die Existenz und die Zugehörigkeit zu diesen Netzwerken erhöht die Wahrscheinlichkeit internationaler Migration, da sie die Kosten und Risiken senkt sowie die Nettoerträge der Migration anhebt.²⁰⁸

3.2.8.2 Cumulative Causation

Die Theorie der Cumulative Causation ist die Fortführung der Social Capital Theorie, insofern als sie einen Schritt weiter geht und Netzwerkmigration ab einem gewissen Punkt als selbst-perpetuierend beschreibt, da jede neue Migration die sozialen Strukturen unterstützt um diese aufrecht zu erhalten.

Es ist bekannt, dass männliche Migranten schon früher auf Netzwerkstrukturen zurückgreifen konnten als Migrantinnen, wahrscheinlich da die erste GastarbeiterInnengeneration männlich dominiert war und Migranten meist zu mehr in Betrieben, am Feld oder im Baugewerbe tätig waren und heute noch sind und sich dadurch rasch stabile Migrationsnetzwerke herausbilden konnten. Im Vergleich zu männlichen Migranten arbeiten Frauen häufiger isoliert.

PionierInnen, die als erste ihrer Volksgruppe migrieren, haben es immer am schwersten Fuß zu fassen und sind daher laut Massey vorrangig der lokalen Mittel- und Oberschicht zuzuordnen, da ihre Migration im Verhältnis zu

207 Massey (1999): Why Does Immigration Occur? S.44.

208 Vgl. Ebda., S.43-45.

nachfolgenden Einwanderungen generell teurer ist. Je länger die Migration innerhalb der Netzwerkstrukturen existiert, desto mehr gewinnt sie an Attraktivität und Umfang. Dies führt auf Grund der Barrieren, welche von Empfängerstaaten errichtet werden, um Migrierende an der Einreise zu hindern, zu einem Ungleichgewicht, welches MigrantInnen kriminellen Organisationen in die Hände spielt.

Dennoch führt die Dynamik der Netzwerkmigration nicht zu einem unendlichen Anstieg der Anzahl von Migrierenden, sondern erreicht an einem gewissen Punkt eine Sättigung.

Diese sei dann erreicht, wenn immer mehr Netzwerkmitglieder im Ausland leben und alle zuhause Gebliebenen virtuell mit EmigrantInnen ihrer Community in Kontakt stehen, bzw. selbst zu den RückkehrmigrantInnen zählen. Wenn Netzwerke derart umfangreich sind, fallen die Migrationskosten nicht mehr so rapide und die Netzwerkmigration verliert ihr dynamisches Wachstumsmoment.²⁰⁹

3.2.9 Theoretischer Standpunkt

Wie unter 3.2.6.3 bereits angesprochen, vertrete ich den Standpunkt, dass eine Synthese verschiedener Theorie-Elemente dem Begreifen von Migrationsbewegungen am dienlichsten ist und auch zur Entwicklung zukunftsfähiger migrationspolitischer Maßnahmen den größten Beitrag leisten kann. Darum war mir die Annäherung an verschiedene Theorien der Migration in diesem Kapitel wichtig.

Da sich meine Diplomarbeit mit dem EU-Außengrenzschutz beschäftigt, sind für mich Theorien, welche das Phänomen der internationalen Migration aus einer Makro-Perspektive beleuchten, relevant. Zu diesen zählen die Transnationalismus-Theorien, Netzwerkmigrationstheorien, makroökonomische Theorien sowie die globale Weltsystemtheorie.

So erachte ich Lohn disparitäten und die strukturelle Benachteiligung der

209 Vgl. Massey (1999): Why Does Immigration Occur? S.45-46.

Peripherie als klassische Push-Faktoren, welche in fast jeder Migrationsentscheidung als Migrationsmotive mitschwingen (Weltsystemtheorie, Neoklassik). Die Nachfrage der Zentren nach niedrig Qualifizierten sowie nach Schlüsselkräften stellen für mich typische Pull-Faktoren (Theorie des dualen Arbeitsmarktes sowie Borjas Gegentheorie) dar. Weiters gehe ich davon aus, dass Migration nur teilweise von außen beeinflussbar ist und sich zu einem Großteil autonom auf der Basis von Netzwerken zuträgt. (Transnationalismus- und Netzwerktheorien)

Natürlich existieren noch zahlreiche andere, wenig bis gar nicht beeinflussbare, Push- und Pull-Faktoren, dazu gehören auch die klassischen Auslöser von Fluchtbewegungen, wie Bürgerkriege, politische, religiöse oder sonstige Verfolgung etc.. Eines der aktuellsten Themen in diesem Diskurs ist zur Zeit das der Klimaflüchtlinge.

Prozentuell beeinflussen diese Auslöser jedoch im Vergleich zu den klassischen Push- und Pull-Faktoren der Arbeitsmigration nur einen kleinen Teil aller internationalen MigrantInnen²¹⁰.

Han prognostiziert in seinen Schlussfolgerungen einen Bedeutungszuwachs der Transnationalismus-Theorien, falls die Anzahl regionaler Migrationssysteme in Zukunft weiterhin so kontinuierlich ansteige. Weiters spricht er sich auf Grund der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft für eine systemtheoretische Betrachtungsweise internationaler Migration aus. Die globale wirtschaftliche Vernetzung impliziere und stärke wiederum die Bildung von Migrationsnetzwerken einerseits um in einem System harter wirtschaftlicher Konkurrenz bestehen zu können,²¹¹ andererseits weil sie die Infrastruktur für Migration zur Verfügung stelle.

„Because investment and globalization are inevitably accompanied by the buildup of a transportation and communication infrastructure, the international movement of labor generally follows the international movement of goods and capital in the opposite direction“²¹².

210 Anm. Es sind nämlich lediglich um die 7% aller internationalen MigrantInnen weltweit, die aus Fluchtgründen ihr Heimatland verlassen. Quelle: Human Development Report (HDR) (2009), S.2.

211 Vgl. Han (2006): Theorien zur internationalen Migration, S.265-281.

212 Massey (1999): Why Does Immigration Occur? S.42.

3.2.10 Rolle des Staates

Auffallend ist, dass die Theorien der internationalen Migration die Nationalstaaten und deren AkteurlInnen weitgehend aussparen. Der Staat wird nur im Zusammenhang mit der Anwerbung von Arbeitskräften (Theorie des dualen Arbeitsmarktes) und der Sicherung der Rahmenbedingungen des kapitalistischen Wirtschaftssystems (Weltsystemtheorie) genannt. Dennoch steigt in den 1990er-Jahren das Interesse der Migrationsforschung für die Rolle des Staates und die Auswirkungen von Migrationspolitik.²¹³

„Even though governments may not be able to control fully the powerful forces promoting and sustaining international migration, state policies clearly have an influence in determining the size and composition of the flows.“²¹⁴

Dies lässt sich besonders gut am Beispiel der USA feststellen, welche als klassisches Immigrationsland, in verschiedenen historischen Epochen durch Quotenregelungen die Zusammensetzung ihrer Bevölkerung erfolgreich beeinflussten. Doch nicht nur die aktive Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bzw. die Verhängung von Anwerbestopps, sondern auch die Bereiche Asylgesetzgebung, Fremdenrecht, Grenzschutz und Integration fallen in den Zuständigkeitsbereich von Staaten.

Hier wird ersichtlich, dass Migrationspolitik nicht einem Ressort zugeordnet werden kann, sondern vielmehr Politikfeld-übergreifend betrachtet werden müsste, da MigrantInnen, wie jeder sesshafte Mensch auch, Teil der Gesamtgesellschaft sind.

In der aktuellen Diskussion wird Migration viel zu sehr als sicherheitspolitisches Sujet verstanden, wobei es sich klar um die innere Sicherheit des Staates handelt und nicht um die Gewährung von Sicherheit für Migrierende.

Für die IOM besitzt ein Staat vor allem drei Hauptfunktionen in der Migrationspolitik, die unter dem Begriff „Migrationsmanagement“ subsumiert werden:

213 Vgl. Kraler / Parnreiter (2005): Migration Theoretisieren, S.329.

214 Massey (1999): Why Does Immigration Occur? S.50.

„A term used to encompass numerous governmental functions within a national system for the orderly and humane management of cross-border migration, particularly managing the entry and presence of foreigners within the borders of the state and the protection of refugees and others in need of protection.“²¹⁵

So werden drei zentrale Komponenten staatlicher Einflussosphäre extrahiert, welche einem gelungenen Migrationsmanagement inhärent sein sollten:

- Management der sicheren und menschenwürdigen Grenzüberschreitung,
- Management der Migration im Zielland,
- Schutzkomponente von Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen.

Einer der Hauptgründe, warum dem Nationalstaat seitens moderner Migrationstheorien keine hohe Priorität eingeräumt wird, liegt möglicherweise an der Überwindung des Denkens in nationalstaatlichen Bezügen hin zur Analyse von Migration aus einer supranationalen Perspektive. Wenn Transnationalismus und Migrationsnetzwerken in der Theoriedebatte eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird, verlieren nationalstaatliche Maßnahmen an Gewicht, auch wenn sie nach wie vor das Leben und die Rechte von MigrantInnen maßgeblich beeinflussen.

So führen restriktive Einwanderungsgesetze generell zu einem Anstieg der Zahl irregulärer MigrantInnen und unterbinden Migration, wenn überhaupt, nur teilweise.²¹⁶

Dennoch sollte der Einfluss des Staates auf Migrationsbewegungen stärker in den Blick genommen werden; erstens in Anbetracht individueller Schicksale, welche an der Überquerung von Grenzen scheitern oder kein Bleiberecht bzw. keine Visumsverlängerung bekommen, zweitens da sich Migrationsrouten ganz deutlich dem Überwachungsgrad von Grenzabschnitten anpassen, drittens da AusländerInnengesetze den rechtlichen Status von MigrantInnen determinieren, viertens, da die Arbeitsmarktsituation in den Zielländern von Migration einen ausschlaggebenden Pull-Faktor darstellt (und dazu zählt auch der Grad staatlicher Toleranz informeller Arbeitsmärkte) und fünftens da Staaten durch den Abschluss bilateraler Visa-Abkommen und Mobilitätspartnerschaften etc.

215 IOM (2008): World Migration Report 2008.

216 Vgl. Fischer (2008): Flucht aus Afrika, S.24.

die Definitionsmacht über die legalen Rahmenbedingungen der Wanderung besitzen. Diese Liste könnte noch lange weitergeführt werden.

Staatliches Handeln hat demnach unbestritten einen Einfluss auf Migrationsbewegungen, auch wenn es diese nie vollständig unterbinden oder formen kann. Darum existiert meines Erachtens nach Bedarf, den staatlichen Einfluss auf internationale Wanderungen stärker ins Zentrum der Migrationsforschung und Migrationstheorien zu rücken.

3.3 Facts and Figures

Im Anschluss an die theoretische Auseinandersetzung mit Migration dürfen an dieser Stelle die statistischen Dimensionen von Migrationsbewegungen nicht ausbleiben.

Weltweit gibt es zur Zeit rund 200 Millionen internationale MigrantInnen²¹⁷. Dies entspricht ca. 3 Prozent der Weltbevölkerung. Davon besitzt ein Teil irregulären Status. Genaue Angaben über den Umfang irregulärer Migration variieren stark und bewegen sich generell zwischen 10 und 15 Prozent aller international Migrierenden. In manchen Ländern ist dieser Wert bedeutend höher. Für die russische Föderation, Südafrika und Thailand bewegt sich dieser sogar zwischen 25 und 55 Prozent der EinwanderInnen.²¹⁸ Für MigrantInnen in entwickelten Ländern ist die Überschreitung der Visumsdauer ein frequentierter Weg in die Irregularität.

„For example, it is common for people to enter a country legally, then work despite lacking a permit to do so. In some island states, such as Australia and Japan, overstaying is practically the only channel to irregular entry; even in many European countries, overstay appears to account for about two thirds of unauthorized migration.“²¹⁹

Viel größer als die Zahl der internationalen Migrationsbewegungen – nämlich vier Mal so hoch - ist die Anzahl der BinnenmigrantInnen²²⁰, welchen bisher in

217 Vgl. IOM: www.iom.org (20.2.2011)

218 Vgl. UNDP (2009): Human Development Report, S.23.

219 Ebda., S.26.

220 Anm. Relevante Elemente der Binnenmigration sind vor allem die Land-Stadt-Migration sowie IDPs (internally displaced persons).

meiner Arbeit keine Beachtung geschenkt wurde.²²¹

Besonderes Augenmerk verdient die Tatsache, dass nur ein Drittel aller internationalen MigrantInnen (weniger als 70 Mio. Menschen) von einem Entwicklungsland in ein entwickeltes Land migriert. Die Mehrheit aller international Migrierenden bewegt sich zwischen zwei Entwicklungsländern oder entwickelten Staaten.²²²

Die Zahl der weltweiten Flüchtlinge, welche außerhalb ihres Herkunftslandes leben, beträgt laut Schätzungen 14 Mio. und damit rund 7 Prozent aller internationalen MigrantInnen. Der Großteil flieht in direkt angrenzende Nachbarländer und kehrt nach einer Besserung der Situation im Herkunftsland wieder in dieses zurück. Nur eine halbe Million versucht in entwickelte Staaten zu flüchten und dort Asyl zu bekommen.²²³

Dennoch kann man zusammenfassend sagen, dass über drei Viertel aller internationalen MigrantInnen in ein Land mit einem höheren HDI (Human Development Index²²⁴) wandern.²²⁵ Demnach sind Einkommensunterschiede und der Wille nach finanzieller Besserstellung ein zentrales Migrationsmotiv (ökonomische Migrationstheorien).

Die migrierende Bevölkerung setzt sich jedoch nicht, wie häufig angenommen, aus den Ärmsten zusammen, sondern vielmehr aus einer Kapital besitzenden Mittelschicht, die sich Migration leisten kann. Denn zu den Transportkosten kommen auf Grund der Einwanderungsrestriktionen vieler Staaten zusätzliche Kosten für Schlepperei, vorhergegangene Ausbildung zur Aneignung international gefragter Skills oder eine extrem hohe Risikobereitschaft. Menschen aus ökonomisch schlecht gestellten Ländern sind am wenigsten mobil: „for example, fewer than 1 percent of Africans have moved to Europe.“²²⁶

Abgesehen von den notwendigen finanziellen Ressourcen, entscheiden sich 6

221 Vgl. UNDP (2009): Human Development Report, S.1.

222 Vgl. Ebda., S.21.

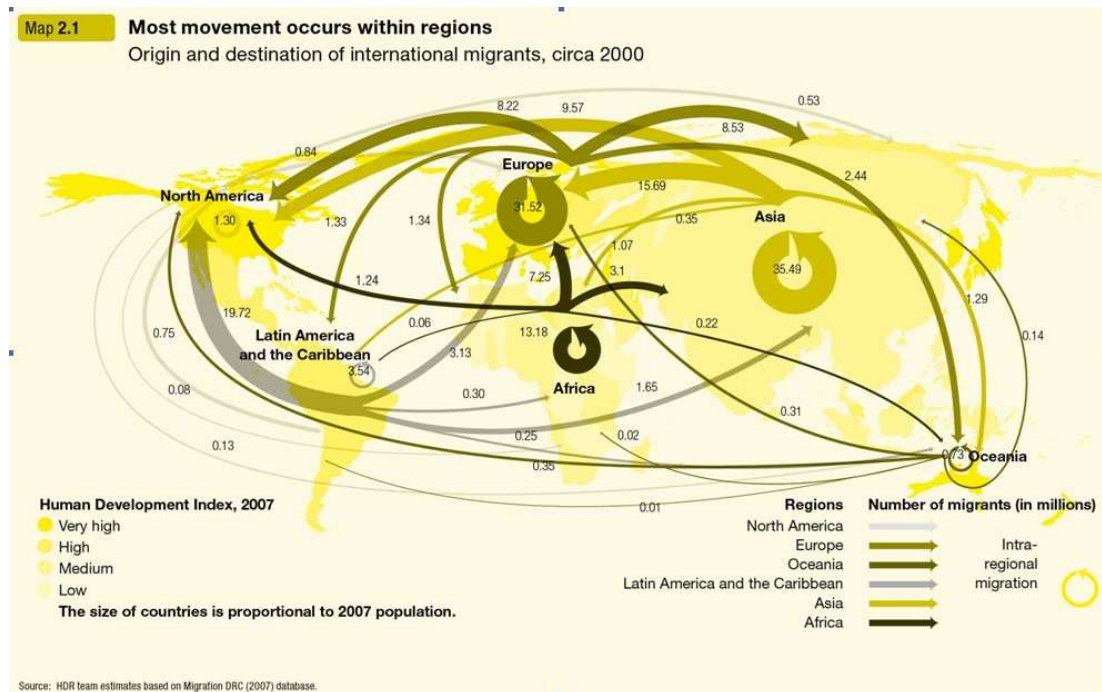
223 Vgl. UNDP (2009): Human Development Report, S.2.

224 Anm. Der Human Development Index ist der Index der menschlichen Entwicklung des UNDP (United Nations Development Program), für welchen Länder auf eine Skala zwischen 0 und 1 bewertet werden. „Entwickelte Länder“ haben einen HDI von 0,9 oder 1.

225 Vgl. UNDP (2009): Human Development Report, S.22-23.

226 Ebda.

von 10 MigrantInnen für ein Zielland, in welchem die Hauptreligion der ihres Geburtslandes entspricht; 4 von 10 migrieren in einen Staat, in welchem dieselbe Landessprache wie im Herkunftsland gesprochen wird.²²⁷



Quelle: Human Development Report (2009): Overcoming barriers: Human mobility and development. (UNDP)

Diese Grafik veranschaulicht die Dominanz intra-regionaler Migrationsbewegungen und in Bezug auf die Immigration in die Europäische Union das Verhältnis der existierenden Migrationsströme. So ist die Einwanderung aus Asien mit 15,69 Mio. die zahlenmäßig umfangreichste, gefolgt von einer etwa halb so großen Immigrationsbewegung vom afrikanischen Kontinent. Das Schlusslicht bildet die Einwanderung aus Lateinamerika und der Karibik mit 3,54 Mio.

Entgegen der häufigen Annahme, dass internationale Migration mit dem Aufstreben internationaler Handelsbeziehungen und der weltweiten Globalisierung im späten 20. Jahrhundert zusammenhänge, muss erwähnt werden, dass in der Vergangenheit bereits zahlreiche Massennigrationsbewegungen über lange Distanzen existiert haben.²²⁸ In Spitzenzeiten des 19. Jahrhunderts emigrierten 14 Prozent aller Irländer, 10 Prozent der NorwegerInnen und 7 Prozent der Staatsangehörigen Schwedens und

²²⁷ Vgl. Ebda.

²²⁸ UNDP (2009): Human Development Report, S.28.

Großbritanniens (hauptsächlich nach Amerika). Im Vergleich dazu machen die EinwanderInnen aus Entwicklungsländern, welche heute in eben genannten Staaten ansässig sind weniger als 3 Prozent der lokalen Bevölkerungen aus.²²⁹

Europa hat sich im Lauf der letzten Jahrhunderte auf Grund des wirtschaftlichen Aufschwungs vom Emigrations- zum Immigrationskontinent gewandelt. Diese Tatsache wird noch nicht von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anerkannt und Immigration stark problematisiert (siehe 5.2.1.1). Zusammenfassend kann man sagen, dass es seit den 60er-Jahren eine steigende Konzentration von MigrantInnen in entwickelten Ländern gibt, der Umfang der weltweiten Migrationsbewegungen jedoch annähernd stabil geblieben ist.²³⁰

Innerhalb der EU existiert seit der Entstehung des Europäischen Binnenmarktes hohe Mobilität. In Österreich beispielsweise stammen über die Hälfte aller EinwanderInnen aus dem EU-Raum und nur 37% aus Drittstaaten²³¹ - eine Realität, die im medialen Migrationsdiskurs häufig ausgeblendet wird. Zahlen belegen, dass auf Grund des demographischen Wandels im EU-Raum, Migration zur Notwendigkeit werden wird um den Arbeitskräftebedarf der Zukunft zu decken.

Nach Schätzungen der IOM würden bis zum Jahr 2050 ohne Zuwanderung um 88 Millionen Menschen weniger in der Europäischen Union leben.

„(...) gleichzeitig steigt die Zahl der Menschen im Alter über 65 Jahren um circa 54 Millionen. Dies führt zu einem Mangel an jüngeren und qualifizierten Arbeitskräften, der bereits jetzt in bestimmten Branchen beziehungsweise Berufen feststellbar ist.“²³²

Von diesem demographischen Wandel ist auch Österreich betroffen: „Statt auf 9,5 Mio. zu wachsen, würde die Bevölkerungszahl Österreichs ohne Zuwanderung bis 2050 auf 7,3 Mio. zurückgehen“²³³.

Der Umfang der notwendigen Zuwanderung zur Aufrechterhaltung der

229 Vgl. UNDP (2009): Human Development Report, S.29.

230 Vgl. Ebda., S.32.

231 Vgl. Österreichischer Integrationsfonds (2009): Migration und Integration, S.25.

232 IV / WKO / IOM (2008): Zuwanderung gestalten, S. 5.

233 Statistik Austria (2008) Zit.n. IV / WKO / IOM: Zuwanderung gestalten.

Bevölkerungszahl sei jedoch überschaubar und betreffe eine Nettozuwanderung von 25.000 bis 40.000 Personen pro Jahr.²³⁴

Um diese gut bewältigen zu können bedarf es, laut Rainer Münz, eines Übergangs von einer defensiven zu einer pro-aktiven Migrationspolitik und dies gelte nicht nur für Österreich, sondern auch für die migrationspolitischen Bestrebungen der Europäischen Union.²³⁵

²³⁴ Statistik Austria (2008) Zit.n. IV / WKO / IOM: Zuwanderung gestalten.

²³⁵ Vgl. IV / WKO / IOM (2008): Zuwanderung gestalten, S.5.

4. Die historische Entwicklung einer EU-ropäischen Migrations- und Grenzpolitik

Nach der Definition der Europäischen Kommission umfasst Migrationspolitik alle Gesetze und Maßnahmen, die sich mit Menschen beschäftigen, welche ein bestimmtes Hoheitsgebiet betreten möchten. Migrationspolitiken können sehr unterschiedlich gestaltet sein, da sie nationale Interessen reflektieren. Ein besonderes Charakteristikum ist die reaktive Natur von Migrationspolitik, welche sich in der Regel an veränderte Rahmenbedingungen der Migration anpasst.

Thomas Hammar versuchte als einer der ersten, die Migrationspolitiken verschiedener Staaten vergleichbar zu machen und schlug vor diese in zwei Teilbereiche aufzuspalten: einen ersten, welcher sich mit der Regulierung von Migration befasst und einen zweiten, der die Integration sowie ökonomische, soziale und politische Rechte von EinwanderInnen beinhaltet, die in einem Nationalstaat wohnhaft sind.²³⁶ Dieser Ansatz ist ein guter Ausgangspunkt zur Gliederung der Inhalte von Migrationspolitik und macht deutlich, dass sich Migrationspolitik durch die Agenden aller Ministerien ziehen müsste.

Grenzpolitik ist ein sicherheitspolitisches Sujet und zählt unbestritten zu ersterem Bereich, der auf die Regulierung von Migrationsbewegungen abzielt, auf welchem der Fokus dieses Kapitels liegt.

Ursula Birsl extrahiert drei Diskussionsstränge aus der migrationspolitischen Debatte. Der erste ist eine Betrachtung aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Migrationspolitik werde als „Schnittmenge von Motiven“²³⁷ dargestellt, welche fünf Politikfelder miteinander verbinde. Gemeint sind Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik, sowie bündnispolitische Maßnahmen. Birsl betont, dass sich der erste Diskussionsstrang mit Ausnahme der Inkorporationspolitik vorrangig mit der Steuerung von Migration und deren Kontrolle an Grenzen auseinander setzt.

Im soziologischen Diskurs werde der Begriff Migrationspolitik weitaus seltener

236 Vgl. Messina / Lahav (2006): The Migration Reader, S.233.

237 Birsl (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.75.

gebraucht und komme „durch die Hintertür“²³⁸ im Rahmen von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Sozialstaatspolitik, sowie durch Studien des Assimilationsprozesses. Hier werde Migrationssteuerung weniger entlang von territorialen Grenzen untersucht. Der Fokus liege vielmehr auf politisch-ökonomischen Aspekten.

Als dritten Diskussionsstrang formuliert Birsl die „Multikulturalismus“-Debatte, welche eine inkorporationspolitische ist und sich mit der politischen Ausgestaltung von Aufnahmegesellschaften beschäftigt. Sie wurde vor allem in den Achtziger- und Neunziger-Jahren heftig geführt.

Wenn man nun versucht, diese drei Diskussionsstränge den Teilbereichen von Hammar zuzuordnen, wird deutlich, dass die politikwissenschaftlichen Betrachtungen am eindeutigsten in Hammars ersten Teilbereich, die klassische Migrationssteuerung, fallen. Interessant ist aber auch der soziologische Diskussionsstrang, welchen man unter beide Teilbereiche subsumieren könnte. Hier wird Migrationssteuerung in einem strukturelleren Kontext verstanden und geht weit über Grenzkontrollen hinaus bis hin zu sozialer Partizipation und Inklusion in die Aufnahmegesellschaft.

Birsl's dritter Diskussionsstrang bezieht sich ausschließlich auf Integration und scheint etwas unvollständig, da er sich ausschließlich auf die „Multikulturalismus“-Debatte bezieht und andere Integrationskonzepte ausspart.

Auf den folgenden Seiten werde ich mich der Vergemeinschaftung von Migrationspolitik auf EU-Ebene aus politikwissenschaftlicher Perspektive annähern, den Bereich der Integrationspolitik aber aussparen. Dazu trägt auch der Ist-Stand der Vergemeinschaftung von Migrationspolitik bei, da hier vor allem die Bereiche Außengrenzschutz, justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Asylrecht sowie bestimmte Einwanderungsbestimmungen in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union transferiert wurden. Das Policy-making in den Bereichen Integration und Wirtschaftsmigration obliegt nach wie vor den Nationalstaaten.

238 Birsl (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.73.

Den formellen Beginn einer EU-weiten Kooperation im Migrations- und Asylbereich markiert der Gründungsvertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992, in welchem die beiden Politikbereiche als „matter of common interest“ bezeichnet werden. Die Zusammenarbeit erfolgt zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf EU-Ebene, sondern befindet sich im alleinigen Kompetenzbereich der nationalen Regierungen.²³⁹ Dies ändert sich mit dem Vertrag von Amsterdam, welcher 1999 in Kraft tritt und die legale Basis für eine gemeinschaftliche Migrationspolitik schafft.

Grob gegliedert lässt sich im Zeitraum von 1957-1990 eine *koordinierte Politik* der Mitgliedstaaten, von 1990-1999 *intergouvernementale Zusammenarbeit* und ab dem Jahr 1999 eine echte *Vergemeinschaftung* wesentlicher Bereiche von Migrationspolitik konstatieren.²⁴⁰ Diese Entwicklungsschritte sollen auf den folgenden Seiten skizziert werden.

4.1 Die europäischen Gastarbeiterprogramme (1945-1975)

Nach dem Zweiten Weltkrieg wird Einwanderung zu einer wesentlichen Ressource des Wiederaufbaus in Europa. In dieser Zeit werben alle westeuropäischen Staaten in großem Umfang Gastarbeiter an. Bis in die Dreißiger-Jahre zählen die „alten“ 15 EU-Staaten, mit Ausnahme Frankreichs, noch zu den Auswanderungsländern, doch mit der Einführung der Gastarbeiterprogramme ändert sich die Lage.²⁴¹

Zu den Pionieren der Anwerbungsprogramme zählen Großbritannien, Frankreich, die Schweiz und Belgien. Deutschland, Österreich und die Niederlande entdecken das Modell etwas später für sich.²⁴² Ein Großteil der MigrantInnen von damals wird für kurzfristige Niedriglohnarbeiten ins Land geholt. Um die Rotation der GastarbeiterInnen zu forcieren stellen die Aufnahmestaaten nur befristete Visa aus, beschneiden die Rechte der MigrantInnen und minimieren Familienzusammenführungen – eine Politik nach

239 Busch (2006): Baustelle Festung Europa, S.118.

240 Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Migration: http://www.bpb.de/themen/OQUHFC,0,0_Wann_war_das.html (20.2.2011)

241 BirsI (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.81.

242 Castles (2006): Guestworkers in Europe, S.742.

dem Motto: „import labor but not people“.²⁴³

Doch dieses Konzept der zirkulären Arbeitsmigration bricht in den Sechziger-Jahren zusammen und endet damit, dass ein großer Teil der Migrierenden im Land bleibt. Dafür sind einerseits die ArbeitgeberInnen verantwortlich, welche ihre eingeschulten GastarbeiterInnen behalten wollen und sich darum für deren Familiennachzug engagieren, andererseits Behörden, die den Aufenthaltsstatus von EinwanderInnen mit Arbeitsplatzangebot in vielen Fällen stillschweigend legalisieren. Ein weiterer Grund für zahlreiche ArbeitsmigrantInnen im Land zu bleiben liegt im eingeführten Wiedereinreiseverbot. Dieses trifft vor allem Migrierende aus Ex-Jugoslawien und der Türkei, die vor die Entscheidung gestellt werden ihren Lebensmittelpunkt endgültig nach Westeuropa zu verlegen und ihre Angehörigen nachzuholen oder den Arbeitsplatz aufzugeben und in ihr Herkunftsland zurückzukehren.²⁴⁴

Konsequenz dieser restriktiven Maßnahme sind ausgeglichene oder sogar positive Wanderungssalden auf Grund von Familienzusammenführungen. Um diesem Trend entgegen zu wirken schließt die EG 1980 ein Assoziierungsabkommen mit der Türkei und hebt das Wiedereinreiseverbot auf, doch zu diesem Zeitpunkt ist für viele türkische MigrantInnen bereits ein „point of no return erreicht“.²⁴⁵

Laut Stephen Castles ist es nicht verwunderlich, dass die zirkulär angelegten Gastarbeiterprogramme auf diese Art und Weise nicht umsetzbar waren, da temporär angefragte ArbeitnehmerInnen auf einen permanenten Arbeitskräftebedarf trafen.²⁴⁶

Anfang der Achtziger-Jahre erfolgen ausgehend von Deutschland Anwerbestopps in allen westeuropäischen Staaten. Offizieller Grund dafür ist die weltweite Erdölkrise 1973, die einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht. In der Realität hält jedoch die Erkenntnis Einzug, dass Zuwanderungsprogramme aufgehört haben eine „low-cost option“ zu sein.²⁴⁷

243 Castles (2006): Guestworkers in Europe, S.742.

244 Vgl. Birsl (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.81.

245 Ebda., S.82.

246 Vgl. Castles (2006): Guestworkers in Europe, S.743.

247 Vgl. Castles (2006): Guestworkers in Europe, S.743.

Nicholas Busch konstatiert zu dieser Zeit den Beginn eines „Systemwechsels vom Wohlfahrtsstaat zum rationierenden »Sparstaat« neoliberaler Prägung“²⁴⁸.

Die Erkenntnis, dass ArbeitsmigrantInnen in vielen Fällen beschließen nicht nur temporär sondern permanent im Aufnahmeland zu bleiben, führt zur Problematisierung von Migration seitens der Politik. Diese wirkt sich stark auf die Anerkennungsraten von Asylanträgen aus: Asylgründe werden in allen westeuropäischen Staaten restriktiver ausgelegt und die Verfahren „gestrafft“.²⁴⁹

4.2 Erste Kooperationsformen der heutigen EU-Mitgliedstaaten

4.2.1 Römische Verträge

Im Jahr 1957 werden die *Römischen Verträge* zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Atomgemeinschaft (EAG /EURATOM) von Frankreich, Deutschland, Italien und den Beneluxstaaten unterzeichnet. Zentrale Elemente des angestrebten Binnenmarktpjekts sind die vier Grundfreiheiten²⁵⁰, welche die Freizügigkeit innerhalb des Wirtschaftsraumes garantieren sollen, außerdem die Zollfreiheit im Handel zwischen den Mitgliedstaaten und ein gemeinsamer Zollltarif gegenüber Drittstaaten. Vergemeinschaftungen im Bereich der Migrationspolitik werden somit zur wichtigen Voraussetzung der Realisierung des europäischen Binnenmarktes, sind zur Zeit der Unterzeichnung des EWG-Vertrages jedoch noch kein Thema.²⁵¹ Bezüglich des Zugangs von Drittstaatsangehörigen sind im EWG-Vertrag keinerlei Regelungen vorgesehen, da die wirtschaftliche Integration im Zentrum steht.

„Dennoch gelten die Römischen Verträge von 1957 als historische Grundlage der Zusammenarbeit in der Zuwanderungspolitik, da sie die Wurzel der gesamten europäischen Integration sind.“²⁵²

248 Busch (2006): Baustelle Festung Europa, S.113.

249 Birsl (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.108.

250 Freier Warenverkehr, freier Personenverkehr, freier Kapitalverkehr, freier Dienstleistungsverkehr

251 Birsl (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.106.

252 Schrott (2006): Migrationspolitik der EU, S.48.

4.2.2 TREVI-Gruppe

1978 entsteht eine erste zwischenstaatliche, informelle Kooperationsstruktur im Sektor der Innen- und Justizpolitik - die *TREVI-Gruppe* (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale). Sie setzt sich aus den InnenministerInnen der EWG-Staaten zusammen und legt den Grundstein einer Zusammenarbeit in den Bereichen der Einwanderung, des Asylrechts sowie der Polizei und Justiz mit dem Ziel der Zusammenarbeit der Polizeikräfte bei der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung.²⁵³ Die Kooperationsstruktur der Gruppe beinhaltet drei Elemente: halbjährliche Treffen des Ministerrates, die Einrichtung von ExpertInnen-Arbeitsgruppen zum Erfahrungsaustausch, sowie die eines Ausschusses zur Koordination der Arbeitsgruppen und zur Vorbereitung der Ministerratstreffen.²⁵⁴ Die Organisation der TREVI-Treffen erfolgt zwar durch die amtierende Ratspräsidentschaft, dennoch erfolgt die Zusammenarbeit auf rein zwischenstaatlicher Ebene und ist sowohl vom Europäischen Parlament (EP) als auch vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) unabhängig. Charakteristisch für die TREVI-Kooperation ist die Verknüpfung von Einwanderungs- und Asylbelangen mit politischem Extremismus, Terrorismus und internationaler Kriminalität.²⁵⁵

4.2.3 Schengen-Abkommen

1985 wird das Weißbuch zur Realisierung des Binnenmarktes von der Europäischen Kommission veröffentlicht. Angestrebt wird der Abbau aller materiellen, rechtlichen sowie steuerlichen Hindernisse.²⁵⁶ Eine wesentliche Rolle im Implementierungsprozess des gemeinsamen Marktes spielt das, im selben Jahr unterzeichnete, *Schengen-Abkommen*. Denn die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986 erklärt die Personenfreizügigkeit zu einer der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktpjekts. Zu den ersten Unterzeichnerstaaten des Schengener Abkommens zählen Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten. Vorläufer ist das deutsch-französische

253 EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm (20.2.2011)

254 Europa-digital: <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/polfeld/ji/entwickl.shtml> (20.2.2011)

255 Vgl. Busch (2006): Baustelle Festung Europa, S.114.

256 Vgl. Pollak / Slominski (2006): Das politische System der EU, S. 39.

Abkommen von Saarbrücken aus dem Jahr 1984, in welchem die beiden Staaten den Abbau der Grenzkontrollen zwischen ihren Territorien beschließen.

Das Schengen-Abkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag und befindet sich, wie auch die TREVI-Kooperation, anfangs auf zwischenstaatlicher Ebene, da die Abgabe von Souveränität im Bereich des Grenzschutzes innenpolitisch unpopulär ist.

Die reale Umsetzung des Schengen-Abkommens erfolgt zehn Jahre nach der Unterzeichnung.

1990 ratifizieren die Erstunterzeichnerstaaten mit Spanien und Portugal das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ – häufig als Schengen II bezeichnet), welches 1995 in Kraft tritt.²⁵⁷ Ziel der beiden Schengen-Abkommen ist die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen. Zu den Ausgleichsmaßnahmen der offenen Binnengrenzen zählen:

„die einheitliche Kontrolle der Außengrenzen, eine gemeinsame Visumpolitik, die Regelungen über den Reiseverkehr von Drittstaatsangehörigen, eine verstärkte polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit und die Einrichtung des Schengener Informationssystems.“²⁵⁸

Visapflichtige AusländerInnen erhalten dadurch erstmals eine einheitliche Einreise-Erlaubnis für alle Schengen-Staaten und Bewegungsfreiheit im gesamten Schengenraum.²⁵⁹

Das Schengener Informationssystem (SIS) ist eine nichtöffentliche Datenbank, die allen Vertragsstaaten zugänglich ist und Fahndungsdaten speichert. Sie wurde bereits von der TREVI-Gruppe angedacht und war ursprünglich für acht Vertragsstaaten angelegt. Momentan wird sie auf Grund des enormen Anstiegs der generierten Datenmenge von mittlerweile 28 Unterzeichnerstaaten in ein SIS der zweiten Generation transformiert – ein Prozess, der im Jahr 2001 in Gang gesetzt wurde und eigentlich bereits vollendet sein sollte.²⁶⁰ Die

257 SDÜ: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/S/schengener_durchfuehrungsuebereinkommen.html?nn=102656 (20.2.2011)

258 Ebda.

259 Bundeszentrale für politische Bildung: Schengener Abkommen: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=EW94AA (20.2.2011)

260 Vgl. Busch (1999): Neue Wachstumsringe im SIS.

Einrichtung und Nutzung des SIS II ist ein wesentlicher Schritt zur polizeilichen und justitiellen Kooperation im Schengenraum und darüber hinaus Beitrittsvoraussetzung.

Die Schwerpunktsetzung des modifizierten SIS liegt auf „Prävention und Erkennung von Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“²⁶¹ und hat ihren Fokus weniger auf der Ermittlung im Bereich der organisierten Kriminalität.

Bei einem Großteil der generierten Fahndungsdaten handelt es sich um Sachdaten, nur 10 Prozent sind Personendaten.²⁶² Zu diesen zählen der vollständige Name, mögliche Pseudonyme, spezifische physische Charakteristika, Geburtsdatum sowie -ort, Geschlecht, Nationalität, Informationen bezüglich Gewaltbereitschaft und Bewaffnung, der Grund für die Datenspeicherung und Maßnahmen, die bei der Identifizierung der Person ergriffen werden sollten. Als wesentliches neues Element kommt bei SIS II die Speicherung von Fotos und Fingerabdrücken hinzu.

Für den gemeinschaftlichen Außengrenzschutz wird ein Fonds eingerichtet, in welchem 1,82 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2007 bis 2013 liegen. Dreißig Prozent des Budgets sollen in den Schutz der Landgrenzen, 35 Prozent in die Seegrenzen, 20 Prozent in die Luftgrenzen und 15 Prozent in KonsularbeamtInnen investiert werden. Wie viel Budget den einzelnen Mitgliedstaaten zusteht, hängt von der Länge ihrer Außengrenzen, dem „risk level“ sowie der Administrierbarkeit der Grenze ab.²⁶³

Nach 1995 erweitert sich der Schengenraum laufend. So treten in Folge Griechenland und Italien (1995), Österreich (1997), Dänemark, Finnland, und Schweden (2000) bei. Auch Nicht-EU-Staaten, wie Norwegen, Island (2000) und die Schweiz (2008/ 2009), ratifizieren das Abkommen.

„Die beiden skandinavischen Staaten hatten gemeinsam mit Dänemark, Finnland und Schweden bereits 1954 den freien Grenzverkehr untereinander durch eine Passunion verwirklicht.“²⁶⁴

261 EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_de.htm (20.2.2011)

262 Vgl. Tanaka / Macias (2007): Europe's Disappearing Internal Borders.

263 Vgl. Ebda. S.4.

264 Der Fischer Weltalmanach: http://www.weltalmanach.de/stichwort/stichwort_schengen2.html (20.2.2011)

Im Fall der Schweiz existieren nach der Ratifizierung keine Personenkontrollen an den Grenzen mehr, Zollkontrollen bleiben jedoch weiter bestehen.

Die zehn Mitglieder der Beitrittsrunde 2004 sind mittlerweile größtenteils in den Schengenraum integriert. Nur Zypern und die beiden jüngsten EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien wenden den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig an, da die Anwendung an Kriterien gebunden ist, die sie noch nicht erfüllen. Dazu zählen die Verwendung von SIS II sowie ein Evaluierungsverfahren, welches die Bereiche Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit, Außengrenzen und Visa umfasst.

Sonderregelungen existieren für Großbritannien und Irland. Die Staaten zeigen sich als alte EU-Mitglieder mit der Aufgabe von Hoheitsrechten im Bereich des Grenzschutzes nicht einverstanden und sind daher keine Parteien des Schengen-Acquis. Dennoch können sie mit dem Einverständnis des EU-Rates Teile des Abkommens umsetzen oder an der Gestaltung zukünftiger Regelungen mitwirken. Für Dänemark gelten, trotz Ratifikation des Abkommens, ebenfalls Sonderrechte. So besitzt das Königreich die Befugnis bei Weiterentwicklung des Schengen-Acquis von Fall zu Fall zu entscheiden, ob es sich neu entstandenen Regelungen anschließt oder nicht.

Trotz der offiziellen Beseitigung der Binnengrenzkontrollen, dürfen diese weiterhin punktuell durchgeführt werden. Der Zeitrahmen, in dem solche Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt werden dürfen, beträgt dreißig Tage und muss durch eine Bedrohung der inneren Sicherheit begründet sein. In der Vergangenheit waren Sportereignisse wie Europameisterschaften, die Bombenanschläge auf das Londoner U-Bahnsystem, Gipfeltreffen des Europäischen Rates oder die Angst vor der Ausfuhr von Drogen aus den Niederlanden Gründe.²⁶⁵

Regelungen wie diese, welche das Überschreiten sowie die Kontrolle von EU-Binnengrenzen und der Außengrenze regeln, wurden 2006 im Schengener Grenzkodex niedergeschrieben und damit zur bindenden EU-Verordnung. Obwohl FRONTEX im Grenzkodex unter Art. 13 verankert ist, bleibt die externe

²⁶⁵ Vgl. Tanaka / Macias (2007): Europe's Disappearing Internal Borders, S.3.

Dimension des *EU-Integrated Border Managements* (siehe 4.3.3) ausgespart und ist nicht im Grenzkodex enthalten. Das bedeutet, dass Schutzmechanismen und Garantien, wie sie für die Durchführung von Grenzschutzmaßnahmen im Schengener Grenzkodex vorgesehen sind, für den Bereich des exterritorialen Grenzmanagements nicht existieren.²⁶⁶

4.2.4 Entwicklungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich: Dubliner Abkommen und Londoner Entschlüsse

Ein wesentlicher Bestandteil des SDÜ ist die Einführung des „*Prinzips des Erstasyllandes*“ (besser bekannt als *Dubliner Abkommen*), welches besagt, dass AsylbewerberInnen, die einen Asylantrag für den Schengenraum stellen wollen, dies im ersten Staat tun müssen, den sie betreten.²⁶⁷

Damit wird die Hauptzuständigkeit für Asylverfahren auf die Mitgliedstaaten an der EU-Außengrenze abgewälzt, was einerseits zu deren Überlastung im Bereich der Bearbeitung der Anträge führt und andererseits zum „Asylfrust“ beiträgt, welcher die Anerkennungsraten in den Keller treibt sowie die mangelhafte Dokumentation von AsylbewerberInnen zur Folge hat, denn laut Artikel 8 des Übereinkommens ist im Fall der Unkenntnis des Ersteinreisestaates „der erste Mitgliedsstaat, bei dem der Asylantrag gestellt wird, für die Prüfung zuständig“²⁶⁸.

Hierbei ist es wichtig zu erwähnen, dass trotz ersten Vergemeinschaftungsversuchen die Auslegung von rechtmäßigen Asylgründen auch heute noch von Staat zu Staat sehr variabel passiert. Während im Jahr 1999 in Deutschland 13,5 Prozent der Asylanträge positiv bewertet werden, sind es in Großbritannien 72,5 Prozent.²⁶⁹ Noch drastischer ist die Situation in Griechenland, wo momentan eine Anerkennungsquote von weniger als einem Prozent Realität ist. Zwar nicht weil der Staat AsylbewerberInnen generell ihre Asylwürdigkeit aberkennt, sondern weil niemand ein Land dazu zwingen kann AsylbewerberInnen tatsächlich aufzunehmen. Es existiert hier einzig das *Non-refoulement-Prinzip*

266 Vgl. Carrera (2007): *The EU Border Management Strategy*, S.26 f.

267 Vgl. Busch (2006): *Baustelle Festung Europa*, S.116.

268 Dublin Übereinkommen: <http://www.proasyl.de/texte/dublin.htm> (20.2.2011)

269 Vgl. Ebda.

(Nicht-Zurückweisung) zum Schutz der AsylbewerberInnen, welches im Fall Griechenlands häufig dazu führt, dass die Betroffenen in benachbarte Transitstaaten, wie die Türkei (*sicherer Drittstaat*), überstellt werden.

Diese Diskrepanzen führen zu einer ungleichen Behandlung der AsylbewerberInnen in ein und demselben Schengenraum für den, je nach Zielland, unterschiedliche Zugangsbestimmungen gelten.

Das Dublin-Übereinkommen wird 1990 von allen EG-Staaten außer Dänemark unterzeichnet und tritt 1997 in Kraft.²⁷⁰ 2003 wird es von der Dublin II-Verordnung abgelöst, welche über die Zuständigkeitsermittlung des Asylverfahrens die Unterbindung von „Asyl-Shopping“ zum Ziel hat.

Als technisches Hilfsmittel dient die, im Jahr 2000 eingerichtete EURODAC - eine Datenbank zur Speicherung der Fingerabdrücke von AsylbewerberInnen. Erklärtes Ziel der Datenspeicherung ist die Verhinderung mehrmaliger Asyl-Antragsstellung.²⁷¹

Dennoch nützen manche Mitgliedstaaten, wie Schweden, die Gelegenheit um ihre Gesetze zur Registrierung und Verwendung der Fingerabdruckdaten von Drittstaatsangehörigen zu erweitern, denn diese „könnten bei der Aufklärung zukünftiger Verbrechen helfen“.²⁷²

Mit dem Dublin-Übereinkommen „*wird gleichsam das `Verursacherprinzip` in die europäische Flüchtlingspolitik eingeführt. Derjenige Staat wird vertraglich zur Überprüfung des Asylantrages verpflichtet, der die Einreise des Ausländers `verursacht` hat, sei es durch die Erteilung eines Visums, sei es durch die Ermöglichung der sichtvermerksfreien Zuwanderung oder die Nichtverhinderung der illegalen Einreise*“²⁷³.

Vor der Implementierung des SDÜ entsteht im Jahr 1991 eine neue Hürde für Asylsuchende in Westeuropa. Die für Einwanderungsfragen zuständigen InnenministerInnen beschließen im Rahmen der Londoner Entschlüsse die Klausel der „*sicheren Drittstaaten*“. Diese beinhaltet, dass AsylbewerberInnen

270 Vgl. BirsI (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.113.

271 Vgl. EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133081_de.htm (20.2.2011)

272 Busch (2006): Baustelle Festung Europa, S.131.

273 Santel (1995): S.212 Zit.n. BirsI (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.113.

bei der Einreise durch das Territorium eines „sicheren Drittstaates“ in diesem Asyl beantragen müssen und im Fall von illegaler Weiterreise in den Schengenraum ohne Einzelfallprüfung an den Transitstaat zurückgesandt werden dürfen. Als „sicherer Drittstaat“ gelten Länder in denen ein(e) Asylsuchende(r) folgende Rahmenbedingungen vorfindet:

- „- sein Leben und seine Freiheit sind nicht bedroht*
- er hat keine Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen zu gewärtigen*
- er hat bereits den Schutz des betreffenden Landes in Anspruch genommen oder kann ihn ganz offenbar in Anspruch nehmen*
- er ist vor Zurückweisung geschützt.“²⁷⁴*

In der Praxis wird laut dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Feststellung der Sicherheit des Drittstaates lediglich die Ratifizierung internationaler Abkommen beachtet und deren Umsetzung sowie die reale Situation zu wenig in Betracht gezogen. Weiters habe die Erfahrung in verschiedenen Ländern gezeigt, dass die Feststellung der sicheren Drittstaaten für die Behörden aufwändiger ist als die Einzelfallprüfung der Fluchtmotive von AsylbewerberInnen.²⁷⁵

„Für sicher erklärt wurden dabei auch die Länder Mittel- und Osteuropas. Auf diese Weise hat sich die Europäische Union entlang ihrer Ostgrenze einen "Cordon sanitaire" zugelegt.“²⁷⁶

Die Londoner Entschlüsse aus dem Jahr 1992 sehen auf Grund der steigenden Anzahl „unbegründeter Asylanträge“²⁷⁷ auch eine restriktive Eingrenzung der offiziellen Fluchtmotive vor. Kein Asyl wird gewährt „wenn die Furcht vor Verfolgung im eigenen Land unbegründet ist oder wenn der Asylbewerber in einem anderen Teil seines Herkunftslandes ausreichenden Schutz finden kann, (und) wenn es sich bei dem Asylantrag um vorsätzlichen Betrug oder Mißbrauch handelt (falsche Angaben zur Person, gefälschte Dokumente, falsche Angaben, Asylantrag in einem anderen Staat unter anderem Namen, Verhinderung einer unmittelbar bevorstehenden

274 EU-Gesetzgebung : http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33102_de.htm (20.2.2011)

275 Vgl. UNHCR : <http://www.unhcr.de/aktuell/fact-sheets/sogenannter-sicherer-drittstaat.html> (20.2.2011)

276 Van Buuren (1999): Die Europäische Union und ihr Cordon sanitaire. Le Monde diplomatique

277 EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33102_de.htm (20.2.2011)

Ausweisung...)²⁷⁸.

Zudem werden im Verlauf der Neunziger-Jahre Rückübernahmeabkommen für irreguläre MigrantInnen mit (damaligen) Drittstaaten wie der Türkei, Slowakei, Ungarn und Slowenien geschlossen.²⁷⁹ Auch Polen und die Schengen-Länder schließen ein multilaterales Rückübernahmeabkommen, welches die Zuständigkeit Polens für eigene Staatsangehörige, die auf irregulärem Weg in den Schengenraum einreisen um die Zuständigkeit für Drittstaatsangehörige erweitert, welche Polen lediglich als Transitland durchqueren.²⁸⁰

Was den Bereich des Flüchtlingsschutzes betrifft, betreibt die EU laut Busch seit den 1990er-Jahren eine „Containment“-, also Eindämpfungspolitik. Darunter versteht er die Bemühungen Flüchtlingsbewegungen bereits in den Ausgangsregionen oder in Transitländern zu stoppen und die Einreisebedingungen in die Union zu verschärfen. „Cash for Shelter“ oder „Hilfe vor Ort“ werden zu neuen Trendbegriffen im Flüchtlingsmanagement.

4.2.5 Vertrag von Maastricht

Am ersten November 1993 tritt der, im niederländischen Maastricht unterzeichnete, Gründungsvertrag der Europäischen Union in Kraft. Dieser markiert, wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, den formellen Beginn der EU-weiten Kooperation in den Bereichen Migration, Asyl und Grenzschutz „im Rahmen der Zusammenarbeit in rechtlichen und inneren Angelegenheiten (RIA)“²⁸¹. Durch die Gründung der EU wird ein Drei-Säulen-Modell implementiert, welches die Europäischen Gemeinschaften in die supranationale erste Säule zusammenfasst und außerdem eine Säule der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eine der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) einführt. Für die Beschlussfassung im Bereich der letzten beiden Säulen gilt das Einstimmigkeitsprinzip – die Entscheidungsgewalt bleibt also in den Händen der Mitgliedstaaten. Obwohl GASP und PJZS intergouvernemental geregelt sind,

²⁷⁸ Ebda.

²⁷⁹ Vgl. Busch (2006): Baustelle Festung Europa, S.119-121.

²⁸⁰ Vgl. Birsl (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? S.114.

²⁸¹ Busch (2006): Baustelle Festung Europa, S.118.

besitzen die Kommission (sowie die Mitgliedstaaten) ein Initiativrecht und das Europäische Parlament Beraterbefugnis.²⁸²

Migration, Asyl und Grenzschutz werden in die dritte Säule der Union integriert. Einzig die Visapolitik wandert in den Zuständigkeitsbereich der ersten Säule der Union und wird damit gänzlich vergemeinschaftet.²⁸³ In Bezug auf die Binnenmigration innerhalb der Europäischen Union gibt der Vertrag von Maastricht eine klare Linie vor. In Artikel 17 wird die Unionsbürgerschaft eingeführt, welche neben der nationalen Staatsbürgerschaft besteht.

„In der Konsequenz dieser Geschehnisse setzte sich unter den Staats- und Regierungschefs die Auffassung durch, dass nationale Regelungen in der Asyl- und Migrationspolitik nicht mehr tragfähig sein könnten.“²⁸⁴

4.3 Migrationspolitik auf EU-Ebene

4.3.1 Vertrag von Amsterdam

Mit dem *Vertrag von Amsterdam*, welcher 1999 in Kraft tritt, werden die Schengen-Abkommen aus 1985 und 1990 vergemeinschaftet und ein neuer Titel "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" in den EU-Gründungsvertrag von 1993 aufgenommen. Die Bereiche Kontrolle der Außengrenzen, Asylrecht, Einwanderung und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wandern somit von der dritten in den Zuständigkeitsbereich der ersten Säule der Europäischen Union und werden, mit dem Ziel der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR), offiziell vergemeinschaftet.²⁸⁵ In Zukunft werden durch den Vertrag von Amsterdam alle zukünftigen EU-Mitglieder automatisch in den Schengenraum integriert. Doch wie unter 4.2.4 bereits dargestellt wurde, ist das gemeinschaftliche Asylsystem der EU bis heute nicht vollständig implementiert und die Nationalstaaten haben weiterhin Entscheidungsbefugnisse und verfolgen unterschiedliche Politiken betreffend die Aufnahme von

282 Vgl. Pollak / Slominski (2006): Das politische System der EU, S.71.

283 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Migration :

http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,1,0,Asyl_und_Fl%C3%BCchtlingspolitik_der_EU.html#art1 (20.2.2011)

284 Ebda.

285 Vgl. EU-Gesetzgebung : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm (20.2.2011)

AsylbewerberInnen.

Andere Migrationsbereiche wie Wirtschaftsmigration oder Integration befinden sich gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auch nach Amsterdam im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Nationalstaaten.

„The treaty of Amsterdam, therefore, launched the European Union into an era of genuine cooperation in migration matters, and set the stage for making these matters central to further European expansion. Harmonization of migration regulation has made most progress in asylum, and some progress in terms of irregular migration, and legal economic migration has been significantly left in the hands of the member states. This gradation reflects the degree of concern over these matters.“²⁸⁶

Was im Vertrag von Amsterdam jedoch noch ausbleibt, ist eine Einigung der EU-Mitgliedstaaten über ausländerrechtliche Bestimmungen. Zudem existiert für drei Staaten eine "stay in/opt out"-Regelung, die es Großbritannien und Irland ermöglicht gewisse, oder im Fall Dänemark alle, fremdenrechtlichen Regelungen nicht anzuwenden.

Bis zum Jahr 2004 gilt im Europäischen Rat für Entscheidungen im Rahmen der Asyl- und Einwanderungspolitik das Einstimmigkeitsprinzip, welches in Folge vom Mehrheitsprinzip abgelöst wird.

Auch das Vetorecht wird nach der Übergangsfrist außer Kraft gesetzt und in allen Bereichen, außer Wirtschaftsmigration und Integration, vom Prinzip der einfachen Mehrheit abgelöst.²⁸⁷

4.3.2 Tampere Programm (1999-2004)

Bei den Arbeitsprogrammen von Tampere, Haag und Stockholm, welche im Anschluss vorgestellt werden, handelt es sich um die Agenden der europäischen Justiz- und Innenpolitik (JHA) sowie der Inneren Sicherheit, welche für die Analyse europäischer Migrations- und Grenzpolitik richtungsweisend sind.

²⁸⁶ Dauvergne (2008): Making People Illegal, S.146.

²⁸⁷ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Migration: http://www.bpb.de/themen/OQUHFC,0,0,Wann_war_das.html (20.2.2011)

Beim Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs im finnischen Tampere 1999, den die Asylpolitik dominiert, erkennt die Europäische Union an, dass unilaterale Entscheidungen zur Migrationspolitik nicht zielführend sein können. Man müsse enger mit den Transit- und Herkunftsländern kooperieren um das Migrationsmanagement zu verbessern.

„This tendency has been generating an external projection of European migration policies, essentially driven by control and security logics and priorities.“²⁸⁸

Eine solche Kooperation soll die Auslöser irregulärer Migration minimieren und Programme hervorbringen, mit denen MigrantInnen in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden können.²⁸⁹

Weiters werden eine schärfere Kontrolle der EU-Außengrenze, härteres Vorgehen gegen Schlepperbanden und irreguläre MigrantInnen sowie die Einbeziehung der EU-Beitrittsländer in die gemeinsame Asylstrategie gefordert.²⁹⁰ Im Bereich des Asyls werden Flüchtlingen jedoch keine neuen, legalen Wege in die EU eröffnet. Auch die engere Kooperation mit den Herkunftsstaaten zur Eindämmung von Migrationsursachen wird von Busch als Lippenbekenntnis bezeichnet, da sich der Text „(...) eindeutig nicht auf die Ursachen von Migration (*Anm. konzentriere*), sondern auf »Unterstützung« für Behörden in den Herkunfts- und Transitländern, um »ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperunwesens und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten zu stärken«.²⁹¹

Für Drittstaatsangehörige mit langfristigen Aufenthaltstiteln hingegen soll die Rechtsstellung verbessert und an die von EU-StaatsbürgerInnen herangeführt werden. Dies betreffe beispielsweise das Recht auf Bildung, Wohnsitznahme oder die Ausübung einer Arbeit auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung.²⁹²

Zusammenfassend leitet das *Programm von Tampere* im Bereich der Asyl- und

288 Pastore (2007): Europe, Migration and Development, S.2-3.

289 Vgl. Martin / Martin /Weil (2006): Managing Migration, S.75.

290 Der SPIEGEL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,47074,00.html> (20.2.2011)

291 Busch (2006): Baustelle Festung Europa, S.129.

292 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat von Tampere (1999): http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (20.2.2011)

Migrationspolitik bis zum Jahr 2004 vier offizielle, im EU-Jargon formulierte, Schwerpunkte ein:

- 1) Partnerschaft mit Herkunftsländern
- 2) gemeinsames europäisches Asylsystem
- 3) gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen
- 4) effizientere Steuerung der Migrationsströme²⁹³

Die Koordination der gemeinschaftlichen Migrationspolitik durch die EU erfolgt an Hand von Leitlinien, die einer Billigung des Rates bedürfen und in einem kurz-, lang- oder mittelfristigen Zeitrahmen umgesetzt werden sollen. So wird in einer Mitteilung der Kommission im Jahr 2000 ein gemeinsamer, transparenter, rationaler und flexibler Rechtsrahmen für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen als Ziel angestrebt²⁹⁴ - ein Ziel, das bis heute nicht erreicht ist.

Der Europäische Rat in Sevilla konzentriert sich bei seinen Schlussfolgerungen zu Asyl und Einwanderung im Juni 2002 auf die Bekämpfung irregulärer Einwanderung, die Einbeziehung der Einwanderungspolitik in die Beziehungen der Union zu Drittländern sowie auf Migrationskontrolle.²⁹⁵ Ausschlaggebend dafür sind unter anderem die Anschläge auf das World Trade Center in New York und die verstärkte Wahrnehmung von Migrationsdruck. Weiters werden die schrittweise Entwicklung des Außengrenzschutzes forciert und Initiativen der Mitgliedstaaten, wie die italienische Durchführbarkeitsstudie über den Aufbau einer Europäischen Grenzpolizei, begrüßt. Dennoch gilt eine Umsetzung dieses Vorschlags bis heute als zu ambitioniert, da zwar die Bereitschaft zur Kooperation im Bereich des Grenzschutzes besteht, aber nicht zur Abschaffung der nationalen Grenzschutzbehörden. In diesem Zusammenhang beschließt der Rat im Jahr 2002 einen Aktionsplan zum Management der EU-Außengrenze, der von den führenden GrenzschützerInnen im Rahmen des *Strategic*

293 Vgl. Ebda.

294 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM(2000) 757 endgültig.

295 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla (2002):

www.ena.lu/schlussfolgerungen_vorsitzes_europaischen_rates_sevilla_auszug_uber_reform_juni_2002-030005001.html (20.2.2011)

Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) koordiniert wurde.²⁹⁶ SCIFA ist ein, beim Rat angesiedeltes ExpertInnen-Komitee, das ebenfalls 2002 eingerichtet wird und in der Ante-FRONTEX-Ära die ersten gemeinschaftlichen Grenzschutzoperationen organisiert.

4.3.3 Haager Programm (2005-2009), IBM und der EU Pakt zu Einwanderung und Asyl

Das *Haager Programm*, welches 2004 angenommen wird, baut auf der Tampere-Agenda auf und beinhaltet 10 prioritäre Ziele für die nächsten fünf Jahre. Zu diesen zählen wie auch schon im Tampere Programm die Errichtung eines gemeinsamen Asylverfahrens bis 2010, die Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung, die Bekämpfung des Terrorismus, die Schaffung eines ausgewogenen Konzepts zur Steuerung der Migrationsströme sowie zur Bekämpfung organisierter Kriminalität und der integrierte Außengrenzschutz.²⁹⁷

Zur Realisierung des integrierten Schutzes der Außengrenzen der Union wird durch die Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten (FRONTEX) errichtet. In ihren Aufgabenbereich fallen die Koordination von Grenzschutzoperationen, die gemeinsame, integrierte „Risikobewertung“, die Organisation interoperativer Ausstattung und entsprechend geschulten Personals sowie die Aufteilung der finanziellen Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus verfügt sie über weitere Aufgabenbereiche, welche in Kapitel 5 im Detail beleuchtet werden. FRONTEX nimmt am 3. Oktober 2005 die Arbeit auf. Mit der Gründung von FRONTEX wird das 1992 gegründete Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (CIREFI) aufgelöst und in die Agentur zum gemeinschaftlichen Außengrenzschutz integriert. CIREFI war ein informelles Gremium, bestehend aus ExpertInnen der Mitgliedstaaten, welche Informationen und statistische Daten zu Migrationsbewegungen in die

²⁹⁶ Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.18.

²⁹⁷ Vgl. EU-Gesetzgebung : http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm (20.2.2011)

Europäische Union sammeln und austauschten. Es kann somit als Vorläufer-Institution der Risk Analysis Unit (RAU) von FRONTEX angesehen werden.

Die Agentur ist in eine EU-Strategie des *Integrierten Grenzmanagements (IBM)* eingebettet, auf welche bereits in Bezug auf die Vorverlagerung des EU-Außengrenzschutzes hingewiesen wurde. Die IBM-Strategie wird im Dezember 2006 vom Rat der Justiz- und Innenpolitik (JHA) wie folgt definiert:

- 1) Grenzkontrolle (Kontrolle und Überwachung) unter Einbeziehung von Risikoanalysen und geheimdienstlichen Informationen
- 2) Feststellen und Aufdecken „grenzüberschreitender Kriminalität“
- 3) Maßnahmen in Drittstaaten, welche Herkunfts- oder Transitstaaten der Migration in die EU sind, Kooperation mit Nachbarländern, Grenzschutzmaßnahmen an der EU-Außengrenze sowie im Inneren
- 4) Vernetzung und Kooperation verschiedener Behörden und Agenturen im Bereich des Grenzmanagements darunter GrenzschützerInnen, Zoll, Polizei und andere nationale Sicherheitsbehörden
- 5) Koordination und Kohärenz auf nationaler und transnationaler Ebene²⁹⁸

Grenzmanagement unterscheidet sich insofern von herkömmlicher Grenzkontrolle, dass es auf die Bildung eines Netzwerkes relevanter Akteure abzielt um so Synergien und Effizienz im Bereich der Grenzüberwachung zu schaffen, alle vorstellbaren Gefahren integriert und Wert auf die externe Komponente des Grenzschutzes legt.²⁹⁹

Im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten findet im Implementierungszeitraum des Haager Programms eine Fortführung des 2004 beschlossenen AENEAS-Programms statt, welches Drittstaaten bei der „effizienten Migrationssteuerung“ finanziell unterstützen soll.³⁰⁰ Das Programm läuft noch bis 2013.

Während die EU versucht Flüchtlinge und irreguläre MigrantInnen möglichst von Europa fern zu halten, wie aus vielen, in diesem Kapitel genannten, Beschlüssen hervorgeht, möchte sie sich im Wettbewerb um hochqualifizierte MigrantInnen besser positionieren, da sie für diese, im Vergleich zu Nord-

298 Carrera (2007): The EU Border Management Strategy, S.3.

299 Ebda. S.3 f.

300 EU-Gesetzgebung: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/14510_de.htm (20.2.2011)

amerika, unattraktiv ist. So wandern nur 5 % der weltweit mobilen Hochqualifizierten in die EU ein, während sich 55% für die USA entscheiden.³⁰¹

So erstellt die Kommission im Dezember 2005 den *Policy Plan on Legal Migration*, eine Roadmap zur Umsetzung eines Teilbereichs des Haager Programms.

Kernstück des Plans ist die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für MigrantInnen, die in der EU arbeiten möchten. Die EU-Staaten sollen sich auf gemeinsame Aufnahmekonditionen für Hochqualifizierte, SaisonarbeiterInnen, bezahlte Nachwuchskräfte und innerbetrieblich Versetzte einigen.³⁰² Ein einheitliches System existiert jedoch bis heute nicht. Einzig die *Blue Card Directive* tritt mit dem Jahr 2011 in Kraft – eine Richtlinie, welche die Einwanderung Hochqualifizierter erleichtern und ankurbeln soll, aber im Gegensatz zur US-Greencard restriktiv ausgerichtet ist.³⁰³

Während der französischen Ratspräsidentschaft besitzt das Thema Migrationsmanagement hohe Priorität. 2008 wird der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl geschlossen, der fünf Schwerpunkte zur Weiterentwicklung eines gemeinschaftlichen Einwanderungskonzepts setzt: Legale und Illegale Migration, Grenzkontrollen, Drittländer und Asylpolitik. So will der Pakt vor allem illegale Einwanderung bekämpfen, „Rückführungen“ in Herkunfts- und Transitländer erleichtern, Grenzen effektiver kontrollieren und im Rahmen einer „globalen Partnerschaft“ Herkunfts- und Transitländer stärker in die Strategie des EU-Migrationsmanagements einbinden. Die Schaffung legaler Zuwanderungskanäle für ArbeitsmigrantInnen und Asyl-BewerberInnen wird ausgeblendet, dafür werden „Integrationsmaßnahmen“ gefordert. Dazu zählen laut Pakt das Erlernen der Sprache, die Ermöglichung einer Arbeitsaufnahme und auch „Pflichten“, wie die Einhaltung der Gesetze und die „Achtung der Identität des Aufnahmelandes“. ArbeitsmigrantInnen seien nur dann erwünscht, wenn sich für beide Seiten (MigrantIn und Zielland) ein „Vorteil“ ergäbe und Legalisierungen aus humanitären oder finanziellen Gründen seien nur

301 EurActiv: <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/eu-blue-card-hochqualifizierte-einwanderer/article-171839> (20.2.2011)

302 Vgl. EurActiv : <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/eu-blue-card-hochqualifizierte-einwanderer/article-171839> (20.2.2011)

303 Vgl. Ebda.

„fallweise“ legitim.³⁰⁴ Wie diese Auszüge zeigen, ist der Pakt vor allem von einer rationalen Kosten-Nutzen-Logik dominiert.

„Der Pakt geht von der Prämisse aus, dass die Europäische Union [...] nicht über ausreichende Ressourcen verfügt, um alle Migranten, die in der Hoffnung auf ein besseres Leben nach Europa kommen wollen, aufzunehmen und angemessen zu integrieren.“³⁰⁵

Menschenrechtsorganisationen wie Pro Asyl kritisieren den Pakt als eurozentristisch und noch restriktiver als das Arbeitsprogramm von Tampere, da die Europäische Union mit ihrem Fokus auf Externalisierung Drittstaaten zwingen EU-Politik zu übernehmen. Weiters würde die Grenzsicherungspolitik von FRONTEX gelobt, während Migrationsursachen und die Todesfälle an den EU-Außengrenzen ausgespart blieben.³⁰⁶

4.3.4 Global Approach to Migration (GA)

Am 27. Oktober 2005 findet im englischen Hampton Court ein informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU statt, bei dem die Idee eines globalen Migrations-Konzepts geboren wird. Anlass sind die tragischen Versuche hunderter MigrantInnen die Grenzzäune um Ceuta und Melilla an der südlichen EU-Außengrenze zu überwinden. Dabei verlieren elf afrikanische MigrantInnen durch Schüsse der Grenzschrützer ihr Leben.³⁰⁷

Der Global Approach soll im Einklang mit den 5-Jahres-Programmen von Tampere und Haag stehen und helfen „Migrationsprobleme umfassend zu lösen“³⁰⁸ sowie die Einwanderung in die Europäische Union langfristig zu kontrollieren. Das Rezept des GA basiert einerseits auf der Entwicklung der Herkunftsländer durch Entwicklungszusammenarbeit sowie auf der generellen Kooperation von Herkunfts- und Zielländern zum Management legaler und zur Eindämmung irregulärer Migration – letztere zwei Komponenten sind bereits

304 Vgl. Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (2008):
http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_DE.pdf (20.2.2011)

305 EurActiv: <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/europischer-pakt-einwanderung-asyl/article-175522> (20.2.2011)

306 Vgl. Schwenken (2009): Staatliche Illegalisierungspolitiken und die Eigensinnigkeit von Migrationsbewegungen, S.31.

307 Vgl. Der Spiegel: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,376922,00.html> (20.2.2011)

308 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM(2005) 621 endgültig

aus den Tampere und Haag-Agenden bekannt.³⁰⁹

Neu ist die Formulierung seitens der EU den Link zwischen Migration und Entwicklung anzuerkennen und nutzen zu wollen. Dieser wird bereits seit den 60er-Jahren von internationalen Organisationen, wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM), propagiert³¹⁰, doch zu den realen Auswirkungen verstärkter Entwicklungsbemühungen auf Migration existieren unterschiedliche Ansichten. Während das EU-Papier vorrangig auf eine effektivere und humanere Eindämmung der Migration abzielt, ist aus der Migrationsforschung bekannt, dass die Förderung der Entwicklung der Herkunftsländer durch Entwicklungszusammenarbeit und die damit einhergehende Anhebung des Lebensstandards die Emigrationsbereitschaft der ansässigen Bevölkerung verstärkt.

„However, the paradox is that the process of social and economic development in its broadest sense tends to be associated with generally higher levels of mobility and more migration at least in the short to medium term.“³¹¹

Erst bei einem Bruttonationaleinkommen von rund 4.000 US-Dollar pro Kopf ist der „Migration Hump“ erreicht, welcher Migration aus existenziellen und wirtschaftlichen Gründen überflüssig machen würde.³¹² Weiters ist auch der Migration-Entwicklungs-Nexus verschieden interpretierbar. Einerseits kann Migration auf Grund finanzieller Rücküberweisungen aus dem Ausland zur Entwicklung der Herkunftsregion beitragen - also Migration als Entwicklungsstrategie -, andererseits kann die Entwicklung des Herkunftslandes eine Strategie zur Eindämmung von Migrationsursachen sein – Entwicklung zur Unterbindung von Wanderung.³¹³

Auch wenn die Zielerreichung des Global Approach to Migration fragwürdig ist, bleibt der Grundgedanke, nämlich diese in einem globalen Zusammenhang betrachten zu wollen und die Entwicklung der Herkunftsländer von MigrantInnen stärker zu unterstützen, im Vergleich zu anderen EU-Beschlüssen zu Migration

309 Vgl. Global Approach to Migration:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/549> (20.2.2011)

310 Vgl. Lavenex (2008): The Migration-Development Nexus.

311 De Haas (2007): „Turning the tide?“ S.18.

312 Vgl. Wiedemann (2009), „Mythen der Migration“, Le Monde diplomatique.

313 Vgl. Lavenex (2008): The Migration-Development Nexus.

zumindest rhetorisch äußerst progressiv.

„Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass ein kohärenter, globaler und ausgewogener Ansatz für Migrationsfragen vonnöten ist und dass der Aufbau einer klaren, konsolidierten EU-Einwanderungspolitik die Glaubwürdigkeit der EU auf internationaler Ebene und in ihren Beziehungen zu den Drittländern erhöht.“³¹⁴

Dennoch ist die Ausgangsannahme, Migration sei ein Problem, welches sich linear verhält und welches es einzudämmen gilt, hoch problematisch. Vor allem in Anbetracht historischer Migrationsanalysen, die Migration als kontinuierliches Merkmal oder „universal feature“³¹⁵ in der Menschheitsgeschichte erkennen. Interessant ist auch, dass die Europäische Kommission mittlerweile selbst so weit ist, das Glaubwürdigkeitsproblem in Migrationsbelangen offen anzusprechen, welches aus den bisher äußerst restriktiven Policies und bilateralen Abkommen (wie Rückübernahmeabkommen) ableitbar ist.

4.3.5 Stockholmer Programm (2010-2014)

Das *Stockholmer Programm* ist die aktuellste 5-Jahres-Agenda in Migrations- und Sicherheitsbelangen der Europäischen Union und schlägt in vielen Aspekten in die Kerbe des GA. So wird im sechsten Kapitel des Programms (A Europe of responsibility, solidarity and partnership in migration and asylum matters) hervorgehoben, dass dieses eine Weiterentwicklung und Konsolidierung des integrierten Migrationsansatzes anstrebt.

So spielen die Bereiche „Migration and Development“, „Legal Immigration“ und „Illegal Migration“ auch im Stockholm Programm eine zentrale Rolle. Dazu kommen Maßnahmenbereiche wie „Integration“, „Policies for Migrants Rights“, „Unaccompanied Minors“ und „Asylum“.

In Kapitel vier (A Europe that Protects) spielen die Vernetzung der Sicherheitsbehörden, wie Europol, Eurojust, Interpol und FRONTEX sowie Datenschutzbelange eine Rolle. Weiters soll aktiver gegen Menschenhandel vorgegangen werden.

314 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM(2005) 621 endgültig.

315 De Haas (2007): „Turning the tide?“ S.4.

Von besonderem Interesse für diese Arbeit ist das Kapitel 5 (Access to Europe in a Globalized World) des Stockholm Programms. Dieses hebt ganz zentral die Stärkung des „Integrated management of the external borders“ hervor.

„The European Council calls for the further development of integrated border management (IBM), including the reinforcement of the role of FRONTEX in order to increase its capacity to respond more effectively to changing migration flows.“³¹⁶

Es wird also ein Ausbau von FRONTEX anvisiert, welcher die Etablierung regionaler Koordinations-Büros, besonders an der östlichen und südlichen EU-Außengrenze, mit einschließt. Weiters soll über die Einrichtung eines Systems Europäischer Grenzschrützer diskutiert werden. Bei Grenzschrützmaßnahmen auf See wird eine Kooperation von FRONTEX mit EASO, dem European Asylum Support Office, angestrebt um „Asylwürdige“ leichter identifizieren zu können. Das European Border Surveillance System, Eurosur, soll ebenfalls weiterentwickelt werden und die Datenbanken VIS und SIS II, welche immer noch unter Konstruktion stehen, sollen fertiggestellt werden. Im Bereich der Visa-Politik strebt die Union eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bis hin zu gemeinschaftlichen „Visa Application Centres“ an.³¹⁷ FRONTEX ist momentan noch nicht in der Lage legal bindende Verträge mit Drittstaaten abschließen zu können, doch das Stockholmer Programm fordert dies in Zukunft.³¹⁸

Wie im Vergleich der hier angeführten Agenden von Tampere, Haag und Stockholm auffällt ziehen sich gewisse Themen wie ein roter Faden durch alle Agenden. Dazu zählen beispielsweise das Kooperationsbekenntnis mit den Transit- und Herkunftsländern zur Migrationssteuerung sowie das facettenreiche System der Grenzüberwachung und der Bereich des Asyls.

Dies resultiert daraus, dass die Programme dazu dienen die Entwicklung konkreter Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen anzuleiten, welche dann im Laufe einiger Jahre meist Umsetzung und Erweiterung finden.

³¹⁶ Europäischer Rat (2010): The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens Stockholm Programme (2010/C 115/01)

³¹⁷ Vgl. Ebda.

³¹⁸ Vgl. Kasperek (2010) In: Hess / Kasperek (Hg.): Grenzregime, S.117.

Auch am Beispiel der Agentur FRONTEX wird dies ersichtlich, da die Agentur seit ihrer Entstehung immer mehr Kompetenzen erhält und sich zum zentralen Player des Integrated Border Managements der Europäischen Union entwickelt hat. Es gibt momentan keinerlei Anzeichen dafür, dass sich dies in naher Zukunft ändern könnte.

4.3.6 Vertrag von Lissabon

Der ursprünglich als Verfassung konzipierte und zum Reformvertrag überarbeitete Vertrag von Lissabon, welcher am 1.12.2009 in Kraft trat, läutet eine neue Phase der Europäischen Union ein. Er inkludiert eine Charta der Europäischen Grundrechte, überwindet die Säulenstruktur, gestaltet die Union als einheitliche Rechtspersönlichkeit und gliedert den Europäischen Rat als EU-Institution in das bestehende Gefüge ein.³¹⁹

So wandern bisher in der intergouvernementalen Säule 3 verbliebene Aspekte der Migrationspolitik in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union. Nationale Gerichte, und nicht wie bisher nur oberste Gerichte, können ab nun den Gerichtshof der EU in Bezug auf Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr anrufen und dieser ist „befugt, sich zu Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung bei grenzüberschreitenden Kontrollen zu äußern“³²⁰.

Eine bedeutsame Neuerung im Bereich der Migrationspolitik ist die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, also des Kodifizierungsverfahrens. Dieses bezieht das Europäische Parlament mit ein und wird vor allem in Bereichen angewandt, in denen der Ministerrat Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit fasst. Laut Kapitel 2, Artikel 62 (2) wird das Mitentscheidungsverfahren in den Bereichen Visapolitik, Außengrenzkontrollen, laut Artikel 63 (2) auch für die Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie nach Artikel 63 a) für Einwanderungspolitik angewandt.³²¹

319 Vgl. Griller / Ziller (2008): The Lisbon Treaty, S.4.

320 Europa Press Release: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/09/104&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (20.2.2011)

321 Vgl. Vertrag von Lissabon: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> (20.2.2011)

Das Recht der Mitgliedstaaten zu bestimmen wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen um Arbeit zu suchen, wird durch den Vertrag von Lissabon jedoch nicht angetastet (Art.63 a) (5).

„Das heißt, dass die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung weiterhin durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat geregelt ist und dort auch in Zukunft kaum europäisches und harmonisiertes Handeln zu erwarten sein wird.“³²²

In Kapitel 2, Artikel 61 werden das Schengen-Abkommen sowie der integrierte Außengrenzschutz und damit die Arbeit FRONTEX` im Vertrag von Lissabon verankert.³²³

4.4 Schlussfolgerungen

Dieser historische Abriss verdeutlicht verschiedene Aspekte der Migrationsgeschichte der Europäischen Union. Viele EU-Mitgliedstaaten wandeln sich von Emigrations- zu Immigrationsländern und werben voller Elan ausländische Arbeitskräfte an, um zur Erkenntnis zu gelangen, dass die „import labor, but not people“-Theorie nicht umsetzbar ist und darüber hinaus ein Mangel an elaborierten Konzepten zu gelingender Einwanderungspolitik existiert. In Folge entsteht ein migrationskritisches gesellschaftliches Klima, welches auch Hochqualifizierte aus Drittstaaten abschreckt und ein friedliches Miteinander in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten noch schwieriger gestaltet. Mit zunehmendem Migrationsdruck und dem Fall der Binnengrenzkontrollen im Schengenraum findet eine Verstärkung der Außengrenzüberwachung und -kontrolle statt. Die Bereiche Visa- und Asylpolitik gelangen als erste in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft, wenngleich Reformen häufig auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips und der restriktiven Einwanderungspolitiken einzelner Mitgliedstaaten vereitelt werden und einige wesentliche Facetten, besonders im Bereich der Asylpolitik, weiterhin auf mitgliedstaatlicher Ebene verbleiben. Der Bereich der Außengrenzkontrolle wird gemeinschaftlich

³²² Bundeszentrale für Politische Bildung: Dossier Migration:

[http://www.bpb.de/themen/812ACX.0.0.Dritte_Phase%3A_Migrationspolitik_als_Gemeinschaftsaufgabe_\(seit_1999\).html](http://www.bpb.de/themen/812ACX.0.0.Dritte_Phase%3A_Migrationspolitik_als_Gemeinschaftsaufgabe_(seit_1999).html) (20.2.2011)

³²³ Vgl. Vertrag von Lissabon: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> (20.2.2011)

geregelt, und dies mit vollem Engagement der Mitgliedstaaten. So entsteht der Eindruck, dass die angestrebte Zuwanderungssteuerung der EU offensichtlich zu einem Großteil als Zuwanderungseindämmung verstanden wird, was die *Sichere-Drittstaaten-Regelung*, die *Dublin-Abkommen* oder die Unterstützung von Drittstaaten bei der effizienten Sicherung ihrer Grenzen belegen. Migration an sich soll zwar nicht vollständig unterbunden werden, doch es kommt zu einer Hierarchisierung der MigrantInnen, die nur einem kleinen Teil an der Spitze der „Verwertbarkeitsskala“ langfristig legale Zugangsmöglichkeiten zum Territorium der EU einräumt.

Da menschliche Wanderung auch in Zukunft existent sein wird, ist es wesentlich den legalen Zugang zum Territorium der EU zu ermöglichen um keine entrechteten, irregulären Arbeitskräfte zu produzieren, sowie die humanitären Verpflichtungen nicht aus den Augen zu verlieren.

5. FRONTEX und die Auswirkung des Europäischen Grenzmanagements auf Migrationsbewegungen

Der Name der EU-Agentur FRONTEX ist heute, fünf Jahre nach ihrer Gründung, in vieler Munde. Verantwortlich dafür ist wohl die umfangreiche mediale Berichterstattung, die Interessierte hauptsächlich von Zwischenfällen auf Hoher See, Rechtsverstößen und der Organisation von Sammelabschiebungen, in die FRONTEX eingebunden ist, in Kenntnis setzt und großteils einen kritischen Standpunkt einnimmt. Wissenschaftliche Publikationen setzen vielfach einen anderen Fokus und analysieren FRONTEX als Beispiel des europäischen Harmonisierungsprozesses im Bereich der EU-Sicherheits- oder Justiz- und Innenpolitik (JHA).³²⁴

In diesem Kapitel sollen beide Perspektiven berücksichtigt werden und eine möglichst realitätsgetreue Skizze der Tätigkeiten der Agentur, der Kooperationsformen mit den EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten sowie der rechtlichen Grauzonen geschaffen werden in denen sich FRONTEX bewegt. Dabei werden auch die Vorteile, die für die Europäische Union durch die Existenz der Agentur entstehen, thematisiert.

Am Ende dieses Kapitels stehen die Auswirkungen des EU-Grenzmanagements, mit FRONTEX als zentraler Akteurin, auf MigrantInnen im Zentrum. Über eine Auseinandersetzung mit zentralen Berührungspunkten, wie „Grenzschutzoperationen“ in und außerhalb der EU, Auffanglagern, Sammelabschiebungen, der Finanzierung von Infrastruktur zu Grenzkontrollzwecken sowie politischer Einflussnahme in Drittstaaten folgt eine quantitative Annäherung an das Phänomen der irregulären Migration.

5.1 Organisationsstruktur der Agentur

FRONTEX (vom französischen „frontières extérieures“ = Außengrenzen) ist die EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Außengrenzschutzes. Ihr Hauptsitz befindet sich in Warschau, Polen. Die

324 Vgl. Kasperek (2010) In: Hess (Hg.): Grenzregime, S.111-112.

Agentur wurde durch einen Ratsbeschluss im Oktober 2004 gegründet und nahm am 3. Oktober 2005 ihre Arbeit auf.³²⁵ Sie ist eine sekundärrechtliche Einrichtung, deren Verordnung 2007 erstmals ergänzt wurde und deren neuerliche Änderung in naher Zukunft bevorsteht. Wie in Kapitel 2 bereits angesprochen, handelt es sich bei EU-Agenturen um relativ unabhängige Einrichtungen, die im Fall von Regulierungsagenturen, wie FRONTEX eine ist, exekutive Funktionen ausüben können.³²⁶

Zusätzlich zur Zentrale in Warschau wurde im August 2010 die erste Zweigstelle, ein sogenanntes „FRONTEX Operational Office“ (FOO), in der griechischen Hafenstadt Piräus eröffnet. Weiters verfügt FRONTEX über ein breites Netz „Nationaler Kontaktstellen“ in den Mitgliedstaaten und über „Focal Point Offices“ (FPO), also Dienststellen an „kritischen Grenzübergängen“³²⁷ an den EU- bzw. Schengen-Außengrenzen, in denen BeamtInnen verschiedener Mitgliedstaaten während Operationen zusammenarbeiten. Eine Ausweitung der FPOs auf Drittstaaten wird angestrebt.

5.1.1 Personal, Budget und Kontrolle

Den obersten Posten innerhalb der FRONTEX-Agentur belegt der Exekutivdirektor bzw. die Exekutivdirektorin, momentan hat der finnische Brigadiergeneral Ikka Laitinen dieses Amt inne. Der Exekutivdirektor und sein Stellvertreter werden von der Kommission vorgeschlagen und vom Verwaltungsrat der Agentur gewählt. Der Verwaltungsrat, das höchste Gremium von FRONTEX, setzt sich aus jeweils einem Vertreter oder einer Vertreterin pro Mitgliedstaat und aller Schengen-Mitglieder, die nicht gleichzeitig der EU angehören, sowie zwei VertreterInnen der Europäischen Kommission zusammen. Entsandt werden meist die höchsten BeamtInnen der nationalen Grenzschutzpolizeien. Den Vorsitz im Verwaltungsrat hat zur Zeit der österreichische Generalmajor Robert Strondl inne. Im Verwaltungsrat wird nach dem Prinzip der Einstimmigkeit entschieden.³²⁸ Rumänien und Bulgarien, die das Schengen-Abkommen noch nicht voll ratifiziert haben, besitzen

325 FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/> (09.10.10)

326 Vgl. Griller / Orator (2010): Everything under control?, S.6.

327 Marischka (2009): Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektors, S.43.

328 Vgl. FRONTEX: <http://frontex.europa.eu/structure/> (27.10.10)

Beobachterstatus.

Zu den zentralen Aufgaben des Verwaltungsrates zählen die Festlegung des Arbeitsprogramms, welches vom Exekutivdirektor vorgeschlagen wird, Entscheidungen über das Budget sowie über das Personal der Agentur.

Der Exekutivdirektor und sein Stellvertreter sind bei der Festlegung des Programms weitgehend unabhängig. Sie dürfen Weisungen von nationalen Regierungen oder anderen Stellen weder anfordern noch annehmen und besitzen die Dienstaufsicht sowie die Disziplinargewalt über die FRONTEX-MitarbeiterInnen. Der Exekutivdirektor hat in Kooperation mit dem Unterstützung anfordernden Staat auch die Befugnis den verbindlichen Einsatzplan für FRONTEX-Operationen zu erstellen.³²⁹

Die Amtszeit des Exekutivdirektors und seines Stellvertreters beträgt jeweils fünf Jahre, danach existiert die Möglichkeit einer Wiederwahl für den Zeitraum von drei Jahren.³³⁰

Um gemeinsame Operationen durchführen zu können und das autonome Handeln der Agentur zu garantieren, besitzt FRONTEX ein eigenes Budget, das sich hauptsächlich aus EU-Mitteln zusammensetzt. Während der Agentur im ersten Jahr ihrer Existenz insgesamt 6,2 Millionen Euro zur Verfügung standen, sind es im Jahr 2010 bereits 87,9 Millionen Euro, wobei die Haushaltsmittel besonders in den ersten Jahren nach der Agenturgründung rapide anstiegen.³³¹ Von 2009 auf 2010 sank das Budget erstmals um ca. eine Million Euro. Grund dafür waren Budgetunterschreitungen.³³² Abgesehen von den EU-Geldern erhält FRONTEX Beiträge der Schengenstaaten, Gebühren für Dienstleistungen³³³ und freiwillige finanzielle Unterstützung.

In Korrelation mit den Budgetzahlen stieg auch die Anzahl der bei der Agentur Beschäftigten auf 281 MitarbeiterInnen³³⁴ an. Die regelmäßige und massive

329 Vgl. Fischer-Lescano/ Tohidipur (2007): Europäisches Grenzkontrollregime, S.50.

330 Vgl. Kasperek (2008): Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur.

331 Vgl. FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/finance/> (10.10.10)

332 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.8.

333 Bei den von FRONTEX koordinierten Operationen kommt die Agentur für 80% der Einsatzkosten auf, 20% werden von dem Mitgliedstaat bezahlt, der die Unterstützung anfordert. *Quelle: Kasperek (2008)*

334 FRONTEX Arbeitsprogramm 2010: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/programme_of_work/2010/frontex_2010_00020000_de_tra.pdf (15.10.2010)

Aufstockung des Budgets vor dem Jahr 2010 erforderte die Suche nach qualifiziertem Personal, welche sich nicht zuletzt auf Grund des relativ geringen Lohnniveaus in Warschau als schwierig herausstellte. Aus diesem Grund sind heute 51 % der Angestellten Bedienstete auf Zeit und 25 % externe Bedienstete (SNE)³³⁵, was die Entstehung eines institutionellen Gedächtnisses erschwert.³³⁶

Die Agentur ist finanziell, verwaltungstechnisch sowie rechtlich weitgehend autonom. Anfangs verfügte sie zwar noch über kein eigenes Budget für operationale Aktivitäten, doch seit Oktober 2006 besitzt sie finanzielle Unabhängigkeit von der EU-Kommission.³³⁷ Das Europäische Parlament muss dem jährlich vorgeschlagenen Budget zustimmen, besitzt darüber hinaus jedoch keine weiteren Einfluss- oder Kontrollmöglichkeiten.³³⁸ Das EP erhält zwar die Jahresberichte der Agentur, hat jedoch keinen Zugang zu den weitaus wichtigeren Risikoanalysen.³³⁹ So beschränkt sich die demokratische Kontrolle der Agentur durch EU und Mitgliedstaaten im Wesentlichen auf das Vorschlagsrecht eines Exekutivdirektors oder einer –direktorin durch die Kommission, die zwei Kommissionsmitglieder im Verwaltungsrat und die Entsendung eines Vertreters oder einer Vertreterin pro Mitgliedstaat. Was die Erstellung des Arbeitsprogramms betrifft, ist FRONTEX völlig unabhängig.

Der Rechtsrahmen der Agentur ist unpräzise, was die unterschiedlichen Interessen und Politiken der Mitgliedstaaten im Bereich der gemeinsamen Außengrenzsicherung widerspiegelt. So beschreiben Pollak und Slominski FRONTEX als Experimentierfeld, das vorrangig dazu dient die Möglichkeiten und Perspektiven im Bereich der Grenzverwaltung auf EU-Ebene auszuloten.³⁴⁰

Als öffentlich zugängliche Informationsquelle über die Tätigkeiten der Agentur publiziert FRONTEX Jahresberichte. Für das Jahr 2006 umfasste der Jahresbericht 29 Seiten. So geht aus dem Bericht zwar hervor, dass während der Operation Hera II 3887 irreguläre MigrantInnen auf 57 kleinen Fischerbooten nahe der afrikanischen Küste gestoppt worden seien, nicht aber,

335 Vgl. FRONTEX Arbeitsprogramm 2010: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/programme_of_work/2010/frontex_2010_00020000_de_tra.pdf (10.10.2010)

336 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.68.

337 Vgl. Pollak / Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? S.909.

338 Vgl. Kasperek (2008): Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur.

339 Vgl. Pollak / Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? S.917.

340 Vgl. Ebda., S.907.

auf welcher rechtlichen Grundlage und mit welchen Methoden, kritisiert der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland.³⁴¹ Mittlerweile sind die Jahresberichte zwar etwas länger und haben sich in punkto Lesbarkeit verbessert, doch nach wie vor sind sie fast ausschließlich *Output*-orientiert, was seitens der externen FRONTEX-Evaluierung, die einen stärkeren Fokus auf *Impact* fordert, kritisiert wurde.³⁴² So werden gemeinsame Grenzschutzeinsätze (Joint Operations (JOs)) als „erfolgreich“ bezeichnet, wenn sie MigrantInnen, die nicht im Besitz eines Visums sind, an der Einreise in die Europäische Union hindern, ungeachtet dessen was mit den Betroffenen passiert.

FRONTEX besitzt momentan noch keine eigenen Geräte, verfügt aber über einen Einsatzmaterial-Pool (Centralised Record of Available Technical Equipment (CRATE)), den die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Darin befinden sich laut dem Evaluierungs-Bericht der Kommission aus 2008 „über 100 Schiffe, ca. 20 Flugzeuge, 25 Hubschrauber und mehrere Hundert Grenzkontrollgeräte wie mobile Radareinheiten, Fahrzeuge, Wärmebildgeräte und mobile Detektoren“³⁴³. Doch auch dies soll sich mit einer neuen FRONTEX-Verordnung, welche unter Punkt 5.3 skizziert wird, in Zukunft ändern um die Handlungsfähigkeit der Agentur auszubauen. Denn es komme auf Grund des Mangels an eigenem Einsatzmaterial zu zeitlichen Verzögerungen, da manche Mitgliedstaaten nicht ausreichend kooperieren würden.³⁴⁴ So wird über die Möglichkeit des Leasings von benötigtem Gerät für Grenzschutzoperationen (JOs) nachgedacht.

Was das Personal zur Durchführung gemeinschaftlicher JOs betrifft, stehen der Agentur seit 2008 Rapid Border Intervention Teams (RABITs) sowie FRONTEX Joint Support Teams (FJSTs) zur Verfügung. FJSTs und RABITs sind ExpertInnen-Pools, welche sich aus VertreterInnen verschiedener Mitgliedstaaten zusammensetzen, die FRONTEX-Trainings absolviert haben und in regulären Operationen (FJSTs) oder in außergewöhnlichen Situationen (RABITs) einsetzbar sind. FRONTEX ist für die Koordination und Planung von

341 Vgl. De Boer: FRONTEX: Eine menschenrechtliche und politische Herausforderung, 2007.

342 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation.

343 EU-Kommission (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung und künftige Entwicklung, MEMO/08/84, Brüssel, 13. Februar 2008

344 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.7.

Grenzschutzoperationen zuständig und dadurch auch für die Platzierung von Gerät und GrenzschrterInnen, auch wenn diese wdhrend eines Einsatzes vorrangig dem Recht des Mitgliedstaates unterstehen, welcher die Operation angefordert hat (siehe 5.2.1.2). So verweist FRONTEX, die exekutive Dimension von JOs betreffend, meist auf den Untersttzung anfordernden Mitgliedstaat.

5.1.2 Kooperation und Interoperabilität

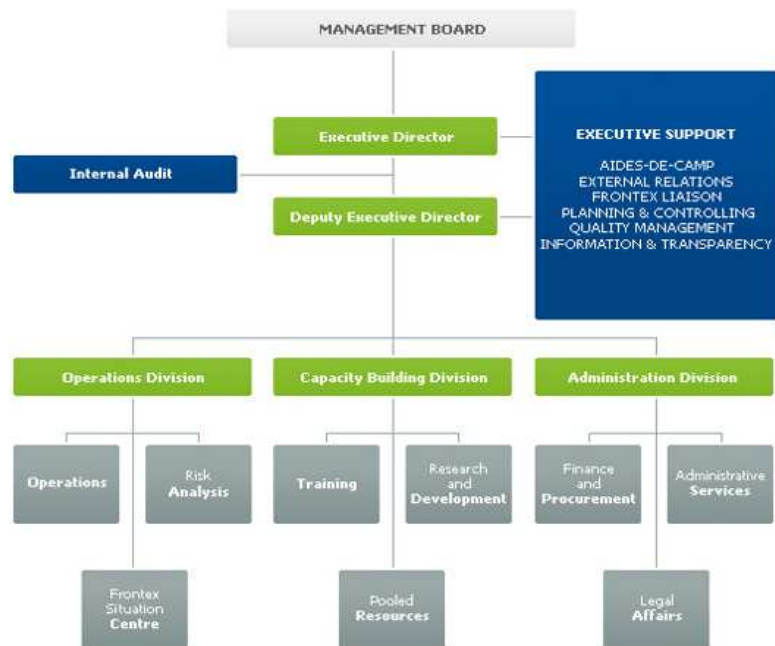
Trotz dem oben angesprochenen hohen MaB an Unabhngigkeit und Autonomie, ist FRONTEX zur Durchfhrung von JOs auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen, einerseits was das Material und Personal betrifft, welches von den Mitgliedstaaten zur Verfugung gestellt werden muss, aber auch bezuglich des konkreten Anforderns von JOs. FRONTEX kann diese zwar durch Risikoanalysen initiieren, doch ein Mitgliedstaat muss die JO in den meisten Fllen 'hosten'.

„However, in terms of material resources and support, Frontex is entirely dependent on the willingness of the member states. This paradoxical situation led to an agency which has sufficient financial resources at hand, disposes of the necessary flexibility but depends entirely on the goodwill of the member states to fit it with operational tools.“³⁴⁵

Diese Situation trage dazu bei, dass viele der FRONTEX-Aktivitäten eher einen Ad-hoc-Charakter besäßen als einer umfassenden Strategie zu folgen scheinen.

Der Tätigkeitsbereich von FRONTEX geht weit über die Koordination gemeinschaftlicher Grenzschutzoperationen hinaus. Dies wird auch beim Betrachten der Abteilungsstruktur deutlich, welche sich in Operationen, Kapazitätsaufbau und Administration untergliedert.

345 Pollak / Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? S.920.



Quelle: FRONTEX.europa.eu (2010)

Die Arbeit der Agentur ist stark von Interoperabilität geprägt – diese impliziert die Kooperation einzelner Mitgliedstaaten untereinander sowie mit involvierten Drittstaaten und anderen Partnerinstitutionen als auch den GrenzschrützerInnen selbst.

Auch in Bezug auf die zum Grenzschrütze eingesetzte Technik ist Interoperabilität wesentlich um Kontroll-Systeme verschiedener Staaten und Institutionen kompatibel zu gestalten. So greift FRONTEX einerseits auf bestehende Netzwerke zuröck (Informationsnetzwerke, Kooperationsnetze) und schafft gleichzeitig neue.

Das Mandat der Agentur zur Kooperation mit internationalen Organisationen ist unter Art. 13 der FRONTEX Verordnung verankert. Zu FRONTEX' Partnerinstitutionen zählen Einrichtungen in den Bereichen Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres und Migration, weiters besitzt die Agentur Zugriff auf verschiedene EU-weite polizeiliche Datenbanken wie EURODAC³⁴⁶, SIS³⁴⁷ sowie VIS³⁴⁸, welche über nationale Netze gespeist werden. FRONTEX'

346 Anm. System für den Abgleich der Fingerabdröcke von AsylbewerberInnen und irregulären EinwanderInnen

347 Anm. Schengener Informationssystem; dient zur Prävention und Erkennung von Bedrohungen der Sicherheit und öffentlichen Ordnung

348 Anm. Eine biometrische Visa-Datenbank, die das weltweit größte System zur Erfassung aller zehn

wichtigster Kooperationspartner im Bereich der Sicherheitspolitik ist EUROPOL³⁴⁹ (Anm. Europäische Polizeibehörde), mit welcher FRONTEX im Oktober 2009 einen Kooperationsplan beschloss, um die bestehende Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), Sicherheit, Außenbeziehungen und Austausch von Personal zu intensivieren.³⁵⁰

Außerdem arbeitet FRONTEX im Rahmen regelmäßiger Netzwerktreffen mit CEPOL (Europäische Polizeiakademie), EUROJUST (Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union), OLAF (Amt für Betrugsbekämpfung) und INTERPOL (Internationale kriminalpolizeiliche Organisation) zusammen³⁵¹ und tauscht sich vor allem im Bereich der „Terrorbekämpfung“ mit dem EU-Nachrichtendienst SitCen aus³⁵². Zu den wichtigsten Partnern im Migrationsbereich zählen IOM (Internationale Organisation für Migration), ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) und das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen UNHCR.³⁵³

Network-Governance, wie sie im Bereich des gemeinschaftlichen Außengrenzschutzes der EU erkennbar ist, ist charakteristisch für wenig vergemeinschaftete Politikbereiche, die nicht hierarchisch regiert werden können.³⁵⁴ So ist FRONTEX auf den Kooperationswillen verschiedener Seiten angewiesen. Besonders schwierig scheint sich die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu gestalten, da diese oftmals kein Interesse an Kooperation im Bereich des Grenzschutzes zeigen (siehe 5.4), doch auch Mitgliedstaaten sind nicht immer kooperationswillig (siehe 5.2.1.1).

Fingerabdrücke ist sowie persönliche Daten jedes Visumantragstellers und Informationen über den Status des Visums beinhaltet. Quelle: Fischer-Lescarno/Tohidipur (2007): Europäisches Grenzkontrollregime, S.8.

349 Europol erhielt im Jänner 2010 Agentur-Status

350 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009

351 Vgl. EU: http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm (20.2.2011)

352 Vgl. Marischka (2009): Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektors, S.47-48.

353 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009

354 Vgl. Lavenex /Wichmann (2009): The External Governance of the EU Internal Security.

5.2 Tätigkeitsprofil

Im Ratsbeschluss zur Gründung der Agentur 2004 heißt es, dass die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Union ein hohes Maß an Kontrolle und Überwachung der besagten Grenzen garantieren soll. Denn dies wird als notwendige Voraussetzung für den freien Personenverkehr in der EU sowie als fundamentale Komponente des RFSR betrachtet.³⁵⁵

Im Artikel 2.1 der FRONTEX-Verordnung befindet sich eine genaue Auflistung der konkreten Aufgabengebiete der Agentur:

- (a) Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenze;
- (b) Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten einschließlich der Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen;
- (c) Durchführung von Risikoanalysen;
- (d) Verfolgung der Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung;
- (e) Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordern;
- (f) Bereitstellung der notwendigen Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen.³⁵⁶

5.2.1 Risiko Analysen und JOs

Als erstes soll hier der Arbeitsbereich der Operationen diskutiert werden, da für diese der Großteil aller finanziellen Mittel der Agentur aufgewandt wird und fast alle der oben genannten Aufgabengebiete mit JOs zusammenhängen. Am

³⁵⁵ Vgl. FRONTEX-VO (2004): http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_regulation_en.pdf (20.2.2011)

³⁵⁶ Vgl. FRONTEX-VO (2007/2004): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF> (20.2.2011)

teuersten sind JOs an den Seeaußengrenzen, für welche 60 Prozent des gesamten operationalen Budgets aufgewandt werden – Tendenz steigend.³⁵⁷ Grundlage gemeinschaftlicher Grenzschutzoperationen ist eine Risikoanalyse, wie FRONTEX sie jährlich für die gesamte Außengrenze erstellt. Weiters erarbeitet die Agentur Risikoanalysen für gewisse Grenzabschnitte von besonderem Interesse und Länderstudien. Das Modell, welches FRONTEX zu diesem Zweck verwendet, nennt sich *Common Integrated Risk Analysis Model* (CIRAM). Es wurde 2002 von der EU-ExpertInnengruppe SCIFA entwickelt und vor der FRONTEX-Gründung bereits vom *Risk Analysis Center* (RAC) in Helsinki zur Risikoanalyse verwendet, dessen Leiter FRONTEX' jetziger Exekutivdirektor Ikka Laitinen war.³⁵⁸ Das RAC ist mittlerweile vollständig in FRONTEX aufgegangen. CIRAM ist ein dynamisches Modell und wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Rahmen eines FRONTEX *Risk Analysis Networks* (FRAN) stets weiterentwickelt und an die aktuellen Gegebenheiten angepasst. Verantwortlich dafür ist die FRONTEX *Risk Analysis Unit* (RAU) – das „Gehirn“ der Agentur.³⁵⁹

„The RAU is one of the main drivers of the operational work carried out by FRONTEX, as it is the Unit in charge of carrying out the risk analysis and threat assessments upon which the latter [Anm. operational activity] will be substantiated and developed.“³⁶⁰

Die Risikoanalysen der Agentur sind nur teilweise öffentlich zugänglich, so beinhaltet die aktuellste Veröffentlichung einer Risikoanalyse für das Jahr 2010 nur Auszüge der Endversion.³⁶¹ Dieses Vorgehen bringt der Agentur von vielen Seiten Kritik ein, doch Intransparenz existiert nicht nur im Bereich der Risikoanalysen, sondern auch die Jahresberichte und JOs selbst betreffend, über deren praktische Durchführung seitens der Agentur nur Quantitatives an die Außenwelt dringt.³⁶² Darunter die Zahlen der an der Ausreise gehinderten Personen, festgenommener Schlepper, gestohlener Fahrzeuge oder involvierter Mitgliedstaaten.

357 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.37.

358 Vgl. FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/faq/> (23.1.2011)

359 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/structure/operations_division/risk_analysis/ (23.1.2011)

360 Carrera (2007): The EU Border Management Strategy, S.10.

361 FRONTEX: Extract from the Annual Risk Analysis 2010: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_ara_public_version.pdf (23.1.2011)

362 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.45.

Legitimiert wird die Geheimhaltung von Informationen damit, dass FRONTEX eine Schnittstellenfunktion zwischen polizeilichen und geheimdienstlichen Stellen inne habe, die eine Offenlegung sämtlicher Details verunmögliche. Weiters wird die Verantwortung für die Durchführung von JOs seitens der Agentur den Mitgliedstaaten zugeschoben, da diese die Operationen anfordern und auch Grenzschutzpersonal und -gerät ihrer jeweiligen Staaten zur Verfügung stellen. Dennoch ist FRONTEX für die Logistik und Koordination verantwortlich und durch die Erstellung der Risikoanalysen meist Initiatorin der JOs.

5.2.1.1 Problematisierung von Migration

FRONTEX` Hauptaufgabe liegt in der Unterbindung bzw. Prävention von irregulärer Migration in die EU. Im „Securitization-Diskurs“³⁶³, der seit den 1990er-Jahren geführt wird, werden irreguläre Migration und Kriminalität vermischt und als einzudämmende Risiken betrachtet – doch nicht nur irreguläre Migration, sondern auch Migration per se gilt häufig als Risiko und Problem, wie Policy Papiere der EU Kommission belegen, welche die Kapazitäten der Kommission darin loben Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenze sowie beim Anpacken des „Migrationsproblems“ zu unterstützen.³⁶⁴ Zur Kriminalisierung von Migration tragen auch die justiziellen Entwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten und Drittstaaten bei, die irreguläre Einreise zum Straftatbestand erklärt haben (z.B. Italien³⁶⁵, Algerien, Ägypten, Sénégal³⁶⁶). Dennoch ist die EU-Rhetorik interessant, da es ihr paradoxerweise gelingt irreguläre MigrantInnen, die als Kriminelle betrachtet werden, gleichzeitig auch als Opfer, von Schleppern und kriminellen Netzwerken, zu stilisieren, deren Rechte schützenswert seien.³⁶⁷

Der Kampf gegen die unerwünschten MigrantInnen wird entsprechend als ein Kampf gegen Menschenhändler präsentiert, als einer gegen kriminelle Organisationen, welche die Grundrechte der MigrantInnen verletzen, die

363 Lavenex (2008): The Migration-Development Nexus, Neal (2009): Securitization and Risk at the EU Border, „Securitization“ kann als „Versicherheitlichung“ ins deutsche übersetzt werden

364 Vgl. Carrera (2007): The EU Border Management Strategy, S.6-8.

365 Vgl. <http://derstandard.at/1241622380861/Italien-macht-illegale-zu-Straftaetern> (23.1.2011)

366 Vgl. Wiedemann (2009): „Mythen der Migration“, Le Monde diplomatique und Vogelskamp (2007): Jenseits der Menschenrechte.

367 Vgl. Morice und Rodier (2010): „Europas Mauern - Mobile Hindernisse in Wüsten und Meeren“, Le Monde diplomatique (11.6.2010)

„armen Frauen“ zur Prostitution zwingen und die „armen MigrantInnen“ in den Tod trieben.“³⁶⁸

Dabei werde einerseits verschwiegen, dass die meisten MigrantInnen freiwillig und bewusst ihr Leben riskierten. Außerdem würde die Frage nach den Gründen für die Wahl gefährlicher Migrationsrouten oder der Prostitution als Zukunftsperspektive nicht thematisiert.

Diese Rhetorik ermöglicht es besonders jene EU-Politiken, die auf exterritoriale JOs in Drittstaaten abzielen, in welche FRONTEX involviert ist, öffentlich zu legitimieren.

5.2.1.2 HERA versus NAUTILUS bzw. die Relevanz bilateraler Abkommen

FRONTEX hat im Zeitraum ihres fünfjährigen Bestehens bereits zahlreiche gemeinschaftliche Grenzschutzoperationen an den Land-, See- und Luftgrenzen koordiniert, die meist von einem Mitgliedstaat angefordert und damit 'gehostet' wurden. So gliedert sich auch die Operations-Abteilung der Agentur in die drei Sektoren: Land (12 MitarbeiterInnen), See (17 MitarbeiterInnen), Flughafen (9 MitarbeiterInnen).³⁶⁹

Für jede JO wird ein Koordinationszentrum eingerichtet, wo Informationen über die Operation gesammelt, evaluiert und weiterverbreitet werden.³⁷⁰ In Bezug auf den Verlauf der jeweiligen JOs waren die Beziehungen des anfordernden Mitgliedstaates zu den Drittstaaten, die an den jeweiligen Grenzabschnitt an dem der Einsatz stattfinden sollte, angrenzten, besonders relevant.

Dies lässt sich gut am Beispiel der Operationen HERA und NAUTILUS an den Seegrenzen verfolgen, die durch die jeweiligen Rahmenbedingungen unterschiedlich verliefen und an Hand derer der Ablauf von JOs gut skizziert werden kann.

HERA ist die erste gemeinschaftliche Seeoperation, die FRONTEX koordiniert hat, und dient der Eindämmung irregulärer Migrationsbewegungen, die sich von

³⁶⁸ Cuttita (2010) In: Hess / Kasperek: Grenzregime, S.34.

³⁶⁹ COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.33.

³⁷⁰ Laitinen (2007): „Frontex and African Illegal Migration to Europe“ In: Belachew (Hg.): Africa and Fortress Europe, S.133.

Westafrika in Richtung der Kanarischen Inseln bewegen.³⁷¹ Sie ist nicht nur die erste JO an einer Seegrenze, sondern auch die erste in deren Rahmen mit Drittstaaten zusammengearbeitet wurde. Sie gilt als die bisher erfolgreichste JO, die mittlerweile auch als permanente JO im Rahmen des Europäischen Patrouillen-Netzwerkes (EPN) institutionalisiert ist.³⁷² Als Drittstaaten sind Sénégál, Mauretanien und die Kapverden in die Operation involviert.³⁷³ Spanien forderte die Operation im Jahr 2006 erstmals an und unterzeichnete im selben Jahr bilaterale Abkommen mit den drei involvierten Drittstaaten, die das gemeinsame Patrouillieren sowie damit einhergehend das Umleiten von Pirogen³⁷⁴ in den jeweiligen Hoheitsgewässern ermöglichen.³⁷⁵ Zusätzlich verfügt Spanien über Rückübernahmeabkommen mit dem Sénégál, Mauretanien und den Kapverden. Außer Spanien waren an den ersten HERA-Operationen (HERA I, II, und III) sechs bis sieben weitere EU-Mitgliedstaaten beteiligt.³⁷⁶ Für Spanien sind Kooperationen mit Drittstaaten im Bereich gemeinsamer Patrouillen nicht neu, bereits 2003 gab es eine gemeinsame Grenzschutzoperation in Zusammenarbeit mit Marokko³⁷⁷, bekannt unter dem Namen „Ulysses“, die damals noch vom SCIFA koordiniert wurde.

FRONTEX besitzt zwar die Möglichkeit selbst Arbeitsvereinbarungen (Working Arrangements - WAs) mit Grenzkontroll-Einrichtungen in Drittstaaten abzuschließen und verfügt bereits über solche Vereinbarungen mit Staaten der westlichen Balkanregion und östlichen Nachbarländern – mit nord- oder westafrikanischen Staaten existieren jedoch noch keine WAs, wobei Verhandlungen mit den Mittelmeeranrainerstaaten geführt werden und laut dem aktuellen Tätigkeitsbericht 2009 hohe Priorität besitzen. WAs haben nicht den Status internationaler Verträge, sondern sind rechtlich nicht bindende

371 FRONTEX: Beyond the Frontiers. FRONTEX: The first five years (2010): http://www.frontex.eu.int/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9vcGlzeS82Mi81LzE/beyond_frontiers_frontex_first_five_years.pdf (21.2.2011), S.31.

372 FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009

373 Fischer-Lescano / Tohidipur (2007): Europäisches Grenzkontrollregime.

374 Anm. *Pirogen oder Pateras sind meist kleine, zerbrechliche Boote, die seit einigen Jahren von MigrantInnen frequentiert werden, die über den Seeweg versuchen in die EU zu gelangen. Der Vorteil der Nutzung kleiner Boote ist, dass sie nicht so leicht von Radarschirmen erkannt und geortet werden können. Cayucos sind größere Boote, die ebenfalls von MigrantInnen für die Überfahrt verwendet werden.*

375 Vgl. Kasperek (2010) In: Hess / Kasperek: Grenzregime, S.117.

376 Vgl. Fischer-Lescano / Tohidipur (2007): Europäisches Grenzkontrollregime.

377 Vgl. De Haas (2006): "Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU."

Absichtserklärungen.³⁷⁸ Doch wie an der Verortung der FRONTEX-Einsätze der letzten Jahre, von denen viele in der Mittelmeerregion stattfanden und -finden, ersichtlich wird, sind WAs keine Voraussetzung für eine JO.

„Sind die zuständigen Behörden eines bestimmten Drittlandes nicht bereit oder willens, eine Arbeitsvereinbarung mit Frontex zu schließen, werden alternative Instrumente zum Einsatz kommen, um Vereinbarungen über die operative ZA auf Ad-hoc-Basis zu treffen.“³⁷⁹

Im Fall HERA waren jedenfalls die bilateralen Abkommen ausreichend um die Operationen durchzuführen. Auch wenn FRONTEX selbst noch keine Rückübernahme- oder Kooperationsabkommen abschließen kann, fungiert die Agentur verstärkt als Vermittlerin. So nimmt FRONTEX-Personal gemeinsam mit nationalen Delegationen an den Verhandlungen über Patrouille-Abkommen mit afrikanischen Drittstaaten teil.

HERA I, II und III fanden im Zeitraum 2006/2007 statt und dauerten jeweils zwei bis drei Monate an. Die JOs beinhalteten drei wesentliche Elemente: das Patrouillieren in Hoheitsgewässern von Drittstaaten mit dem Ziel Boote von 'would-be'-MigrantInnen umzuleiten (HERA II und III), das Interviewen von MigrantInnen (HERA I), welche die Reise zu den Kanarischen Inseln geschafft hatten zum Zweck der Ermittlung ihrer Nationalität, Asylwürdigkeit, Reiserouten und -organisation sowie das Zur-Verfügung-Stellen von Gerät (Schiffe, Flugzeuge) an die partizipierenden Drittstaaten.³⁸⁰

Das Interviewen von abgefangenen MigrantInnen wird im IBM-Jargon als Aktivität der „zweiten Linie“³⁸¹ bezeichnet, die besonders dann eingesetzt wird, wenn FRONTEX keine Kooperationsabkommen mit Drittstaaten besitzt. Die Agentur versteht sich, die Befragungen betreffend, als „Kulturmittler“³⁸², da FRONTEX-ExpertInnen als DolmetscherInnen den jeweiligen BeamtInnen der Mitgliedstaaten zur Seite gestellt werden.

Im Zeitraum von HERA I und II im Jahr 2006 stieg die Zahl der dokumentierten irregulären MigrantInnen, welche die Kanarischen Inseln erreichten, von 4751

378 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.63.

379 FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009

380 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html (24.11.2010)

381 Kasperek (2010) In: Hess /Kasperek: Grenzregime, 120.

382 FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009, S.50.

Personen in 2005 auf 31000 Personen in 2006 an. Im Jahr 2007, während HERA III, wurde die Ankunft von 12473 Personen dokumentiert, was zwar einen Rückgang gegenüber 2006 darstellt, aber immer noch um einiges mehr ist als vor den JOs.³⁸³ Mögliche Gründe für die starke Frequentierung der Migrationsroute von Westafrika zu den Kanaren während des FRONTEX-Einsatzes, könnten im Kontext der EU-Grenzsicherung andernorts zu finden sein. So wurden im Jahr 2006 die Anzahl der GrenzschützerInnen um die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla erhöht sowie die Grenzzäune aufgestockt und vervielfältigt, berichtet die spanische Zeitung „El Mundo“.³⁸⁴ Melilla trennen nun drei sechs Meter hohe Zäune von marokkanischem Territorium, die mit Pfefferspray-, Radar- und Licht-Anlagen sowie mit besonderen „Schnur-Vorrichtungen“ ausgestattet sind, die das Verletzungsrisiko verringern sollen und die Überwindung nahezu verunmöglicht haben. Auch die Kontrollaktivitäten in an die EU angrenzenden Drittstaaten wurden verstärkt, was zu einer steten Verschiebung der Migrationsrouten süd- bzw. ostwärts und, im Fall der Bootsmigration, der Abfahrtsorte Richtung Süden führt.

Die Praxis des Umleitens von Booten zurück zum Abfahrtshafen und die Verhinderung der Ausreise, wie sie während vielen JOs an den Seeaußengrenzen stattfindet, wird von zahlreichen Menschenrechtsorganisationen und JuristInnen als im Konflikt zu internationalem Recht stehend kritisiert. Asylantragstellung beispielsweise wird so zu einem nahezu unmöglichen Unterfangen. (siehe 4.3) FRONTEX hingegen argumentiert ebenfalls mit dem Schutz der Menschenrechte um ebensolche JOs zu legitimieren, ohne jedoch danach zu fragen warum seit der verstärkten Kontrollaktivität seitens der Europäischen Union an den Außengrenzen längere und gefährlichere Routen gewählt werden:

„The aim of these patrols, carried out with Senegalese authorities, will be to stop migrants from leaving the shores on the long sea journey and thus reducing the danger of losses of human lives.“³⁸⁵

„These would-be immigrants, and the thousands of others turned back at the

383 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art62.html (23.1.2011)

384 Vgl. El Mundo: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/21/sociedad/1142959451.html> (3.12.2010)

385 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html (3.12.2010)

*West African coast under HERA II, were the lucky ones. The number who died en route is also estimated to be in the thousands.*³⁸⁶

Da die Kanarischen Inseln auch nach den ersten drei HERA JOs von FRONTEX' Risikoanalysen als 'hot spot' bzw. „Eingangstore“ in die EU eingestuft wurden, folgte im Jahr 2008 eine weitere HERA-Operation, die von Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Spanien, Schweden und Großbritannien durchgeführt und zu einer de facto permanenten JO wurde.³⁸⁷ Möglich wurde die Institutionalisierung der JO durch die Erhöhung des FRONTEX-Budgets und die Entwicklung des EPN im Jahr 2006³⁸⁸ (siehe 5.2.2). So nahmen die identifizierten Ankünfte auf den Kanarischen Inseln im Jahr 2008 um weitere 26 Prozent ab und betrugen 9200, im Jahr 2009 nur mehr 2280.³⁸⁹ HERA ist die bisher teuerste JO mit Gesamtkosten von 10 Millionen Euro (Stand 2009), was 20 Prozent des gesamten operationalen FRONTEX-Budgets entspricht.³⁹⁰

Was in FRONTEX-Berichten nicht zur Sprache kommt sind die konkreten Methoden, die beim Umlenken von Booten angewandt werden. Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International* (AI) berichten in diesem Zusammenhang beispielsweise von der Konfiszierung von Treibstoff und Lebensmitteln im Rahmen von FRONTEX-Patrouillen. Beispielhaft sei hier ein Zitat des italienischen Haupteinsatzleiters in Rom, Saverio Manozzi, aus dem Jahr 2008 angeführt:

*„Wir wurden bei offiziellen Treffen mit Einsatzplänen und schriftlichen Befehlen konfrontiert, nach denen die Abwehr der illegalen Einwanderer darin besteht, an Bord der Schiffe zu gehen und die Lebensmittel und den Treibstoff von Bord zu entnehmen, so dass die Immigranten dann entweder unter diesen Bedingungen weiterfahren können oder aber lieber umkehren.“*³⁹¹

Wieder am Herkunftsort angelangt, werden 'would-be-MigrantInnen' generell nicht mit offenen Armen empfangen, sondern in vielen Fällen festgenommen, in EU-finanzierte Auffanglager gebracht oder an der Grenze ausgesetzt, häufig ohne Nahrung. Von Szenarien dieser Art berichten zahlreiche

386 FRONTEX (2010): Beyond frontiers: FRONTEX' first five years, S.36-38.

387 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2008, S.18.

388 Vgl. Pollak / Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? S.914.

389 Vgl. Pollak / Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? S.49.

390 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.37.

391 AI (2009): <http://www.amnesty.de/journal/2009/april/mit-verschraenkten-armen> (3.12.2010)

Menschenrechtsorganisationen wie *AI*, *Pro Asyl*, *borderline-europe*, *frontexwatch* und viele mehr, aber auch kritische WissenschaftlerInnen wie beispielsweise das Netzwerk Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung *kritnet* sowie Medien wie *Le Monde diplomatique*.

NAUTILUS, die zwischen 2006 und 2009 im zentralen Mittelmeerraum zwischen Nordafrika (vor allem Libyen) und Lampedusa, Sizilien sowie Malta stattfand, gilt im Gegensatz zu HERA als gescheiterte JO.³⁹² Diese Einschätzung stammt von Ikka Laitinen, dem FRONTEX-Exekutivdirektor, selbst.³⁹³ Durch die JO NAUTILUS stiegen die Ankunftsahlen der BootsmigrantInnen auf den europäischen Inseln kontinuierlich an und die JO schien ein relevanter Auslöser dafür zu sein.³⁹⁴

„Schleuser leiteten die Boote bewusst um, damit deren Insassen von der Küstenwache gerettet werden können. Da die Grenzschrützer laut Seerecht verpflichtet sind, Menschen in Seenot zu retten und an Bord zu nehmen, zwingen die Schlepper die Migranten, ihre Boote zum Kentern zu bringen, so Laitinen.“³⁹⁵

Die Rettung von Menschen in Seenot war in den vergangenen Jahren jedoch nicht immer Priorität. So kam es in zahlreichen Fällen zur Kriminalisierung von FischerInnen, die MigrantInnen vor dem Schiffsbruch retteten, auch wenn erstere nach internationalem Seerecht (Genfer Abkommen II von 1949) genauso der Rettungspflicht unterliegen. Den RetterInnen wurde in vielen Fällen das Anlegen am europäischen Festland verweigert und sie wurden der Schlepperei bezichtigt. Eines der bekanntesten Beispiele dafür ist die CAP ANAMOUR, das Schiff einer deutschen Hilfsorganisation, die 37 Schiffbrüchige an Bord holte.³⁹⁶ Als sie nach tagelangem Tauziehen sizilianisches Festland erreichte, erwartete den Kapitän und den Organisationsleiter ein mehrjähriger Prozess wegen Schlepperei.

Ein von FRONTEX gezogener Vergleich der JOs HERA und NAUTILUS 2008 macht deutlich, dass im Fall HERA fast 6000 'would-be'-MigrantInnen an der

392 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html (10.1.2011)

393 Vgl. Migration-Info (2008): http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=080906 (13.1.2011)

394 Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.6.

395 Migration-Info (2008): http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=080906 (9.12.2010)

396 Vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg: <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/category/repression/cap-anamur/page/3> (15.1.2011)

Einreise in die EU gehindert wurden, während dies durch die JO NAUTILUS in keinem Fall gelang.

Name of Activity	Total number of arrivals		Illegal Migrants diverted back / deterred	Facilitators arrested	Interviews carried out by experts deployed by Frontex
HERA 2008	9 615		5 969	360	1 785
NAUTILUS 2008 operation finished in October	MT	2 321	0	15	793
	IT	16 098			

Quelle: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html

Grund dafür war der Mangel eines funktionsfähigen Rückübernahme- und Patrouille-Abkommens mit Libyen. Italien und Libyen verfügen zwar seit 2007 über einen Vertrag zur Zusammenarbeit auf See, welcher jedoch von libyscher Seite nicht eingehalten wurde. Diese Situation änderte sich schlagartig im Mai 2009 als Italien und Libyen den libysch-italienischen „Freundschaftsvertrag“ unterzeichneten. Dieser sieht die Zahlung von 5 Milliarden Euro an Libyen vor – ein Betrag, der offiziell als Reparationszahlung für koloniales Unrecht verbucht wird.³⁹⁷ Seitdem geht Libyen rigoros gegen Boote vor, die das Land in Richtung Lampedusa und Malta verlassen, und die Zahlen der Ankünfte auf EU-Territorium im zentralen Mittelmeerraum sinken.³⁹⁸ Auch die EU verfügt seit Oktober 2010 über ein Abkommen mit Libyen zur Kooperation im Bereich des Grenzschutzes, welches dem Drittstaat 50 Millionen Euro in Aussicht stellt.³⁹⁹ Doch der libysche Revolutionsführer Muammar al-Gaddafi scheint sich damit nicht zufrieden geben zu wollen und forderte beim letzten EU-Afrika-Gipfel in Tripolis 2010 eine EU-Unterstützung von weiteren 5 Milliarden für Libyens Einsatz zur Bekämpfung irregulärer Migration.⁴⁰⁰ Im Fall Libyen ist beobachtbar, was Sabine Hess als den „Boomerang-Effekt“⁴⁰¹ bezeichnet – die Stärkung der Verhandlungsposition von Transitstaaten der Migration gegenüber der

397 Vgl. Dünnwald (2010) In: Grenzregime, S.207.

398 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009

399 Vgl. Deutsche Welle: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6276484,00.html> (9.1.2011)

400 Vgl. FAZ: <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/>

[Doc~E0419A6ECA1EB407B83327BCECA060EC0~ATpl~Ecommon~Scontent.html](http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E0419A6ECA1EB407B83327BCECA060EC0~ATpl~Ecommon~Scontent.html) (9.12.2010)

401 Hess (2008): Migration and development, S.5.

Europäischen Union, die der Migrations- und Grenzkontrolle als Teil des Sicherheitsdiskurses hohe Priorität einräumt.

An den Beispielen NAUTILUS und HERA wird die Relevanz deutlich, welche die Kooperation von Drittstaaten für die Durchführung der JOs an den Außengrenzen der EU besitzt. Nun stellt sich die Frage warum NAUTILUS nach der Unterzeichnung relevanter Kooperations- und Rückübernahmeabkommen mit Italien im Jahr 2009 nicht verlängert oder gar institutionalisiert wurde.

Der Grund liegt in der Struktur der JO, da die ersten beiden NAUTILUS JOs von Italien und die letzten beiden von Malta angefordert wurden. So wird das Abkommen zwischen Italien und Libyen seit 2009 auf bilateraler Ebene genutzt.⁴⁰² Malta wiederum profitiert von den gemeinsamen Patrouillen von Libyen und Italien und die Zahl der Ankünfte von BootsmigrantInnen nach Malta sinkt stark, so hat das Land kein Interesse daran die JO noch ein weiteres Jahr lang zu 'hosten', auch wenn FRONTEX dies vorgesehen und auch finanziell unterstützt hätte:

„While during 2008 a total of 84 boats with 2,775 illegal immigrants arrived from Libya, the number declined to 17 boats in 2009 and a total of 1,475 illegal immigrants.“⁴⁰³

Es existiert jedoch noch ein weiterer Grund, der Malta möglicherweise dazu bewegt hat die JO im Jahr 2010 nicht mehr anzufordern. Denn im Frühjahr 2010 beschloss der EU-Ministerrat eine Änderung der Leitlinien für FRONTEX-Operationen (Dokument 5323/1/10), die besagt, dass auf See abgefangene MigrantInnen im Falle der Unmöglichkeit einer Rückführung in den „Herkunftsstaat“ von dem Mitgliedstaat aufgenommen werden müssen, der den Einsatz leitet. Malta wehrte sich gegen den Beschluss dieser Änderung, konnte ihn jedoch nicht verhindern.⁴⁰⁴

In Anbetracht der nordafrikanischen Revolutionen und Aufstände gegen autoritäre Regime im Frühjahr 2011, beginnend mit dem Sturz Ben Alis in

402 Vgl. Europarat (2010): Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European CPT from 27 to 31 July 2009

403 Times of Malta: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20100429/local/malta-quits-frontex-mission> (13.12.2010)

404 Vgl. Migration-Info (2010): http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=100208 (13.12.2010)

Tunesien und Mubaraks in Ägypten, scheinen nun auch Al-Gaddafis Tage gezählt. Damit verliert die Europäische Union wichtige Kooperationspartner im Bereich der exterritorialen Migrationskontrolle. Menschenrechtsorganisationen wie Pro Asyl fordern nun eine echte Kooperation mit den Transitstaaten und ein Ende der Abschottungspolitik.

*„Die Europäische Union hat nunmehr die Chance, sich auf die Seite der Demokratiebewegung in Nordafrika und der Menschenrechte zu stellen, nachdem man jahrelang korrupte Diktatoren in Tunesien, Ägypten und anderswo bei der menschenverachtenden Flüchtlingsabwehr im Mittelmeer hofiert hat“.*⁴⁰⁵

Die mit der Revolution einhergehende Lockerung der tunesischen Grenzkontrollen hatte beginnend mit dem 11. Februar 2011 Migrationsbewegungen von Tunesien auf die italienische Insel Lampedusa zur Folge, wo es zu einer Überfüllung des Aufnahmelagers kam in welchem im Zeitraum davor seit Jahresbeginn nur 14 TunesierInnen angekommen waren. Anstelle von Solidarität durch andere EU-Staaten betreffend die Aufnahme von Flüchtlingen wurde Italien mit der punktuell erhöhten Einwanderung im vierstelligen Bereich anfangs alleine gelassen. Am 19. Februar wurde eine FRONTEX JO (Hermes) eingesetzt, welche vor allem Aktivitäten im Bereich der „zweiten Linie“ auf Lampedusa durchführt, also die Ermittlung von Nationalitäten und die Feststellung von „Asylwürdigkeit“ sowie die anschließende Rückführung derjenigen, denen kein Asyl gewährt wird. Weiters hat Italien FRONTEX aufgefordert eine Risikoanalyse über die zukünftige Migration von Nordafrika in die EU zu erstellen.⁴⁰⁶

Während der italienische Innenminister Roberto Maroni die Ankunft der bisher maximal 5000 nordafrikanischen MigrantInnen bereits als „biblischen Exodus“⁴⁰⁷ bezeichnet, finden die zahlenmäßig weitaus größeren Migrationsbewegungen (in fünfstelliger Höhe) im Februar 2011 von Libyen in die Nachbarländer Ägypten und Tunesien statt, da das libysche Regime den Aufständischen die weitaus größte Repression entgegenbringt. Die traurige

405 Kopp, Europareferent von Pro Asyl (2011):

http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/bootsfluechtlinge_aus_tunesien/ (21.2.2011)

406 Vgl. Migrants at Sea (2011): <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/02/19/frontex-press-release-hermes-2011-starts-tomorrow-in-lampedusa/> (21.2.2011)

407 DIE ZEIT: <http://www.zeit.de/news-022011/14/HAUPTSTORY-LAMPEDUSA28730926xml?page=2> (22.2.2011)

Bilanz: mindestens über 1000 tote DemonstrantInnen in nur einer Woche. Aktuelle Schätzungen vom Internationalen Strafgerichtshof (ICC) gehen von bedeutend höheren Zahlen aus.

Wie sich die Umbrüche in Nordafrika langfristig betrachtet auf die Migration in die EU auswirken werden, darüber kann momentan nur spekuliert werden.

5.2.1.3 Sammelabschiebungen und RABITs

Ein anderer Typus von JOs, in den FRONTEX immer stärker eingebunden wird, ist der Bereich der „gemeinsamen Rückführung“. EU-Sammelabschiebungen in Charterflugzeugen existieren seit 2004 und bereits alle Schengen-Staaten haben sich schon an ebensolchen beteiligt.⁴⁰⁸ Davon haben zehn Länder Rückführungs-JOs selbst 'gehostet'. Seit dem Jahr 2006 ist FRONTEX in die Organisation und Durchführung von Sammelabschiebungen involviert und laut FRONTEX-Jahresbericht 2009 ist die „bedeutsamste Steigerung der finanziellen und operativen Kapazität“⁴⁰⁹ der Agentur rund um die Sammelabschiebungen zu verorten. Zusätzlich hat die EU einen Rückkehr-Fonds geschaffen, welcher den Mitgliedstaaten für den Zeitraum von 2008-2013 676 Millionen Euro für Sammelabschiebungen zur Verfügung stellt.

Während im Jahr 2008 801 Personen im Rahmen von 15 JOs abgeschoben wurden, waren es 2009 bereits 1622 MigrantInnen in 32 JOs – von diesen wurden 11 von Österreich 'gehostet'⁴¹⁰. Österreich gilt im Bereich der „gemeinsamen Rückführung“ als Musterland, so wurde bereits die erste gemeinsame FRONTEX-Sammelabschiebung im Jahr 2006, die Armenien und Georgien zum Ziel hatte, über den Flughafen Wien abgewickelt. Auch im Jahr 2010 dominieren die Rückführungs-JOs klar die operationale Agenda von FRONTEX und werden die Frequenz des Vorjahres übersteigen.⁴¹¹

Die meisten Sammelabschiebungen finden über den Luftweg statt und zielen darauf ab Synergien zu schaffen indem der Mitgliedstaat, welcher eine JO plant, diese über ICONet (web-basiertes Informationsnetz der

408 Vgl. Winter (2010): „Keine Mauern mehr“ In: Bakondy et. al. (Hg.): Viel Glück! S.337.

409 FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2010, S.26.

410 Vgl. DIE ZEIT (2010): <http://www.zeit.de/2010/34/A-Abschiebung> (15.12.2010)

411 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/page4.html (16.12.2010)

Migrationsbehörden der EU-Mitgliedstaaten) ankündigt und FRONTEX im Anschluss die Organisation der Sammelabschiebung übernimmt sowie die JO kofinanziert.

Rückführungs-JOs sind bei den Mitgliedstaaten beliebt, da dem Land, welches die JO 'hostet', die Hälfte der Sitzplätze in den Abschiebefliegern kostenfrei zusteht.⁴¹² Um eine Abschiebung durchführen zu können müssen die aufnehmenden Länder kooperieren. Am einfachsten ist dies wenn funktionsfähige Rückübernahmeabkommen bestehen, ansonsten benötigen die Personen, die abgeschoben werden sollen, ein Heimreisezertifikat von den jeweiligen Botschaften. FRONTEX ist auch in diesen Prozess involviert und soll nach Artikel 9 (2) der FRONTEX-VO (2007/2004) die Mitgliedstaaten im Prozess der Beschaffung von Heimreisedokumenten unterstützen und best *practice* Strategien im Umgang mit den Behörden der involvierten Drittstaaten sowie im Zusammenhang mit Abschiebungen ermitteln und verbreiten.

Die Alternative zur Abschiebung, die MigrantInnen offensteht, deren Asylanträge in allen Instanzen abgelehnt wurden, ist die sogenannte „Freiwillige Rückkehr“ (Assisted Voluntary Return – AVR). Diese findet in herkömmlichen Passagiermaschinen und nicht in gecharterten Flugzeugen statt und umfasst „Reintegrationsmaßnahmen“ im „Herkunftsland“. Wie der FRONTEX-kritische Blog „frontexplode“⁴¹³ berichtet, kommt es jedoch in der Praxis zu Vermischungen von Abschiebung und AVR. So erzählt eine Person aus Großbritannien, die sich für AVR nach Nigeria entschieden hatte, dass sie plötzlich feststellen musste in einem „von FRONTEX organisierten Charter-Sammelflug“ zu sitzen, der keinen regulären nigerianischen Flughafen zum Ziel hatte, sondern auf einem Cargo-Airport landete. Die betroffene Person berichtet weiters von Gewaltanwendung durch die Sicherheitskräfte im Flugzeug.⁴¹⁴

Die FRONTEX-Verordnung aus dem Jahr 2004 wurde im Juli 2007 erstmals durch eine Verordnung von Rat und Parlament bezüglich der Bildung von Soforteinsatzteams zu Grenzsicherungszwecken, der sogenannten RABIT (Rapid Border Intervention Teams)-Verordnung erweitert. Fast 700 Grenz-

412 Vgl. DIE ZEIT (2010): <http://www.zeit.de/2010/34/A-Abschiebung?page=2> (15.12.2010)

413 FRONTEXPLODE-Blog: <http://frontexplode.eu/> (29.12.2010)

414 Vgl. Winter (2010): Keine Mauern mehr. In: Bakondy et. al. (Hg.): Viel Glück! S.338-339.

schutzbeamtlInnen bilden den RABIT-Pool, der von jedem Mitgliedsstaat zur personellen Unterstützung angefordert werden kann.⁴¹⁵

Die RABIT-ExpertInnen setzen sich aus „false document experts, stolen vehicle experts, experts in clandestine entry and first- and second-line border control checks“⁴¹⁶ zusammen.

Im Gegensatz zu herkömmlichen JOs findet ein RABIT-Einsatz nur in „dringlichen und außergewöhnlichen“ Situationen statt und basiert daher nicht auf einer Risikoanalyse.⁴¹⁷

„We asked our witnesses for examples of what might be "a situation of urgent and exceptional pressure"? General Laitinen found it difficult to present a scenario, but suggested as examples the situation in 2006 in Lebanon, or the 2005 assaults in Ceuta and Melilla. It would in any case be "an exceptional situation that we did not have any pre-warning of" (QQ 271-274).“⁴¹⁸

Die Partizipation an einem RABIT-Einsatz ist verpflichtend, das heißt alle GrenzschrützerInnen des RABIT-Pools müssen im Fall der Anforderung sofort zur Verfügung gestellt werden. Der Exekutivdirektor der Agentur hat nach einer Anfrage durch einen Mitgliedstaat fünf Tage Zeit für oder gegen den Einsatz zu entscheiden. In dieser Zeit werden Informationen über die Situation im anfordernden Staat eingeholt und eine FRONTEX-Delegation an den betroffenen Grenzabschnitt gesandt, um die genaue Lage einzuschätzen und zu prüfen welches Ausmaß an zusätzlichen GrenzschrützbeamtlInnen und Gerät angemessen scheint.⁴¹⁹

So verfügt FRONTEX durch die Erweiterung der FRONTEX-VO nun über zwei Einsatzarten, einerseits die bisherigen Unterstützungseinsätze und andererseits Einsätze, bei denen die ExpertInnen aus dem RABIT-Pool, dem Recht des Staates, der diese anfordert, sowie dem Gemeinschaftsrecht entsprechend, exekutive Befugnisse besitzen und Waffen tragen dürfen.⁴²⁰ Die

415 Vgl. FRONTEX (2010): Beyond the Frontiers – Frontex: the first 5 years

416 FRONTEX PRESS KIT - RABITs 2010 Deployment

417 House of Lords (2008): [http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/60/6009.htm#a34](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/ldselect/60/6009.htm#a34) (18.12.2010)

418 House of Lords (2008): [http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/60/6009.htm#a34](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/ldselect/60/6009.htm#a34) (18.12.2010)

419 Vgl. Carrera (2010): Joint Operation RABIT 2010, S.5.

420 Vgl. Holzberger (2006): Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex, S.62.

GrenzschutzbeamtlInnen sind befugt alle dem Schengen-Abkommen entsprechenden Tätigkeiten zu Grenzschutz und -kontrolle wahrzunehmen sowie, laut Art. 10 der FRONTEX-VO, nach nationalem Recht des anfordernden Staates auch Gewalt anzuwenden – allerdings nur im Beisein von GrenzschrützerInnen des anfordernden Staates.⁴²¹ Nur die Entscheidung über die Einreiseverweigerung obliegt weiterhin allein dem nationalen Grenzschutzpersonal.⁴²²

RABITs unterliegen also verschiedenen Rechtsnormen gleichzeitig, was in der Praxis zu Konfusion führen kann – nicht nur für die Einsatzkräfte selbst, sondern auch für die kontrollierten Personen. Das Erscheinungsbild der RABITs ist von ihren jeweiligen nationalen Uniformen, einer EU- sowie FRONTEX-Armbinde, Dienstwaffen und Munition, je nach Rechtslage ihres Heim-Mitgliedstaates geprägt.⁴²³

„Welche Rechte ein Beamter mit Frontex-Armbinde besitzt, ist den kontrollierten Personen nicht ersichtlich. Es ist rechtlich ungeklärt, wie Kontrollierte feststellen können, ob die Beamten Rechte verletzt haben. Überhaupt können die Exekutivorgane innerhalb der EU immer wieder neue Spielräume nutzen, da sich die rechtlichen Grundlagen ihres Handelns, selbst die Zuständigkeit von Gerichten, oft schneller ändert, als die Rechtslage überhaupt durch Rechtsprechung geklärt wird.“⁴²⁴

Vor der Anforderung des ersten RABIT-Einsatzes an der türkisch-griechischen Grenze, der am 2. November 2010 begann, gab es bereits sechs Trainings-Einsätze⁴²⁵, in denen die neuen Befugnisse der RABITs getestet wurden. Der erste Übungs-Einsatz fand im November 2007 am Flughafen Francisco Sa Carneiro in Portugal statt. Die RABITs übernahmen Aufgaben, wie das Interviewen von Ankommenden, die Prüfung von Dokumenten sowie die Befragung von Passagieren. Ein weiterer Übungseinsatz fand 2008 an der slowenischen Landgrenze zu Kroatien statt und bestand darin die Grenze mit Nachtsichtgeräten und Wärmebildkameras etc. zu überwachen. Dabei wurden

421 Davon ausgenommen sind Fälle legitimer Selbstverteidigung, die Verteidigung anderer Teammitglieder oder Personen.

422 Vgl. Fischer-Lescano / Tohidipur (2007): Europäisches Grenzkontrollregime, S.22.

423 Vgl. Carrera (2010): Joint Operation RABIT 2010, S.6., Fischer-Lescano / Löhr (2007), Europäisches Grenzkontrollregime, S.2.

424 Marischka (2009): „Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektor“ In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte, S.50.

425 Vgl. Frontex PRESS KIT – RABITS 2010 Deployment

falsche Dokumente beschlagnahmt, MigrantInnen ohne Visum an der Einreise gehindert und Schmuggelware konfisziert.⁴²⁶

Die RABIT-Übungseinsätze basieren auf fiktiven „Bedrohungsszenarien“ und haben dennoch reale Konsequenzen für MigrantInnen. So kann man eigentlich nicht von „Trainings“ sprechen, da die Übungen vielmehr realen Einsätzen gleichkamen.⁴²⁷

5.2.1.4 Die erste RABIT-JO

Am 24. Oktober 2010 wandte sich die griechische Regierung an FRONTEX und suchte als erster Mitgliedstaat um einen RABIT-Einsatz an der Grenze zur Türkei an. Als Grund wurde ein „exceptional mass inflow of irregular immigrants“⁴²⁸ genannt. Am ersten RABIT-Einsatz in der Geschichte FRONTEX` beteiligen sich 25 Staaten mit insgesamt 175 GrenzschrützerInnen, die momentan in der 12,5 Kilometer langen Grenzregion am Evros⁴²⁹ sowie am Flughafen Athen stationiert sind.⁴³⁰ Außerdem stellen die Mitgliedstaaten folgendes Gerät aus dem CRATE-Pool zur Verfügung: einen Helikopter (Rumänien), einen Bus (Rumänien), 5 Minibusse (1 Rumänien, 2 Österreich, 1 Bulgarien, 1 Ungarn), 19 Patrouille-Fahrzeuge (7 Rumänien, 3 Österreich, 2 Slowakei, 7 Deutschland), 9 Thermo Vision Vans (2 Österreich, 2 Bulgarien, 4 Deutschland, 1 Ungarn), 3 Schengen Busse (1 Österreich, 2 Ungarn) und 3 Büroeinheiten (Dänemark).⁴³¹

Die JO startete mit 1. November 2010, war anfangs für einen Zeitraum von zwei Monaten anberaumt und wurde bereits verlängert. Vorläufiges Ende ist März 2011. Jil Arias Fernández, Laitinen`s Stellvertreter, gab vor Kurzem bekannt, dass die Zahl der MigrantInnen, die versuchen die Grenze zu überwinden, seit Einsatzbeginn bereits um 44 Prozent gesunken sei.⁴³²

426 Vgl. Slowenisches Innenministerium: <http://www.mnz.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/12027/5885/> (17.12.2010)

427 Vgl. Marischka (2009): „Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektor“ In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte, S.44.

428 Carrera (2010): Joint Operation RABIT 2010, S.3.

429 Grenzfluss zwischen Griechenland und der Türkei

430 Vgl. Frontex PRESS KIT - RABITs 2010 Deployment

431 Vgl. Carrera (2010): Joint Operation RABIT 2010 , S.7.

432 Vgl. New York Times (2010) <http://www.nytimes.com/2010/12/07/world/europe/07iht-greece.html> (19.12.2010)

Zum Einsatzort Griechenland sind zwei Dinge anzumerken, erstens der Zusammenhang zwischen der zunehmenden Frequentierung der Immigrationsroute von der Türkei nach Griechenland und der verstärkten Kontrollaktivitäten im Mittelmeer⁴³³, ein Phänomen, das oben bereits im Kontext der JO HERA als Routenverlagerung bezeichnet wurde, zweitens die drastische Asyl-Situation in Griechenland mit einer Anerkennungsrate von fast null Prozent⁴³⁴.

Beide Phänomene sind Auslöser für den zeitlich limitierten RABIT-Einsatz, werden jedoch langfristig nicht oder nur unzureichend durch eine punktuelle JO in den Griff zu bekommen sein.

Menschenrechtsorganisationen sowie RABIT-GrenzschrützerInnen selbst berichten momentan laufend von den katastrophalen Zuständen, die Verhinderung irregulärer Einreise sowie die Situation in Flüchtlingslagern in der türkisch-griechischen Grenzregion betreffend. Der deutsche Kontingentleiter ordnete bereits an, dass seine BeamtInnen in Zukunft nicht mehr an „bestimmten Einsätzen“ teilnehmen, da „Methoden und Umstände“ gegen deutsches Recht verstoßen würden - „Menschen würden mit körperlicher Gewalt am Grenzübertritt gehindert, (...) zum Teil würden sie mit Schüssen vertrieben und dabei in ein Gebiet mit Panzerminen gejagt“.⁴³⁵

„The presentation of Frontex Operation RABIT 2010 as 'the solution' to the situation at the external borders of Greece with Turkey illustrates the kind of responses that the EU prioritises in situations such as those taking place in Greece: more security (FRONTEX) and not going at the heart of the issue, which is that of human rights protection of refugees and undocumented migrants.“⁴³⁶

Der neueste Vorstoß zur Eindämmung der Migrationsbewegungen nach Griechenland ist der Plan der Regierung einen Zaun, nach US-Amerikanischem Vorbild, entlang des Nord-Abschnitts der Grenze zur Türkei zu konstruieren, dessen Bau fast zeitgleich mit dem Auslaufen der RABIT-Operation im April

433 Vgl. Ebda.

434 Carrera (2010): Joint Operation RABIT 2010, S.15.

435 DER SPIEGEL (2010): <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,734123,00.html#ref=rss> (19.1.2011)

436 Carrera (2010): Joint Operation RABIT 2010, S.17.

2011 abgeschlossen sein soll.⁴³⁷ Anfangs war von einer Mauer die Rede, mittlerweile ist ein vier Meter hoher Stacheldrahtzaun ohne elektrische Ladung im Gespräch, der an der Grenze zum Beitrittskandidaten Türkei aufgestellt werden soll.

5.2.2 Forschung und Ausbildung

FRONTEX hat in den letzten Jahren einige Studien erstellt, darunter MEDSEA und BORTEC, die zu den bekanntesten zählen. Außerdem wurden Länderstudien zu an die EU angrenzenden Drittstaaten sowie über den Einsatz biometrischer Verfahren und den möglichen Einsatz von unbemannten Flugzeugen und Booten zu Grenzkontrollzwecken in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission erstellt.⁴³⁸ Eine der ersten Studien ist die MEDSEA-Studie, die vom Europäischen Rat 2005 in Auftrag gegeben und 2006 durchgeführt wurde und aus der die Empfehlung von FRONTEX zur Schaffung eines regionalen und langfristig angelegten Küstenpatrouillennetzes (European Patrols Network - EPN) der Mitgliedstaaten Spanien, Frankreich, Italien und Griechenland zur Überwachung der Seeaußengrenze im Mittelmeer resultierte.⁴³⁹ Kurz danach beschäftigte sich die unveröffentlichte BORTEC-Studie mit der Einrichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR). EPN und EUROSUR sollten in der Praxis zusammengeführt werden und gemeinsam für eine bessere Überwachung der Seeaußengrenze sorgen.⁴⁴⁰ EPN und EUROSUR sind nicht dazu da neue Institutionen zu schaffen, sondern in einem ersten Schritt bestehende Systeme zu vernetzen, anzugleichen und in Zukunft zentral zu steuern. Im Fall EPN scheint dies gut zu funktionieren, während EUROSUR noch nicht umgesetzt wurde. Das Europäische Patrouillennetzwerk wurde von Mai bis Juni 2007 erstmals getestet⁴⁴¹ und ist heute fixer Bestandteil der EU-Außengrenzkontrollaktivitäten. So wurden und werden seit 2009 auch einige JOs mit Unterstützung des EPN durchgeführt, darunter HERA,

437 Vgl. DIE ZEIT (2011): <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/griechenland-grenzzaun> (4.1.2011)

438 Vgl. Marischka (2009): „Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektor“ In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte, S.46.

439 Vgl. Fischer-Lescano/ Tohidipur (2007): Rechtsgutachten, S.19.

440 Vgl. FRONTEX (2010): Beyond the Frontiers – Frontex: the first 5 years

441 Vgl. EUROPA Press Release (2007): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/203&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (15.1.2011)

NAUTILUS, HERMES, MINERVA, INDALO und FOCAL POINTS.⁴⁴²

Im Gegensatz zu zeitlich befristeten JOs haben EPN und EUROSUR den Vorteil langfristige Effekte erzielen zu können, die Seegrenzen engherger zu kontrollieren und die dafür aufgewandten Kosten durch Kooperation zu reduzieren. Sie stellen dadurch einen bedeutenden Schritt in Richtung einer einheitlichen Europäischen Sicherheitsarchitektur dar.

In dieselbe Kerbe schlägt die FRONTEX-Tätigkeit im Bereich der Ausbildung von GrenzschutzbeamtInnen, welche ebenfalls die Harmonisierung von Grenzschutzpraktiken zum Ziel hat. Diese wurde durch die Schaffung gemeinsamer Ausbildungsnormen, sogenannter *Common Core Curricula* (CCC) zur Interoperabilität, gefördert – ein Prozess in den FRONTEX wesentlich involviert war.⁴⁴³ Erstmals formuliert wurde das Ziel einheitlicher Ausbildungsstandards für GrenzschützerInnen vom Europäischen Rat in Sevilla 2002. In Folge wurde von Österreich und Schweden eine erste Version des CCC erarbeitet, die evaluiert, an die Bologna-Studienarchitektur angepasst und unter Mitarbeit von FRONTEX erweitert wurde. Das aktualisierte CCC wurde im November 2007 vom FRONTEX-Verwaltungsrat gebilligt und ist seit 2008 Teil der nationalen Lehrpläne.⁴⁴⁴ Im Rahmen von Schulungen, im Jahr 2009 fanden 153 statt, erhalten GrenzschutzbeamtInnen aus Mitgliedstaaten, aber auch aus Drittstaaten, zusätzlich fachspezifisches und einheitliches Know-How. Für den Bereich der Ausbildung werden 11 Prozent des FRONTEX-Budgets aufgewandt. Die aktuelle Version des CCC beinhaltet auch Ausbildung im Bereich der Menschenrechte und wurde unter anderem unter Beobachtung des UNHCR erstellt.⁴⁴⁵

442 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2010

443 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2010

444 Vgl. Öffentliche Sicherheit 7-8/08:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2008/07_08/files/Frontex.pdf (22.12.2010)

445 Vgl. Ebda.

5.3 Erste Evaluierungen und Entwicklungsperspektiven

Die ersten FRONTEX-Evaluierungen wurden im Jahr 2008 seitens der EU-Kommission und im Jahr 2009 von einer externen Wirtschaftsberatungsfirma (COWI – Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics) durchgeführt. Unabhängige Evaluierungen sind gemäß Artikel 33 der FRONTEX-VO (EC) 2007/2004 nach den ersten drei Jahren und in Folge in fünfjährigen Abständen vorgesehen. Die Evaluierungen kommen beide zu dem Ergebnis, dass die Tätigkeit der Agentur einen positiven Beitrag zum Management der EU-Außengrenzen leiste und sie ihre Ziele in großem Maße erreicht habe.⁴⁴⁶ Die Erwartungen von Mitgliedstaaten und Stakeholders an die Agentur seien häufig zu hoch, so könne FRONTEX nicht die gesamte „illegale Einwanderung“ unterbinden.⁴⁴⁷ Der Evaluations-Bericht der Europäischen Kommission 2008 kommt zu dem Schluss, dass die quantifizierbaren Resultate der Arbeit von FRONTEX beeindruckend seien:

„Im Zeitraum 2006/2007 wurden während dieser Aktionen über 53 000 Personen an Grenzen aufgegriffen oder an der Einreise gehindert. Mehr als 2900 falsche oder gefälschte Reisedokumente wurden entdeckt und 58 Schleuser festgenommen.“⁴⁴⁸

Die externe Evaluierung, die FRONTEX als Unternehmen bzw. Dienstleisterin analysiert, lobt die durch FRONTEX erzielten Harmonisierungsfortschritte, auch wenn im Bereich der Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten noch Handlungsbedarf bestünde:

„The fact that Member States and Schengen Accession Countries at high level are brought together regularly to discuss and agree upon border management, immigration control and surveillance etc. has in itself created a much higher level of coordination between the Member States on these matters than before Frontex was established.“⁴⁴⁹

Weiters lobt COWI das gemeinsame Auftreten im Bereich der Abschiebungen und empfiehlt eine Ausweitung auf die Landgrenzen, da das gemeinsame Agieren abschreckend auf 'would-be-MigrantInnen' wirke.

⁴⁴⁶ Vgl. COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.73.

⁴⁴⁷ Vgl. Ebda., S.60.

⁴⁴⁸ EU-Kommission (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung und künftige Entwicklung. MEMO/08/84

⁴⁴⁹ COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.72.

Die Empfehlungen betreffend taucht vor allem der Bereich der 'Technischen Ausrüstung' zentral in beiden Evaluierungen auf. Die Kommission und die externe Evaluierung heben hervor, dass die Mitgliedstaaten ihre in CRATE aufgelistete Ausrüstung verlässlich und rasch zur Verfügung stellen sollten und die Möglichkeit des Kaufs oder Leasings von eigenem Gerät, auch von Flugzeugen, die für Sammelabschiebungen einsetzbar wären, zu prüfen sei.⁴⁵⁰

Auch die Idee der Beschäftigung eigener FRONTEX-GrenzschutzbeamtInnen sowie die Schaffung einer „voll funktionsfähigen“ EU-Grenzschutztruppe wird im Zuge der Evaluierung von der Kommission angesprochen, deren Bildung dann zur Debatte stünde, „wenn hinlänglich Erkenntnisse zum Funktionieren der RABIT-Teams gesammelt worden sind“⁴⁵¹.

Im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten sollen FRONTEX mehr Kompetenzen eingeräumt werden, die von der Ausbildung von GrenzschutzbeamtInnen bis zur Leitung von Pilotprojekten in Drittstaaten reichen.

Aufbauend auf den Evaluierungen und aufgefordert von den Regierungen der Mitgliedstaaten formulierte die EU-Kommission im Frühjahr 2010 Vorschläge zur Überarbeitung der FRONTEX-VO und zur Stärkung der Agentur, wie es das Stockholmer Programm vorsieht.⁴⁵² So soll FRONTEX in Zukunft komplementär zur CRATE, welches durch die Einführung von „Pflichtbeiträgen“ seitens der Mitgliedstaaten gestärkt werden soll, in der Lage sein auch selbst Ausrüstung erwerben zu können. Weiters müssten GrenzschützerInnen der Mitgliedstaaten, die sich an JOs beteiligen, verpflichtend 'Grundrechte'-Schulungen erhalten und würden jeweils für sechs Monate ganz in den Dienst von FRONTEX gestellt. So könnten Verzögerungen durch mangelnde oder langsame Kooperation verhindert werden. Außerdem soll die Agentur in Zukunft die „leitende Rolle“ in JOs übernehmen, vor allem in Bezug auf die Erstellung des Einsatzplans, die

450 Vgl. Europäische Kommission (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung und künftige Entwicklung MEMO/08/84, COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.75 ff.

451 Europäische Kommission (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung und künftige Entwicklung. MEMO/08/84

452 Vgl. EUROPA Press Release RAPID (2010): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/184&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (27.12.2010)

Dokumentation und Evaluierung.⁴⁵³ Die Schaffung einer eigenen, permanenten FRONTEX-Einsatztruppe bleibt jedoch noch eine Vision, da sie womöglich politische Nachteile für die Agentur mit sich bringen würde – vor allem in Bezug auf die Frage nach der Verantwortlichkeit während JOs.

5.4 Rechtliche Grauzonen

„Menschlichkeit (...) ist der wichtigste Eckstein modernen europäischen Grenzmanagements.“⁴⁵⁴

FRONTEX legt seit der massiven öffentlichen Kritik an den Durchführungspraxen der JOs besonderen Wert darauf die Menschenrechtskonformität ihrer Arbeit hervorzuheben, sei es in öffentlichen Statements, Jahresberichten oder Publikationen. Aus diesem Grund werden beispielsweise die Einbeziehung der Menschenrechte in die Ausbildungsnormen der GrenzschutzbeamtInnen oder die menschenrechtliche Schulung der RABIT-Einsatzkräfte besonders betont:

„All RABIT officers receive mandatory training in human rights as part of their RABIT training by Frontex. In addition, special briefings in fundamental human rights will be delivered on the spot as a provision of RABIT 2010 Deployment“⁴⁵⁵

Auch die unter 5.2.1.1 angesprochene Stilisierung von BootsmigrantInnen als Opfer, deren Menschenrechte und Sicherheit es zu schützen gelte und deren Abreise aus diesem Grund nicht verantwortet werden könne, schlägt in dieselbe Kerbe – FRONTEX als Schützerin der Menschenrechte. Wie kommt es nun, dass von FRONTEX koordinierte JOs in der Praxis ein anderes Bild vermitteln? Die Antwort seitens der Agentur ist relativ simpel: FRONTEX sei nicht in die Durchführung von JOs involviert und habe aus diesem Grund nichts mit dort stattfindenden Rechtsverstößen zu tun. Die Verantwortung liege ausschließlich bei den Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten. Dies ist auch in Artikel 1 (2) der FRONTEX-VO verankert, der besagt, dass die Verantwortung für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen bei den Mitgliedstaaten liege. So weist Klaus Roesler, Leiter der Operations-Abteilung der Agentur, jegliche

453 Vgl. EU-Kommission (2010): Vorschlag zur Änderung der FRONTEX-VO: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/m_EU_Recht/Frontex_VO_Aenderungsentwurf_KOM_24.2.2010.pdf (27.12.2010)

454 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2008

455 Frontex PRESS KIT – RABITS 2010 Deployment

Kritik betreffend der Einhaltung der Menschenrechte während JOs klar zurück, da FRONTEX sich an keinerlei exekutiven Aufgaben beteiligen würde und es keine „FRONTEX-Offiziere“ gäbe.⁴⁵⁶ Auch Ikka Laitinen betont, dass FRONTEX keine technischen und menschlichen Ressourcen besäße, die während JOs eingesetzt werden könnten.⁴⁵⁷ So konnten der Agentur selbst bisher keine Menschenrechtsverstöße nachgewiesen werden. Doch kann sich eine Institution, die Risikoanalysen erstellt, auf diesen aufbauend JOs initiiert, koordiniert und plant, welche regelmäßig in Konflikt mit völkerrechtlichen Standards geraten, wirklich so leicht aus der Verantwortung ziehen? Das Rechtsgutachten von Andreas Fischer-Lescano und Timo Tohidipur beantwortet diese Frage mit einem klaren „Nein“:

„Bei integriert tätigen Grenzschutzorganen ist die Verletzung anwendbaren Rechts allen beteiligten Staaten zuzurechnen, wenn die Hoheitsgewalt als gemeinsame ausgeübt wird bzw. wenn die Kriterien der Beihilfe zu einem völkerrechtlichen Delikt erfüllt sind. (...) Beihilfehandlungen können in der Verfügungstellung von Infrastruktur, technischen Hilfsmitteln, Finanzmitteln, aber auch in unterstützenden politischen Erklärungen liegen.“⁴⁵⁸

Die Situation der unklaren Verantwortlichkeiten spiegelt zum einen wider auf welchem Terrain FRONTEX agiert und, dass es sich bei der Agentur lediglich um einen Baustein - wenn auch um einen zentralen - des Außengrenzmanagements handelt, der nicht die einzige Angriffsfläche für Kritik sein darf. Bernd Kasperek beschreibt das Handlungsfeld, in das FRONTEX involviert ist, m.E. treffend als „Feld stockender Europäisierung und tendenziell unklarer Kompetenzen“⁴⁵⁹. So verstehe sich FRONTEX immer mehr als reine Dienstleisterin, die ihren KundInnen Produkte zur Verfügung stelle, die diese dann anzuwenden und politisch zu verantworten hätten.

In Bezug auf die Garantie menschenrechtlicher Standards während JOs kommt die externe FRONTEX-Evaluierung aus dem Jahr 2009 zu einem paradoxen Schluss. So würden sich JOs, wie NAUTILUS, die seitens der EU und FRONTEX als gescheitert gelten, da sie zu einer verstärkten Einreise

456 Vgl. Kasperek (2009): Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen. Heinrich Böll Stiftung: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2195.asp (22.2.2011)

457 Vgl. Laitinen (2007): FRONTEX and African Illegal Migration to Europe

458 Fischer-Lescano / Tohidipur (2007): Rechtsgutachten

459 Kasperek (2009): Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen. Heinrich Böll Stiftung: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2195.asp (22.2.2011)

irregulärer MigrantInnen in die EU führen, positiv auf die Menschenrechte von MigrantInnen auswirken – so wird der unwillkommene „Nebeneffekt“ als Qualität von FRONTEX-JOs präsentiert:

„(...) increased patrolling might actually increase the flow as the migrants recognise that they have a better chance of surviving their dangerous voyage and run no risk of refoulment. This, in turn, means that the operations have a positive impact on the human rights of the migrants as they see their chances of survival increasing!“⁴⁶⁰

Die völkerrechtlichen Grauzonen und Verstöße, die während FRONTEX-JOs auftreten, hängen vorrangig mit der Verhinderung der Ausreise bzw. der Zurückweisung von MigrantInnen zusammen und betreffen vor allem drei verwandte Bereiche:

- *Refoulement*-Verbot
- Asylantragsstellung
- Recht auf Ausreise

Prinzipiell sind Gemeinschaftsorgane, wie die von FRONTEX koordinierten gemeinschaftlichen Einsatztruppen, an völkerrechtliche Abkommen gebunden. Darunter befinden sich die Genfer Flüchtlingskonvention, die Menschenrechtskonvention, der in New York geschlossenen Zivilpakt über bürgerlich und politische Rechte sowie relevante Abkommen im Bereich des Seerechts. Zur Debatte steht also nicht die prinzipielle Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge, auch wenn es in der Praxis zu Verstößen kommt, sondern vielmehr der Rahmen in dem diese wirken. Eine zentrale Diskussion, zu der die Juristen Andreas Fischer-Lescano und Tillmann Lühr ein Rechtsgutachten erstellt haben, ist die Frage nach der Gültigkeit des Völkerrechts in extritorialen Räumen, wie die Hohe See einer ist.⁴⁶¹ Die Juristen kommen, im Gegensatz zu manchen EU-PolitikerInnen und Ikka Laitinen⁴⁶², ganz klar zu dem Schluss, dass internationales Recht auch in extritorialen Räumen Gültigkeit besitzt und diese nicht als rechtsfreie Räume betrachtet werden dürfen.

460 COWI (2009): Frontex. External Evaluation, S.43.

461 Vgl. Fischer-Lescano/ Lühr (2007): Rechtsgutachten.

462 Vgl. Laitinen Zit. n. Marischka (2009): „Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektors“, S.50.

5.4.1 *Refoulement*-Verbot - das Prinzip der Nichtzurückweisung

Das Prinzip des *Non-Refoulements* ist in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in Artikel 33, in der Europäischen Menschenrechtskonvention in Artikel 3 sowie in weiteren menschenrechtlich relevanten Verträgen verankert.⁴⁶³ Es stellt das zentrale Prinzip des internationalen Flüchtlingsrechts dar und besagt, dass ein Mensch nicht zwangsweise in einen Staat zurückgewiesen werden darf, in dem ihm Verfolgung oder andere Menschenrechtsverletzungen drohen.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund stellt das Umleiten von Booten, auf denen sich MigrantInnen befinden, ohne Einzelfallprüfung, egal ob in Küstengewässern oder auf Hoher See, einen Rechtsverstoß dar. Auch Kooperationen im Bereich des Migrationsmanagements von der Europäischen Union mit Drittstaaten, wie beispielsweise Libyen, sind äußerst problematisch, da Libyen die GFK nicht unterzeichnet hat und dennoch gemeinsame Seepatrouillen mit Italien durchführt und von der EU finanzielle Mittel zur Migrationskontrolle erhält (siehe 5.2.1.2). Doch auch die Zusammenarbeit mit anderen Drittstaaten während JOs kann zur Verletzung des Nichtzurückweisungsprinzips führen. So wurden von Amnesty International während der JO HERA zahlreiche schwere Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, die Zurückeskortierte in Mauretanien erwarteten. Die Beschreibungen reichen von Kettenabschiebung, Misshandlung bis zu Festnahme - allesamt Praktiken, die klare Verstöße des *Non-Refoulement*-Prinzips belegen.⁴⁶⁴

Das Übergeben von Flüchtlingen an die Behörden von Drittstaaten ist nur dann legitim, wenn flüchtlingsrechtliche Gewährleistungen: „Verfahrensrechte, (...) Zugang zu Dolmetschern, Kontaktmöglichkeiten zu Rechtsanwälten, Familienangehörigen, aber auch angemessene Aufnahmebedingungen, wie Unterkunft, Gesundheitsfürsorge und andere Grundbedürfnisse, besondere Rechte für schutzbedürftige Personengruppen wie unbegleitete Minderjährige, Schwangere, Eltern mit Kindern, Traumatisierte, Menschen mit Behinderungen und Zugangsrechte zu Mitarbeitern des UNHCR“⁴⁶⁵ eingehalten werden.

463 Vgl. Fischer-Lescano / Löhrl (2007): Rechtsgutachten, S.10 ff.

464 Vgl. AI-Bericht zu Mauretanien (2008): <http://www.amnesty.de/bericht/2008/7/verhaftungen-und-massenabschiebungen-von-migranten-und-fluechtlingen> (22.2.2011)

465 Fischer-Lescano/ Tohidipur (2007): Rechtsgutachten, S.36.

Weiters ist das Non-*Refoulement*-Prinzip durch Sammelabschiebungen in Gefahr, da bei diesen auf Grund von Zeitdruck und Schnellverfahren zur Identitätsfeststellung nicht immer die Herkunftsländer der MigrantInnen geklärt und diese teils in völlig andere Länder abgeschoben würden.⁴⁶⁶ Auch die Zurückschiebung in „Sichere Drittstaaten“ kann Kettenabschiebungen zur Folge haben, die für Betroffene ein Sicherheitsrisiko darstellen können.

5.4.2 Asylantragsstellung und das Recht auf Ausreise

Das Umleiten von Booten bzw. die anderweitige Verhinderung der Ausreise schränkt die Möglichkeit auf Asylantragstellung massiv ein. Ein Asylantrag kann nämlich fast überall nur vor Ort gestellt werden. Wer also beispielsweise in Österreich um Asyl ansuchen möchte muss erst einmal dorthin gelangen – ein Akt, der für eine allein migrierende Person, die keine Familienangehörigen im Land hat, durch die Dublin-Verordnungen, die Sichere-Drittstaaten-Regelung (siehe 4.2.4) sowie den EU-Außengrenzschutz schwer bis unmöglich ist.

Der Akt der irregulären Einreise in die EU, der eine Asylantragsstellung zum Ziel hat, ist nach Artikel 33.1 der GFK legal:

„Die vertragschließenden Staaten werden wegen unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalts keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängen, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit im Sinne von Artikel 1 bedroht waren und die ohne Erlaubnis in das Gebiet der vertragschließenden Staaten einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.“⁴⁶⁷

Eine Prüfung der „Asylwürdigkeit“ erfolgt dann in dem Land, welches für die Bearbeitung des Antrages zuständig ist.

Darüber hinaus besteht das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 in Art 13 (2) verankerte Recht darauf „jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.“⁴⁶⁸ Auch Artikel 12 (2) des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte beinhaltet das

466 Vgl. DIE ZEIT (2010): <http://www.zeit.de/2010/34/A-Abschiebung> (15.12.2010)

467 GFK: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/45.pdf (14.1.11)

468 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: <http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/language.aspx?langid=ger> (26.12.2010)

Recht auf Reisefreiheit, welches nur dann eingeschränkt werden dürfe, wenn diese der „nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer (...)“⁴⁶⁹ schade.

Ein weiterer Bereich in dem es zu Verstößen seitens der GrenzschutzbeamtlInnen kommt, ist das internationale Seerecht. Hier sind insbesondere die völkerrechtlichen Konventionen SAR (Search and Rescue) sowie SOLAS (Safety of life at sea) aus dem Jahr 2006 zu nennen, die sich an Kapitäne, Küsten- und Flaggenstaaten sowie internationale Organisationen richten und auf die Internationale Schifffahrtsorganisation (IMO: International Maritime Organisation) zurückgehen. Die SAR-Konvention beinhaltet die Pflicht „Menschen aus Seenot zu retten und an einen sicheren Ort zu verbringen“.⁴⁷⁰

Tatsächlich werden Operationen mit dem Ziel der Zurückweisung von Flüchtlingsbooten häufig als Rettungsmaßnahmen deklariert, bei denen die Flüchtlinge in den „nächsten sicheren Hafen“, der häufig der Herkunftshafen ist, gebracht werden dürfen. Aus dieser Praxis resultiert eine juristische Zwickmühle, da die Herkunftshäfen für Flüchtlinge häufig nicht sicher sind. So verstößt die Anwendung des humanitären Seerechts hier unglücklicherweise nicht nur gegen Menschen- und Flüchtlingsrechte, sondern verfehlt auch ihren eigentlichen Zweck, Schiffbrüchige in Sicherheit zu bringen.⁴⁷¹

5.5 Vorverlagerung des Außengrenzschutzes und Externalisierung von Migrationskontrolle

Was im Zusammenhang mit der Beschreibung der JOs sowie der relevanten EU-Policy-Papers und Strategien sichtbar wurde ist die schrittweise Involvierung von Drittstaaten in das Außengrenzmanagement der EU. Dies hat für die Europäische Union den Vorteil unerwünschte Migration erst gar nicht bis zum EU-Territorium vordringen zu lassen (Prävention) oder in Nachbar- sowie „sichere Drittstaaten“ zurückschieben zu können.

469 UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_2/a12.html (4.1.2011)

470 Fischer-Lescano/ Tohidipur (2007): Rechtsgutachten, S.37.

471 Vgl. Ebd., S.38.

Kooperationsinitiativen mit Drittstaaten im Bereich des Migrationsmanagements gehen meist von der Europäischen Union aus, welche häufig mit einer Interessens-Asymmetrie konfrontiert ist.⁴⁷² Denn Drittstaaten profitieren auf verschiedene Art und Weise von ihren im Ausland aufhältigen StaatsbürgerInnen. So dient Migration unter anderem als Ventil zur Minimierung sozialer Spannungen und Arbeitslosigkeit vor Ort oder stellt durch finanzielle Rücksendungen aus dem Ausland eine relevante Einnahmequelle dar (siehe 3.2.6). In Drittstaaten wird der im Ausland lebenden Diaspora häufig ein besonders hoher Status zugeschrieben, denn Migration gilt in vielen Gesellschaften als Wert und Symbol des Erfolges (Migrationskultur). Sénégal oder Mali beispielsweise verfügen über eigene Ministerien für im Ausland lebende StaatsbürgerInnen.

Auf welchen Wegen schafft es die Europäische Union dennoch Kooperationen mit Drittstaaten herzustellen und Elemente ihrer Migrationseindämmungspolitik erfolgreich zu „exterritorialisieren“?

Die Auslagerung von EU-Politiken im Bereich der *Justice and Home Affairs* (JHA) ist kein neues Phänomen. Im Migrationsbereich zeichnet sie sich seit den 1990er-Jahren ab, als unter den EU Policy-Makern der unter 5.2.1.1 erwähnte „Securitization“-Diskurs vorherrschend war, in dem die Grenzen zwischen Migration und Kriminalität sowie innerer und äußerer Sicherheit bzw. Bedrohung verschwammen.⁴⁷³ Seit den 00er-Jahren und besonders mit dem Global Approach to Migration im Jahr 2005 (siehe 4.3.4) trat eine Veränderung im Migrationsdiskurs ein. Der diskursive Fokus verschob sich in Richtung Migration und Entwicklung. Auch der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl aus dem Jahr 2008 fokussiert auf diesen Nexus und strebt die verstärkte Kooperation mit Drittstaaten an.

„Unter Berufung auf die "Förderung von Synergien zwischen Migration und Entwicklung" drängt der Pakt jene Länder weiter in die Rolle von Grenzwächtern der EU, aus denen die Migranten kommen oder durch die sie ihren Weg nach Europa finden. Als Gegenleistung für den Schutz Europas von Außen winken ihnen politische oder finanzielle Vergünstigungen.“⁴⁷⁴

472 Vgl. Lavenex / Wichmann (2009): The external Governance of EU Internal Security.

473 Vgl. Ebda.

474 Morice / Rodier (2010): „Europas Mauern - Mobile Hindernisse in Wüsten und Meeren“, Le Monde diplomatique.

Die EU-Kommission verfolgt im Bereich des Migrationsmanagements einen „migration-routes“-Ansatz, welcher besonders die Einbeziehung all jener Drittstaaten durch welche Migrationsrouten verlaufen anstrebt.⁴⁷⁵ Darüber hinaus sollen aber auch andere Staaten in die IBM-Strategie einbezogen werden, die sich immer mehr als global versteht.⁴⁷⁶

Die Grenz- und Migrationskontrollpolitiken der Europäischen Union orientieren sich jedoch in erster Linie an den Praktiken der MigrantInnen, welche wiederum auf die Europäischen Maßnahmen der Migrationskontrolle reagieren. Der Politologe Ricard Zapata-Barrero wagt sogar die provokante These, ImmigrantInnen, welche in die EU wandern bzw. dies versuchen, als die eigentlichen „BegründerInnen“ der externen EU-Außengrenze zu bezeichnen, da die EU zu uneins sei von sich aus den ersten Schritt in Richtung einer „gemeinsamen“ Grenzpolitik zu machen.

„In short, to the extent that the genesis of a definition of external EU borders is linked to the management of flows, the emergence of a European polity is not, in the first instance, the outcome of a collective decision of Europeans, but rather rendered possible by acts of migrants, who paradoxically contribute to constituting the borders of the EU.“⁴⁷⁷

Migrationssteuerung wird seitens der Europäischen Union mittlerweile als wesentlicher Teil in alle Abkommen mit Drittstaaten aufgenommen. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla im Jahr 2002 heißt es dazu:

„Der Europäische Rat fordert nachdrücklich dazu auf, dass in allen künftigen Kooperations- oder Assoziationsabkommen bzw. vergleichbaren Abkommen, die die Europäische Union oder die Europäische Gemeinschaft mit gleich welchem Land schließt, eine Klausel über die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rückübernahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen wird.“⁴⁷⁸

475 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2007). Zit.n. Hess / Kasperek (Hg.) (2010): Grenzregime, S.167.

476 Vgl. FRONTEX: http://www.frontex.europa.eu/external_relations/ (5.1.2011)

477 Zapata-Barrero, Ricard (2010): A Migration-Border Framework. In: Z.-B. (Hg.): Shaping the normative contours of the European Union, S.13.

478 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla (2002):

www.ena.lu/schlussfolgerungen_vorsitzes_europaischen_rates_sevilla_auszug_uber_reform_juni_2002-030005001.html (20.2.2011)

So findet sich auch im Abkommen von Cotonou zwischen den AKP-Staaten (African, Caribic and Pacific) und der EU die sogenannte „Migrationsklausel“.⁴⁷⁹ Zusammenarbeit im Bereich des Migrationsmanagements wird so zu einer Grundvoraussetzung bilateraler oder multilateraler Kooperation mit der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten.

Wo Maßnahmen des Migrationsmanagements nicht im Rahmen größerer Abkommen oder Kooperationsstrukturen „mitverhandelt“, sondern einzeln verhandelt werden, zählen finanzielle Leistungen, die häufig den Stempel „Entwicklungszusammenarbeit“ tragen, heute zu relevanten Gegenleistungen, welche die Europäische Union Drittstaaten regelmäßig anbietet. Als Finanzierungsinstrument dient unter anderem der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), welcher für den Zeitraum 2008-2013 22 682 Mio. EUR vorrangig für Projekte in den AKP-Staaten zur Verfügung stellt.⁴⁸⁰ Weitere Angebote von EU-Seite sind legale Zuwanderungsquoten, Visaerleichterungen und Maßnahmen ökonomischer Integration.⁴⁸¹ Visaerleichterungen dienen häufig als Gegenleistung für EU-Rückübernahmeabkommen mit direkt an die EU angrenzenden Nachbarstaaten, wie beispielsweise den Balkan-Ländern. Doch auch politischer Druck oder die Androhung einer Verschlechterung internationaler Beziehungen sind Triebkräfte zur Kooperation von Drittstaaten im Bereich des Migrationsmanagements.

5.5.1 Unterschiedliche Kooperationsbereitschaft

Bezüglich des Ausmaßes sowie der Bereitschaft zu Kooperation existieren geographische Unterschiede. Während im Osten an die EU angrenzende Drittstaaten entweder durch ihre Beitrittsperspektive oder im Rahmen der „European Neighbourhood Policy“ (ENP) tendenziell bereit sind im Bereich der Migrationskontrolle zu kooperieren, besteht in den Mittelmeeraanrainerstaaten weniger Interesse, wobei hier ebenfalls Unterschiede existieren.⁴⁸² So sind die

479 Lavenex / Kunz (2008): Migration Development Nexus.

480 Vgl. EU-Gesetzgebung (EEF): http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_de.htm (5.1.2011)

481 Vgl. Heck (2010): „Die beste Reise meines Lebens“ In: Hess / Kasperek (Hg.) (2010) Grenzregime, S.48.

482 Vgl. Lavenex / Wichmann (2009): The external Governance of EU internal security.

Mittelmeerländer bis auf Libyen in die „Union für das Mittelmeer“ (Barcelona Prozess) eingebunden und großteils auch in die ENP eingegliedert, in deren Rahmen individuelle, nationale Aktionspläne, die auch die Prävention irregulärer Migration umfassen, erstellt und finanzielle Fördermittel (das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument) bereitgestellt werden.

„Die Vision der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist ein Ring aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden werden, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet.“⁴⁸³

So wird versucht Nachbarstaaten der Europäischen Union in vielen Bereichen an „EU-Standards“ heranzuführen, dazu zählt auch der Aufbau funktionierender Asylsysteme. Der Jurist Tillmann Löhr sieht dabei die Gefahr, „dass ein Ring schlecht funktionierender Asylsysteme vor den Rändern der Europäischen Union installiert wird, um Flüchtlinge davon abzuhalten, Schutz in der Europäischen Union zu suchen“⁴⁸⁴ und beschreibt dies am Beispiel der Ukraine, wo dies bereits der Fall sei.

Außerhalb des ENP-Rings ist die Kooperationsbereitschaft geringer und plötzliche EU-Interventionsprojekte im Namen der „Entwicklungszusammenarbeit“ rufen teils befremdliche Reaktionen hervor. So wurde Mali eine Woche vor den Gesprächen über den umstrittenen Bau des EU-finanzierten „Zentrums für Information und Migrationsmanagement“ (CIGEM) finanzielle Unterstützung zur Unterbindung irregulärer Migration sowie zur „Entwicklung des Arbeitsmarktes“ zugesichert.⁴⁸⁵

„Ein Teil der afrikanischen Presse kommentierte diese Zusagen zynisch mit dem Hinweis darauf, dass jetzt, da Mali im Kampf gegen irreguläre Migration interessant geworden sei, Europa anfangs sich für die soziale und ökonomische Entwicklung Malis zu interessieren.“⁴⁸⁶

483 EU-Kommission (2004): Strategiepapier. Europäische Nachbarschaftspolitik. KOM(2004) 373 endgültig: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (5.1.2011)

484 Löhr (2010): Asyl in Europa – Unerreichbar? Heinrich Böll Stiftung: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2576.asp (5.1.2011)

485 Vgl. Janicki / Böwing (2010): „Europäische Migrationskontrolle im Sahel“ In: Hess / Kasperek (Hg.) (2010): Grenzregime, S.131.

486 Janicki / Böwing (2010): „Europäische Migrationskontrolle im Sahel“ In: Hess / Kasperek (Hg.) (2010): Grenzregime, S.131.

Dennoch funktioniert die Externalisierung des EU-Grenz- und Migrationsmanagements in die meisten Drittstaaten gut. Die Auslagerung von Maßnahmen der Migrationskontrolle beginnt bei der politischen Beeinflussung von Drittstaaten im Rahmen von Dialogforen oder nicht bindenden Policy-Strategien und reicht bis zum direkten „Policy-Export“, der unter anderem Kettenabschiebungen sowie verstärkte Grenzkontrollen zur Folge hat. So werden zurückgeschobene MigrantInnen oft von einem Land ins nächste transferiert und dies häufig unter rechtswidrigen Bedingungen. So ist es dokumentierte Praxis Mauretaniens die von HERA-Patrouillen zurückgeschobenen MigrantInnen an der senegalesischen oder malischen Grenze auszusetzen – häufig mitten in der Wüste.⁴⁸⁷ Libyen schiebt (mit italienischer Unterstützung⁴⁸⁸) rückgeschobene MigrantInnen ebenfalls weiter und auch in Marokko, Algerien und vielen anderen Staaten sind Kettenabschiebungen gängige Praxis. Wenn zurückgeschobene MigrantInnen nicht direkt weitergeschoben oder ausgesetzt werden (können), finden sie sich oft in Auffangs- bzw. Internierungslagern wieder, die teils überfüllt sind und menschenrechtliche Standards nicht garantieren.⁴⁸⁹ Von den Lagern in Drittstaaten werden einige konzeptionell und finanziell von der EU unterstützt. Zu diesen zählen Lager in heutigen Mitgliedstaaten wie Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Lettland und Litauen sowie in den Nicht-Mitgliedstaaten Ukraine, Kroatien, Libyen, Algerien und Serbien-Montenegro.⁴⁹⁰ Doch auch innerhalb der Union existieren Lager zu denen nicht einmal dem UNHCR Zugang gewährt wird.⁴⁹¹

Auch im Bereich der Legislative übernehmen Drittstaaten teilweise Migrationsgesetzgebung aus EU-Staaten. So beschlossen Marokko und Tunesien von 2002 bis 2003 neue Einwanderungsgesetze, die irreguläre Einwanderung und Menschenschmuggel unter hohe Strafe stellten.

487 Vgl. La Cimade: (2010): Prisonniers du désert. Enquête sur la situation des migrants à la frontière Mali-Mauritanie. <http://www.cimade.org/publications/47> (23.2.2011)

488 Vgl. Hess / Kasperek (Hg.) (2010): Grenzregime, S.206.

489 Anm. So werden beispielsweise in libyschen Lagern „bis zu 70 Menschen in 6 mal 8 Meter großen Räumen mit nur einer Toilette untergebracht.“ (Quelle: Buckel / Wissel (2009))

490 Vgl. Pieper (2010): „Das Lager als variables Instrument“ In: Hess / Kasperek (Hg.): Grenzregime, S.223.

491 Vgl. Buckel / Wissel (2009): „Entgrenzung der europäischen Migrationskontrolle“ In: Brunkhorst (Hg.): Soziale Welt. Recht und Demokratie in der Weltgesellschaft, S.385-403

„(...) these new laws show that Morocco and Tunisia are bowing to pressure from the EU to play the role of Europe's „policemen“.⁴⁹²

Im Bereich des Grenzschutzes interveniert die EU in Drittstaaten durch die Zur-Verfügung-Stellung von Infrastruktur zu Grenzsicherungszwecken, im Bereich der Ausbildung von GrenzschützerInnen, des Transfers von 'best-practices' sowie durch die gemeinsame Überwachung der Außengrenze und Rückführung von („would-be“-) MigrantInnen im Rahmen bilateraler oder FRONTEX-JOs (siehe 5.2).

An Ausstattung für Grenzschutzzwecke wurden bis zum Jahr 2008 „ein Kampf- und Überwachungsflugzeug an Mauretanien; 25 Helikopter, 140 Armee-fahrzeuge und eine Mehrzweck-Fregatte an Marokko; ein Dutzend Schnellboote für die Küstenwache Algeriens; 10 Hubschrauber, ein Überwachungsflugzeug, 6 Geländefahrzeuge, 100 Schnellboote, 12 Küstenwachschiffe, 50 Unterwasser-kameras und 40 Nachtsichtgeräte an Libyen und eine Fregatte an Ägypten“⁴⁹³ von der EU geliefert. Diese Art der Unterstützung von Drittstaaten zur besseren Kontrolle ihrer Grenzen kann sich negativ auf die Region und die Beziehungen zu Nachbarländern auswirken, welche in vielen Fällen eine „Tradition der Reisefreiheit“⁴⁹⁴ (z.B. ECOWAS, Westbalkan) verbindet.

5.5.2 Quantitativer Effekt des EU-Außengrenzmanagements

Das Ziel von IBM in punkto Migration ist es legale Wanderung, also die bona-fide-Reisender und von Personen mit Visum, zu vereinfachen und irreguläre Migration zu unterbinden. Lässt sich also über den Zeitraum der letzten zehn Jahre, in dem FRONTEX operativ wurde, zahlreiche Schritte in Richtung einer Harmonisierung des EU-Grenzmanagements eingeleitet und steigende finanzielle Ressourcen für die Prävention und Rückführung irregulärer MigrantInnen aufgewandt wurden, eine quantitativ messbare Auswirkung auf die irreguläre Zuwanderung in die EU feststellen?

492 De Haas (2006): „Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU.“
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?id=484> (12.1.2011)

493 Herzog (2008): Krieg im Mittelmeer - Von der Cap Anamur zu Frontex und Europas neuen Lagern.
<http://frontex.antira.info/2008/10/28/wdr5-krieg-im-mittelmeer/> (12.1.2011)

494 Wiedemann (2009): „Mythen der Migration“, Le Monde diplomatique.

Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten, da irreguläre Wanderung nur schwer in Zahlen fassbar ist und es sich immer um mehr oder weniger gute Schätzungen handelt. Dazu kommt, dass sich die Anzahl irregulär Aufhältiger in der EU nicht nur durch die geographische Ein- bzw. Auswanderung verändert, sondern auch auf Grund von rechtlichen Statusänderungen, wie durch die Überschreitung der Visumsdauer oder durch Legalisierungswellen. Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt sind demographische Veränderungen im Segment der irregulären MigrantInnen, also Sterbe- und Geburtenraten.⁴⁹⁵ Ein EU-finanziertes Forschungsprojekt mit dem Namen „Clandestino“ beschäftigt sich seit 2009 mit der Erstellung einer Datenbank zum Umfang irregulärer Migration und versucht Daten aus den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zusammenzuführen. Denn die bisher in Policy-Dokumenten der EU zitierten Schätzungen seien sehr ungenau und reichten von insgesamt zwei bis zu acht Millionen irregulärer MigrantInnen in der EU.

Eine zentrale Schwierigkeit, die sich beim Zusammenführen der Daten ergibt, sind nationale Definitions- und Messunterschiede. Dennoch kommen die ForscherInnen durch das Vergleichen der vorhandenen und gewichteten Zahlen im Zeitraum 2002 bis 2008 zum Schluss, dass der Umfang irregulärer Einwanderung in der EU leicht rückläufig sei. Während sich die Schätzung für das Jahr 2002 zwischen 3,1 und 5,3 Millionen bewegt, ermitteln die ForscherInnen für das Jahr 2008 einen Wert zwischen 1,9 und 3,8 Millionen.⁴⁹⁶ Der Europarat veröffentlichte im Jahr 2003 eine Schätzung nach der sich rund drei Millionen irreguläre MigrantInnen in der EU befänden und jährlich zwischen 400 000 und 500 000 irreguläre Neuzuwanderungen stattfänden.⁴⁹⁷ Von letzterem geht auch das EU-Parlament aus, das vier Jahre später, im Jahr 2007 immer noch mit einer halben Million irregulärer EinwanderInnen pro Jahr in die Europäische Union rechnet.⁴⁹⁸ Dies spricht für eine annähernde Kontinuität der Zahl irregulärer Einwanderungen in die EU im Zeitraum der letzten Jahre. Laut FRONTEX-Jahresbericht wird rund ein Fünftel der „illegalen Grenzübertritte“,

495 Vgl. EU-Projekt „CLANDESTINO“ (2009): Size and Development of Irregular Migration to the EU

496 Vgl. EU-Projekt „CLANDESTINO“ (2009): Size and Development of Irregular Migration to the EU , S.4.

497 Vgl. Europarat (Hg.) (2005): CURRENT TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION IN EUROPE.

498 Vgl. EU-Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070502STO06195+0+DOC+XML+V0//DE> (6.1.2011)

also rund 100 000 im Jahr 2009, aufgedeckt, was einem Rückgang um 33 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspräche.⁴⁹⁹ FRONTEX dürfte in die Aufdeckung zirka der Hälfte aller Fälle involviert sein. Im Zeitraum 2006/2007 wurden laut FRONTEX-Evaluierung durch die EU-Kommission „über 53 000 Personen an Grenzen aufgegriffen oder an der Einreise gehindert“⁵⁰⁰.

Die Rechnung wäre jedoch nicht komplett, blieben die Schätzungen über die Anzahl all jener ausgeklammert, die beim Versuch der Überquerung der EU-Außengrenze ihr Leben verlieren. Dies betraf in den letzten Jahren häufig MigrantInnen, die Seewege frequentierten. Das International Center on Migration Policy Development (ICMPD) geht davon aus, dass in den letzten 10 Jahren 10 000 Menschen beim Versuch der Einreise in die EU über das Mittelmeer ertranken – das entspräche einem Prozent all jener, die das Mittelmeer in diesem Zeitraum ohne Visum überquert hätten und rund 1 000 Todesopfern pro Jahr.⁵⁰¹ Im Gegensatz dazu spricht der ehemalige EU-Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit Franco Frattini von 3 000 Toten allein im Sommer 2006.⁵⁰²

Doch auf dem Mittelmeer liegt heute, in einer Zeit der Vorverlagerung von Grenzkontrolle und ständiger Verschiebung der Migrationsrouten, nicht mehr der Hauptfokus wenn es um diejenigen geht, die am IBM der EU zu Grunde gehen.

Le Monde diplomatique hat im Juni 2010 für den Zeitraum der letzten fünfzehn Jahre komparative Statistiken veröffentlicht, welche das Ausmaß der dokumentierten Todesfälle an verschiedenen Abschnitten der EU-Außengrenze inklusive exterritorialer Effekte durch Rückschiebungen etc. widerspiegeln.⁵⁰³

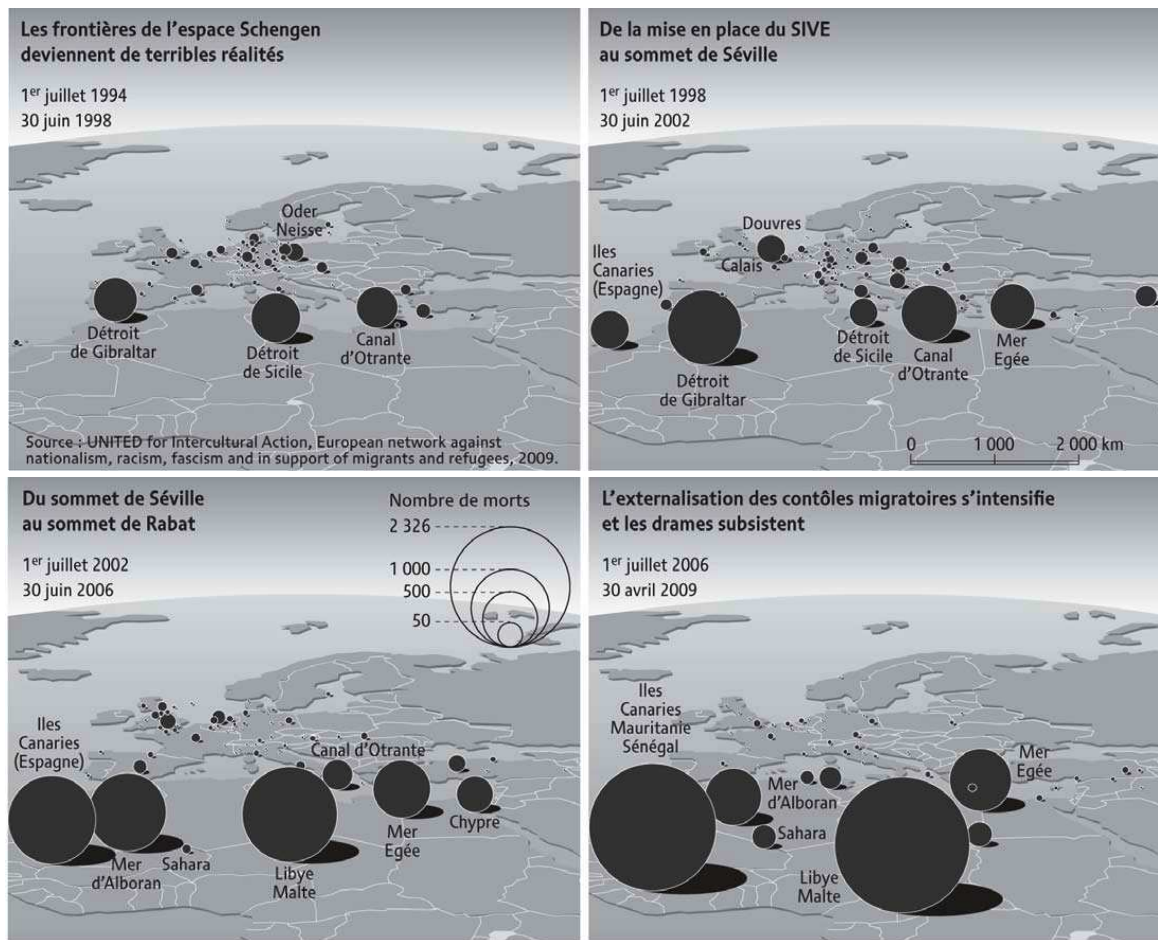
499 Vgl. FRONTEX: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009, S.5.

500 EU-Kommission (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung und künftige Entwicklung, MEMO/08/84, Brüssel, 13. Februar 2008.

501 Vgl. Fischer-Lescano/ Löhr (2007): Rechtsgutachten.

502 Vgl. FAZ (2007): <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~EB9AC3664DEE44B3B9525C8F892F09285~ATpl~Ecommon~Scontent.html%20vom%2029.03.2007> (14.1.11)

503 Vgl. Clochard (Migreurop) / Rekacewicz (2010): The EU's expulsion machine. *Le Monde diplomatique*, Juni 2010. <http://mondediplo.com/maps/euexpulsionmachine> (21.1.2011)



Quelle: © 2010, Le Monde diplomatique, Berlin

Beim Betrachten der Karten fällt auf, dass die Exterritorialisierung der Migrationskontrolle, die sich seit der Gründung von FRONTEX intensiviert hat, die Zahl der Todesopfer eklatant in die Höhe treibt. Zu dem Schluss gelangt auch eine Untersuchung für das EU-Parlament.⁵⁰⁴

Die Gründe dafür sind vielfältig. So spielt die stärkere Frequentierung gefährlicher Routen und kleinerer Boote, um den Patrouillen der Küstenwache auszuweichen und von den modernen Radarsystemen nicht erfasst zu werden, an den Seeaußengrenzen eine Rolle.⁵⁰⁵ Weiters bedeutet die Auslagerung der Migrationskontrolle auch die Auslagerung von Verantwortung im flüchtlings- und menschenrechtlichen Bereich in Staaten, die oftmals nicht über gut funktionierende Asylsysteme verfügen und in denen die Einhaltung von Menschenrechten nicht garantiert ist. Dies wird besonders im Bereich der

⁵⁰⁴ Vgl. Buckel / Wissel (2009): Entgrenzung der europäischen Migrationskontrolle, S.394.

⁵⁰⁵ Vgl. De Boer (2008): FRONTEX: Eine menschenrechtliche und politische Herausforderung.

Rückschiebungen deutlich und führt zu dem in der Grafik dargestellten eklatanten Anstieg der Todesopfer an innerafrikanischen Grenzen.

5.6 Schlussfolgerungen

FRONTEX ist eine außergewöhnliche Agentur, da sie im Vergleich zu anderen in den letzten Jahren gegründeten EU-Agenturen in Bezug auf Budget, Personal und Kompetenzen am schnellsten wächst und aufgestockt wird.⁵⁰⁶ Die Agentur erreicht die von der EU gesteckten Ziele zu großer Zufriedenheit. So beschreibt die Evaluierung der EU-Kommission aus dem Jahr 2008 die quantifizierbaren Resultate von FRONTEX als „beeindruckend“ und bezieht sich dabei auf die Zahlen von an der Einreise gehinderten MigrantInnen, identifizierten falschen Dokumenten und festgenommenen SchlepperInnen.⁵⁰⁷ Die externe Evaluierung ist in ihrer Bewertung nicht ganz so überschwänglich, kritisiert aber vorrangig die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten und nicht FRONTEX an sich.

Dennoch können FRONTEX und die EU-Strategie des integrierten Grenzmanagements die irreguläre Einwanderung in die EU nicht annähernd unterbinden, wie der Abschnitt über die Dimensionen irregulärer Migration in diesem Kapitel klar vor Augen führt. Vielmehr entstehen durch die Exterritorialisierung oder Vorverlagerung des Grenz- und Migrationsmanagements in Drittstaaten, der auch die Auslagerung von Verantwortung im menschen- und flüchtlingsrechtlichen Bereich inhärent ist, neue, erschwerte Rahmenbedingungen für die Migration in die EU.

Doch FRONTEX ist weit mehr als eine JO-kordinierende Einrichtung zur Abwehr irregulärer Einwanderung. Sie ist in verschiedenen Bereichen, wie der Forschung (über Migrationsrouten und Grenzkontrolltechnologie), Ausbildung sowie der Zusammenarbeit mit allen relevanten Einrichtungen im Bereich des Grenzmanagements aktiv und kann als Experimentierfeld betrachtet werden, um Möglichkeiten im Bereich des gemeinschaftlichen Außengrenzschutzes

506 Pollak / Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? S.904.

507 EU-Kommission (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung und künftige Entwicklung, MEMO/08/84, Brüssel, 13. Februar 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0067:DE:NOT> (20.2.2011)

auszuloten, der nach wie vor hauptsächlich im Kompetenzbereich der EU-Mitgliedstaaten liegt. Dies wurde auch durch die Konzipierung der Rapid Border Intervention Teams ersichtlich, die eine Vorstufe zu einer suprastaatlichen EU-Grenzschutztruppe darstellen, sowie durch die von FRONTEX durchgeführten Studien MEDSEA und BORTEC, die auf die Einrichtung eines EU-Küstenpatrouillennetzes und eines zentral gesteuerten Grenzüberwachungssystems abzielten. Auch im Bereich der „Rückführung“ wird FRONTEX verstärkt an den bilateralen Verhandlungsprozessen mit Drittstaaten beteiligt und unterstützt staatliche Behörden beim Erlangen von Heimreisezertifikaten, ist also in nationalstaatliche Aufgaben involviert, mit der Perspektive diese in Zukunft eventuell selbst durchzuführen.

Da gerade der Bereich des Grenzschutzes, wie in Kapitel 2 ausgeführt, stark mit nationalstaatlicher Souveränität verbunden ist und eine Abgabe nationalstaatlicher Kompetenz an die suprastaatliche EU-Ebene häufig auf den Widerstand der Mitgliedstaaten stößt, stellt FRONTEX als relativ autonome Einrichtung eine Institution dar, in deren Rahmen auf unbürokratischem Weg und teils ohne lange Planung neue Praktiken im Bereich des Grenzmanagements getestet werden können ohne sie vergemeinschaften zu müssen.

6. Fazit

Die Konzeption von Grenz- und Migrationspolitik hat sich durch die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen innerhalb des Schengenraumes und der Eingliederung des Schengen-Abkommens in Primärrecht 1999 grundlegend verändert. Die beiden Bereiche sind zu Politikfeldern allgemeinen Interesses avanciert und werden teils auf EU-Ebene oder in Kooperation mit verschiedenen Staaten innerhalb und außerhalb der Union geregelt, wenngleich noch keine vollständige Vergemeinschaftung stattgefunden hat.

Eine EU-Außengrenze ist entstanden, die sich an verschiedenen Fronten unterschiedlich manifestiert und deren sogenannter Schutz eine exterritoriale Dimension bekommen hat. So sind es heute die MigrantInnen selbst, die durch ihre Praktiken und die Frequentierung bestimmter Migrationsrouten die Orte der Grenzkontrolle maßgeblich beeinflussen⁵⁰⁸, was im EU-Jargon als „migration-routes-approach“ bezeichnet wird. Diese paradoxe Wahrnehmung von MigrantInnen als AkteurInnen im Grenzmanagement der EU darf jedoch nicht glorifiziert und mit einer Autonomie der Migration verwechselt werden, denn menschliche Wanderung unterliegt heute einer Vielzahl an Restriktionen.

Im Lauf dieser Arbeit hat sich die enorme Relevanz des sozialen Status für die Migration herauskristallisiert. Während Reisenden mit dem „richtigen“ Pass oder „bona-fide-travellers“ die Welt offen steht, gestaltet sich die legale Einreise in die Europäische Union für Menschen, deren Herkunftsländer nicht auf der *weißen Liste* der visumsfreien Staaten stehen und die keine nachgefragten Schlüsselarbeitskräfte sind, als nahezu unmöglich. Abgesehen davon kommt Netzwerken eine bedeutende Rolle zu – sowohl im Bereich der Wanderung als auch die Grenzüberwachung betreffend.

Die EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Außengrenzschutzes FRONTEX ist das beste Beispiel für diese Entwicklung, da es ihre Aufgabe ist verschiedene Elemente des Grenzmanagements zu harmonisieren und die Vernetzung von Behörden,

508 Zapata-Barrero (2010): A Migration-Border Framework. In: Z.-B. (Hg.): Shaping the normative contours of the European Union.

Institutionen und technischen Instrumenten zur Grenzüberwachung innerhalb der EU und teils auch mit Drittstaaten zu fördern und zu koordinieren.

So gehen die Konzepte des Grenz- und Migrationsmanagements, die durch die Entlehnung ökonomischer Termini eine scheinbare Entpolitisierung der Politikbereiche andeuten, über die klassischen Begriffe der Migrations- und Grenzkontrolle hinaus.

Zu den zentralen Unterscheidungsmerkmalen, die sich im Lauf dieser Arbeit als charakteristisch für die neuen Konzepte des Grenz- und Migrationsmanagements erwiesen haben, zählen:

1. *Exterritorialisierung* der Migrationskontrolle oder Vorverlagerung des Außengrenzschutzes
2. *Vernetzung* relevanter AkteurInnen und Behörden im Bereich der Grenzkontrolle und Migrationssteuerung sowie Harmonisierung von Standards und Praktiken innerhalb der EU und teils auch in Drittstaaten
3. Schrittweise Loslösung von Grenz- und Migrationskontrolle aus dem nationalstaatlichen Kontext in Richtung *Suprastaatlichkeit* mit internationaler Ausrichtung

Vor diesem Hintergrund kann die Agentur FRONTEX als Instrument der Europäischen Union verstanden werden, um die Strategien der Grenzkontrolle und der Migrationssteuerung weiterzuentwickeln, in die Praxis umzusetzen und neue Möglichkeiten auszuloten.

Nach der ausführlichen theoretischen und empirischen Auseinandersetzung mit der EU-Außengrenze, Migrations- und Grenzkontrollpolitiken sowie mit der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX im Lauf dieser Arbeit möchte ich nun auf die eingangs gestellte forschungsleitende Fragestellung zurückkommen:

Wie wirkt sich das EU-Außengrenzmanagement mit FRONTEX als zentraler Akteurin auf Migrationsbewegungen in die Europäische Union aus?

Von Interesse sind hier nicht die Wanderungen von Reisenden mit Visum, da diese sich auch nach den Veränderungen im Rahmen des EU-Grenz- und

Migrationsmanagements barrierefrei gestalten, sondern vorrangig irreguläre Migration, deren Unterbindung im Zentrum von Migrations- und Grenzmanagement steht.

Zur Beantwortung der Fragestellung können an dieser Stelle folgende relevante Trends der kontemporären Migration definiert werden, die auf den Einfluss des EU-Außengrenzmanagements zurückgeführt werden können.

- Als erstes und relevantestes Phänomen ist die an vielen Stellen dieser Arbeit thematisierte *Routenverlagerung* zu nennen. MigrantInnen passen ihre Migrationsrouten kontinuierlich an die Entwicklungen des Grenzmanagements an. Wird ein bestimmter Grenzabschnitt stärker überwacht, weichen Migrationsbewegungen aus. Dies führt häufig dazu, dass MigrantInnen längere und gefährlichere Wege in Kauf nehmen müssen, um an ihr Ziel zu gelangen. Weiters spielt diese Entwicklung der Schlepperindustrie in die Hände und erhöht die Zahl der Todesfälle an den EU-Außengrenzen.
- MigrantInnen werden an immer *entfernteren Orten* mit dem EU-Grenz- und Migrationsmanagement konfrontiert, was mit den Exterritorialisierungstendenzen in diesen Politikfeldern einhergeht.
- In Bezug auf die empirische Dimension irregulärer Immigration in die EU sind je nach Quelle eine annähernde *Kontinuität* bzw. ein *leichter Rückgang* konstatierbar. So verhinderten nationale GrenzschutzbeamtenInnen, unterstützt vom EU-Außengrenzmanagement, in den letzten Jahren regelmäßig rund ein Fünftel aller irregulären Grenzübertritte (rund 100 000 / Jahr). Dies veranschaulicht, dass eine Unterbindung irregulärer Wanderung aus momentaner Perspektive mit den aktuellen EU- sowie nationalen Strategien zur Migrationssteuerung nicht absehbar ist.

Was bedeuten diese Trends in Bezug auf Migrationsbewegungen?

Wie in Kapitel 3 formuliert ist menschliche Wanderung nur teilweise staatlich steuerbar, da sie von einem Mix an Faktoren abhängt. Dies bestätigt sich in Bezug auf die empirischen Dimensionen der irregulären Migration in die EU. Der Bereich der legalen Wanderung hingegen unterliegt staatlicher Steuerung

und ist dadurch kontrollierbar. Migration in die EU bewegt sich auf Grund der fortschreitenden Vergemeinschaftung von Migrations- und Grenzpolitik heute in veränderten Rahmenbedingungen, die sich durch einen restriktiven Umgang mit Einwanderung auszeichnen. Dazu trägt der seit den 1990er-Jahren geführte „Securitization“-Diskurs bei, der existierende Mythen der Migration stärkt und die Bevölkerung inner- und außerhalb der EU verunsichert.

Doch Migration ist eine gesellschaftliche Konstante und dies vor allem in Anbetracht der existierenden Verhältnisse, die sich durch ein massives globales Wohlstandsgefälle auszeichnen (siehe 3.2.7). Solange dieses durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Interessen aufrecht erhalten wird und sich die Europäische Union, mit der Weltsystemtheorie gesprochen, in einer *core area* befindet, ist auch nicht mit einem Rückgang der Immigrationsbewegungen zu rechnen.

7. Anhang

7.1 Abkürzungsverzeichnis

AENEAS-Programm – Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich

AEU-Vertrag – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

AI – Amnesty International

AKP-Staaten – afrikanische, karibische und pazifische Staaten

AVR – Freiwillige Rückkehr

CCC – Kernlehrplan für GrenzschutzbeamtlInnen

CEPOL – Europäische Polizeiakademie

CIGEM – Zentrums für Information und Migrationsmanagement

CIRAM – Gemeinsames Integriertes Risikoanalyse-Modell

CIREFI – Informations-, Reflektions- und Austauschzentrum der EU für Fragen im Zusammenhang mit der Überschreitung der Außengrenzen und der Zuwanderung

COWI – Consultancy within Engineering, Environmental Science and Economics (Wirtschaftsberatungsfirma)

CRATE – FRONTEX Einsatzmaterial-Pool

EAD – Europäischer Auswärtiger Dienst

EASO – Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen

EEF – Europäischer Entwicklungsfonds

EG – Europäische Gemeinschaft

EGKS – Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

ENP – Europäische Nachbarschaftspolitik

EP – Europäisches Parlament

EPN – Europäisches Patrouillen-Netzwerk

EU – Europäische Union

EuGH – Europäischer Gerichtshof

EURATOM – Europäische Atomgemeinschaft

EURODAC – Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken

EUROJUST – Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union

EUROPOL – Europäische Polizeibehörde
EUROSUR – Europäisches Grenzüberwachungssystem
EWG – Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FJST – FRONTEX ExpertInnen-Pool
FOO – Operatives FRONTEX-Büro
FPO – FRONTEX Schwerpunkt-Büro
FRAN – FRONTEX Risikoanalyse-Netzwerk
FRONTEX – EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Außengrenzschatzes
FRONTEX-VO – FRONTEX-Verordnung
GA – Gesamtansatz zur Migrationsfrage
GASP – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFK – Genfer Flüchtlingskonvention
HDI – Index der menschlichen Entwicklung, Wohlstandsindikator
HDR – Bericht des UNDP über die menschliche Entwicklung
IBM – Integriertes Grenzmanagement
ICC – Internationaler Strafgerichtshof
ICMPD – Internationales Zentrum für Migrationspolitikentwicklung
ICONet – Web-basiertes Informationsnetz der Migrationsbehörden der EU-Mitgliedstaaten
IDP – Binnenvertriebene(r)
IKT – Informations- und Kommunikationstechnologie
IMO – Internationale Schifffahrtsorganisation
INTERPOL – Internationale kriminalpolizeiliche Organisation
IOM – Internationale Organisation für Migration
ISS – EU-Institut für Sicherheitsstudien
JHA – Justiz- und Innenpolitik auf EU-Ebene
JO – Gemeinsamer Grenzschutzeinsatz
m.E. – meines Erachtens
Mio. – Million(en)
NGO – Nichtregierungsorganisation
OLAF – Amt für Betrugsbekämpfung
OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS – Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

RABIT(s) – Schnelle Eingreiftruppe(n)
RAC – Risikoanalyse-Zentrum
RAU – FRONTEX-Einheit zur Risikoanalyse
RFSR – Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts
SAR – Seerechtskonvention zur Suche und Rettung
SCIFA – Strategisches Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen
SDÜ – Schengen Durchführungsübereinkommen
SIS – Schengen Informationssystem (Datenbank)
SitCen – EU-Nachrichtendienst
SNE – Externe FRONTEX-Bedienstete
SOLAS – Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See
TREVI – Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und Internationale Gewalt
UN – Vereinte Nationen
UNDP – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO – Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR – Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen
VIS – Visa Informationssystem (Datenbank)
WA – Arbeitsvereinbarung

7.2 Quellenverzeichnis

Alt Vater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (2007): Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union. Westfälisches Dampfboot, Münster.

Anderson, Benedict (1993): Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. Reihe Campus, Frankfurt/Main.

Banse, Christian / Stobbe, Holk (Hg.) (2004): Nationale Grenzen in Europa. Wandel der Funktion und Wahrnehmung nationaler Grenzen im Zuge der EU-Erweiterung. Frankfurt am Main, Peter Lang.

Becker, Joachim / Komlosy, Andrea (2004): Grenzen weltweit. Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich, Promedia, Südwind, Wien.

Benz, Arthur (2008): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. Oldenbourg Verlag, München.

Bieling, Hans-Jürgen / Lech, Marika (Hg.) (2005): Theorien der europäischen Integration. VS-Verlag, Wiesbaden

Bieling, Hans-Jürgen / Steinhilber, Jochen (Hg.) (2000): Die Konfiguration Europas – Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Westfälisches Dampfboot, Münster.

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

Bojadzije, Manuela / Karakayali, Serhat: Autonomie der Migration. In: Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas, Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.), transcript, Bielefeld, 2007.

Borderline europe /Menschenrechte ohne Grenzen e.V. (Hg.) (2008): Das Sterben an den EU-Außengrenzen, Sonderausgabe.

Braun, Michael: Lebensretter vor Gericht. In: Das Sterben an den EU-Außengrenzen. Sonderausgabe, Borderline europe, Menschenrechte ohne Grenzen e.V. 2008.

Buckel, Sonja / Wissel, Jens (2009): „Entgrenzung der europäischen Migrationskontrolle – Zur Produktion ex-territorialer Rechtsverhältnisse.“ In: Brunkhorst, Hauke (Hg.): Soziale Welt. Sonderband Recht und Demokratie in der Weltgesellschaft., S. 385-403.

Busch, Heiner (1999): Neue Wachstumsringe im SIS. Ausbauplanung und Datenstatistik. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 63 (2/1999)

Busch, Nicholas (2006): Baustelle Festung Europa. Hg. Europäisches BürgerInnenforum. Drava Verlag, Klagenfurt.

Carrera, Sergio (2007): The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261/March 2007.

Carrera, Sergio / Guild, Elspeth (2010): 'Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System. CEPS.

Castles, Stephen (2000): International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. In: International Social Science Journal 165/2000. Blackwell Publishers, Oxford.

Castles, Stephen (2006): Guestworkers in Europe: A Resurrection? In: International Migration Review, Volume 40 Number 4, S.741-766. Center for Migration Studies, New York.

Clemens, Gabriele / Reinfeldt, Alexander / Wille, Gerhard (2008): Geschichte der Europäischen Integration. Schöningh UTB, Stuttgart.

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

Dauvergne, Catherine (2008): Making People Illegal. What Globalization Means for Migration and Law. Cambridge University Press, New York.

Dannecker, Petra (2008): „Eine Perle von den Philippinen“, Le Monde diplomatique, Oktober 2008, Berlin.

Esser, Hartmut (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Luchterhand, Darmstadt und Neuwied.

Esser, Hartmut (2001): Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Campus, Frankfurt/M. und New York.

Europarat (Hg.) (2005): Current Trends in International Migration in Europe - 2004 Report. By: Prof. John SALT, Dokument CDMG (2005) 2, Januar 2005.

Europäischer Rat (2010): The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (2010/C 115/01).

Fischer-Appelt, Dorothee (1999): Agenturen der Europäischen Gemeinschaft. Duncker und Humblot, Berlin.

Fischer, Birgit (2008): Flucht aus Afrika – Ansturm auf die Festung Europa. Diplomarbeit der Universität Wien.

Fischer-Lescano, Andreas / Löhr, Tillmann (2007): RECHTSGUTACHTEN: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See.

Fischer-Lescano, Andreas / Tohidipur, Timo (2007): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX. In: Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht 4/2007, S.1-58.

Gärtner, Heinz (2008): Internationale Sicherheit. Definitionen von A – Z. Nomos, Baden-Baden.

Griller, Stefan / Orator, Andreas (2010): „Everything under control? The „way forward“ for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine. In: European Law Review, Volume 35 No. 1 February 2010, Sweet and Maxwell, UK.

Griller, Stefan / Ziller, Jacques (Hg.) (2008): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer, Wien.

Grimmel, Andreas / Jakobeit, Cord (Hg.) (2009): Politische Theorien der Europäischen Integration. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Gundel, Jörg (2009): Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG-Agenturen – endlich geklärt? In: Europarecht, Volume 44, Issue 3, 2009, S.383-392.

Han, Petrus (2006): Theorien zur internationalen Migration. UTB, Stuttgart.

Hayes, Ben: Europol: Mehr Befugnisse und weniger Regeln. In: Bürgerrechte und Polizei/ CILIP 84 (2/2006). S. 46-55.

Hess, Sabine (2008): Migration and development: a governmental twist of the EU migration management policy. Paper for the Workshop in Sussex: “Narratives of migration management and cooperation with countries of origin and transit”, 18.-19.Sept.

Hess, Sabine / Kasperek, Bernd (Hg.) (2010): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Assoziation A, Berlin.

Hobsbawm, Eric J. (1996): Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. Deutscher Taschenbuch Verlag, München.

Holzberger, Mark (2006): Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex. In: Bürgerrechte und Polizei/ CILIP 84 (2/2006). S. 56 ff.

IOM (2008): World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Published for the International Organization for Migration (IOM).

IV/WKO/IOM (2008): Zuwanderung gestalten – Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell. Ein Diskussionspapier von Industriellenvereinigung (IV), Wirtschaftskammer (WKO) und Internationaler Organisation für Migration (IOM). Wien.

Jann, Werner / Döhler, Marian (Hg.) (2007): Agencies in Westeuropa. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Jellinek, Georg (1900): Allgemeine Staatslehre. Verlag von O. Häring, Berlin.

Kohler-Koch, Beate / Schmidberger, Martin (1996): Integrationstheorien. In Kohler Koch, Beate / Woyke, Wichard (Hg.): Lexikon der Politik Band 5: Die Europäische Union, Opladen, München, S. 152-162.

Kraler, Albert / Parnreiter, Christof (2005): Migration Theoretisieren. In: Prokla 140, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Westfälisches Dampfboot, Berlin.

Krause, Johannes (2009): Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaats zum Europäischen Grenzregime. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.

Kristoferitsch, Hans (2007): Vom Staatenbund zum Bundesstaat. Vom Staatenbund zum Bundesstaat? Die Europäische Union im Vergleich mit den USA, Deutschland und der Schweiz. Springer, New York, Wien.

Laitinen, Ikka (2007): „Frontex and African Illegal Migration to Europe“ In: Belachew, Gebrewold (Hg.): Africa and Fortress Europe. Threats and Opportunities, Ashgate, Hampshire.

Lavenex, Sandra / Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus in EU External Relations. In: Journal of European Integration 30 (3), S. 439-457

Lavenex, Sandra / Wichmann Nicole (2009): 'The External Governance of the EU Internal Security', Journal of European Integration, 31:1, 83-102.

Lems, Annika / Moderbacher, Christine: „Harraga“. Dokumentarfilm. 60 min. 2008.

Lutz, Helma (2005): Der Privathaushalt als Weltmarkt für weibliche Arbeitskräfte. In: PERIPHERIE Nr. 97/98, 25. Jg. Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster, S.65-87.

Marischka, Christoph (2009): „Frontex: Im Netz des EU-Sicherheitssektors. Let them eat batons!“ In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hg.): Jahrbuch 2009. Jenseits der Menschenrechte. Die europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik. Westfälisches Dampfboot, Münster.

Martin, Philip L. / Martin, Susan F. / Weil, Patrick (2006): Managing Migration – the promise of cooperation. Lexington Books (a division of ROWMAN & LITTLEFIELD PUBLISHERS, INC.), Oxford.

Massey, Douglas et al. (2006): Theories of International Migration: A Review and Appraisal. In: The Migration Reader. Exploring Politics and Policies. Hg. Messina / Lahav. Lynne Rienner Publishers, London und New York.

Massey, Douglas (1999): Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis, in: The Handbook of International Migration. The American Perspective. Hg. Charles Hirschman, Philip Krasnitz and Josh deWind. Russell Sage, New York.

Meier, Stephan (2007): Die Außengrenzen der Europäischen Union – Die Grenzen von Staatlichkeit und Territorialität. Diplomarbeit der Universität Wien.

Messina, Anthony M. / Lahav, Gallya (2006): The Migration Reader. Lynne Rienner Publishers. London.

Milborn, Corinna (2006): Gestürmte Festung Europa. Einwanderung zwischen Stacheldraht und Ghetto. Das Schwarzbuch. Styria Verlag, Wien-Graz-Klagenfurt.

Mitteilung der *Kommission* an den Rat und das Europäische Parlament. Über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft. KOM(2000) 757 endgültig.

Mitteilung der *Kommission* an den Rat und das Europäische Parlament. Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court. KOM(2005) 621 endgültig.

Morice, Alain / Rodier, Claire (2010): „Europas Mauern. Mobile Hindernisse in Wüsten und Meeren.“, Le Monde diplomatique, Juni 2010, Berlin.

Münz, Rainer / Straubhaar, Thomas (2006): Migrants and the european labor market. In: Europe and its immigrants in the 21st century. A new deal or a continuing dialogue of the deaf? Hg. Papademetriou, Demetrios. Migration Policy Institute.

Neal, Andrew W. (2009): Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. JCMS 47 (2): 333-356.

Neitmann, Klaus / Ribbe, Wolfgang (Hg.) (2007): Wirtschaft und Kulturlandschaft. BWV, Berlin.

Österreichischer Integrationsfonds (Hg.) (2009): Migration und Integration. Zahlen Daten Fakten 2009. Wien.

Olk, Tobias (2002): Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten einer Migrationspolitik in der Europäischen Union, Logophon, Mainz.

Papademetriou, Demetrios (2006): Managing International Migration Better: Principles And Perspectives for Gaining More From Migration. In: Europe and its immigrants in the 21st century. A new deal or a continuing dialogue of the deaf? Hg. Papademetriou, Demetrios. Migration Policy Institute, Washington.

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

Pollak, Johannes / Slominski, Peter (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders, In: West European Politics, Vol. 32(5), 904-924.

Prescott, J.R.V. (1987): Political Frontiers and Boundaries. Unwin Hyman, London.

Schmitt-Egner, Peter (2005): Handbuch zur europäischen Regionalismusforschung: Theoretisch-methodische Grundlagen, empirische Erscheinungsformen und strategische Optionen des Transnationalen Regionalismus im 21. Jahrhundert. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Schrott, Thomas (2006): Migrationspolitik der EU. Ein langer Weg. Diplomarbeit, Wien.

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

Statistik Austria (2008): Standard-Dokumentation Metainformationen zu Bevölkerungsprognosen. In: Zuwanderung gestalten. Wien.

Tanaka, Hiroyuki / Macias, Trinidad (2007): Europe's Disappearing Internal Borders. Fact Sheet No. 20. Migration Policy Institute.

Tohidipur, Timo (2007): Der Europäische Grenzschutz und seine Agentur FRONTEX. In: Europäische Sicherheitspolitik. Wissenschaft und Frieden, Bonn.

Treibel, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. Juventa Verlag, München.

Tschida, Barbara (2008): Die österreichische Staatsgrenze im Burgenland. Entstehung, Eiserner Vorhang, Zusammenwachsen im Vereinten Europa. Diplomarbeit. Wien.

UNDP (2009): Human Development Report: Overcoming barriers: Human mobility and development. Published for the United Nations Development Program (UNDP), New York.

Van Buuren, Jelle (1999): Die Migrationspolitik nach den Amsterdamer Verträgen. Die Europäische Union und ihr Cordon sanitaire. Le Monde Diplomatique, 15.1.1999, Berlin.

Vasilache, Andreas (2007): Der Staat und seine Grenzen. Zur Logik politischer Ordnung. Campus, Frankfurt am Main/New York.

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

Wessels, Wolfgang (2009): Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte. In: Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Weidenfeld / Wessels (Hg.) Nomos Verlag, Baden-Baden.

Wiedemann, Charlotte (2009): „Mythen der Migration“, Le Monde diplomatique, Juni 2009, Berlin.

Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Böhlau Verlag, Leoben.

Winter, Renée (2010): „Keine Mauern mehr. Flughafen Wien Schwechat: Abschiebungen, Frontex und die Biometrisierung von Grenzkontrollen.“ In: Bakondy et. al. (Hg.): Viel Glück! Migration heute. Mandelbaum Verlag, Wien. S.336-347.

World Migration Report (2008): Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Published by the International Organization of Migration (IOM).

Zapata-Barrero, Ricard (Hg.) (2010): Shaping the Normative Contours of the European Union: a Migration-Border Framework. CIDOB Foundation, Barcelona.

Ziegler, Jean (2005): Das Imperium der Schande. Der Kampf gegen Armut und Unterdrückung. C.Bertelsmann, München.

Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit. Westfälisches Dampfboot, Münster.

7.3 Internetquellen:

Amnesty International (2009): <http://www.amnesty.de/journal/2009/april/mit-verschraenkten-armen> (3.12.2010)

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948):
<http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/language.aspx?langid=ger> (26.12.2010)

Andoura, Sami / Timmerman, Peter (2008): Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited, Working Paper No. 19 / Oktober 2008, European Policy Institutes Network. Download: www.ceps.eu oder www.epin.org

Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Migration:

- 1) http://www.bpb.de/themen/OQUHFC,0,0,Wann_war_das.html (20.2.2011)
- 2) http://www.bpb.de/themen/7H6FAJ,1,0,Asyl_und_FI%FCchtlingspolitik_der_EU.html#art1 (20.2.2011)
- 3) [http://www.bpb.de/themen/812ACX,0,0,Dritte_Phase%3A_Migrationspolitik_als_Gemeinschaftsaufgabe_\(seit_1999\).html](http://www.bpb.de/themen/812ACX,0,0,Dritte_Phase%3A_Migrationspolitik_als_Gemeinschaftsaufgabe_(seit_1999).html) (20.2.2011)
- 4) http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=EW94AA (20.2.2011)

CLANDESTINO Research Project (2009): Size and Development of Irregular Migration to the EU. Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe. Comparative Policy Brief – Size of Irregular Migration. October 2009. http://irregular-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/31/4_Background_Information/4.2.Policy_Briefs_EN/ComparativePolicyBrief_PoliticalDiscourses_Clandestino_Nov09_2.pdf (11.1.2011)

Clochard, Olivier (Migreurop) / Rekacewicz, Philippe (2010): The EU's expulsion machine. Le Monde diplomatique, Juni 2010.
<http://mondediplo.com/maps/euexpulsionmachine> (21.1.2011)

De Boer, Katrin (2008): FRONTEX: Eine menschenrechtliche und politische Herausforderung. Positionspapier des Jesuiten Flüchtlingsdienstes. Berlin, 2007. http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/130/policypaperfrontex.pdf (12.10.2010)

De Haas, Hein (2006): "Trans-Saharan Migration to North Africa and the EU: Historical Roots and Current Trends." Migration Policy Institute, Oxford.
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?id=484> (12.1.2011)

De Haas, Hein (2007): "Turning the tide? Why development will not stop migration." <http://www.heindehaas.com/> (20.2.2011)

Der Fischer Weltalmanach :
http://www.weltalmanach.de/stichwort/stichwort_schengen2.html (20.2.2011)

DER SPIEGEL:

- 1) <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,734123,00.html#ref=rss> (19.1.2011)
- 2) <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,47074,00.html> (20.2.2011)
- 3) <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,376922,00.html> (22.2.2011)

Der Standard: <http://derstandard.at/1241622380861/Italien-macht-Illegale-zu-Straftaetern> (23.1.2011)

Deutsche Welle: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6276484,00.html> (9.1.2011)

DIE ZEIT:

- 1) <http://www.zeit.de/news-022011/14/HAUPTSTORY-LAMPEDUSA28730926xml?page=2> (22.2.2011)
- 2) <http://www.zeit.de/2010/34/A-Abschiebung> (15.12.2010)
- 3) <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/griechenland-grenzzaun> (4.1.2011)

Dublin Übereinkommen (1990): <http://www.proasyl.de/texte/dublin.htm>

El Mundo:
<http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/21/sociedad/1142959451.html>
(3.12.2010)

Seiten der Europäischen Union:

- 1) http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm (24.08.2010)
- 2) http://europa.eu/agencies/community_agencies/history/index_de.htm (23.01.2011)
- 3) *EU-Gesetzgebung:*
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33081_de.htm (20.2.2011)
- 4) *EU-Gesetzgebung :*
http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33102_de.htm (20.2.2011)
- 5) *EU-Gesetzgebung :*
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm (20.2.2011)
- 6) *EU-Gesetzgebung:*
http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_de.htm (20.2.2011)
- 7) *EU-Gesetzgebung :*
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_de.htm (20.2.2011)

- 8) *EU-Gesetzgebung (EEF)*:
http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_de.htm (5.1.2011)
- 9) *EU-Gesetzgebung*: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14510_de.htm (20.2.2011)
- 10) *EU-Vertrag*: <http://dejure.org/gesetze/EU/20.html> (20.01.2011)
- 11) *EU-Kommission* (2008): Agentur FRONTEX: Evaluierung und künftige Entwicklung. MEMO/08/84, Brüssel, 13. Februar 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0067:FIN:DE:HTML> (28.12.2010)
- 12) *EU-Kommission* (2010): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX). KOM(2010) 61 endgültig: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/m_EU_Recht/Frontex_VO_AEnderungsentwurf_KOM_24.2.2010.pdf (20.2.2011)
- 13) *EurActiv*: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/europische-identitt-werte/article-155078> (23.01.2011)
- 14) *EU-Kommission* (2004): Strategiepapier. Europäische Nachbarschaftspolitik. KOM(2004) 373 endgültig: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (5.1.2011)
- 15) *EU-Kommission* (2010): Vorschlag zur Änderung der FRONTEX-VO: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/m_EU_Recht/Frontex_VO_AEnderungsentwurf_KOM_24.2.2010.pdf
- 16) *EU-Parlament*: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070502STO06195+0+DOC+XML+V0//DE> (6.1.2011)
- 17) *EurActiv*: <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/eu-blue-card-hochqualifizierte-einwanderer/article-171839> (20.2.2011)
- 18) *EurActiv*: <http://www.euractiv.com/de/soziales-europa/europischer-pakt-einwanderung-asyl/article-175522> (20.2.2011)
- 19) *EUROPA Press Release RAPID* (2010): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/184&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (27.12.2010)
- 20) *EUROPA Press Release* (2007): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/203&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (15.1.2011)
- 21) *EUROPA Press Release*: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/09/104&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (20.2.2011)

- 22) *Europa-digital*: <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/polfeld/ji/entwicl.shtml> (20.2.2011)
- 23) *Europarat* (2010): Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009. CPT/Inf (2010) 14: www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.pdf (2.2.2011)
- 24) *Europäische Sicherheitsstrategie* (2003): „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_de.htm (6.1.2011)
- 25) *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl* (2008): http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_DE.pdf (20.2.2011)
- 26) *Glossar der EU-Fachbegriffe*: <http://www.europa-digital.de/service/abc/glossarikl.shtml#konv> (21.02.2011)
- 27) *Glossar der EU-Fachbegriffe*: www.europa-digital.de/service/abc/glossarstu.shtml#santer (12.02.2011)
- 28) *Global Approach to Migration*: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/549> (20.2.2011)
- 29) *Hintergrundinfo des EU-Rates zur Hohen Vertreterin*: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-HighRepresentative_DE.pdf (20.1.2011)
- 30) *Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat von Tampere* (1999): http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (20.2.2011)
- 31) *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla* (2002): www.ena.lu/schlussfolgerungen_vorsitzes_europaischen_rates_sevilla_a_uszug_uber_reform_juni_2002-030005001.html (20.2.2011)
- 32) *Vertrag von Lissabon (Zusammenfassung)*: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm (19.08.2010)
- 33) *Vertrag von Lissabon*: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> (20.2.2011)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ):

- 1) <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E0419A6ECA1EB407B83327BCECA060EC0~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (9.12.2010)
- 2) <http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~EB9AC3664DEE44B3B9525C8F892F09285~ATpl~Ecommon~Scontent.html%20vom%2029.03.2007> (14.1.11)

Fischer-Lescano, Andreas / Lühr, Tillmann (2008): Flüchtlinge gelten auch auf hoher See! In: Broschüre: Aufgaben und Strukturen der Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Was ist Frontex?

<http://www.guengl.org/upload/FRONTEX-Broschuere.pdf> (11.1.2011)

Flüchtlingsrat Brandenburg: <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/category/repression/cap-anamur/page/3> (15.1.2011)

Seiten der Agentur FRONTEX:

- 1) <http://www.frontex.europa.eu/> (09.10.10)
- 2) http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art13.html (24.11.2010)
- 3) <http://www.frontex.europa.eu/faq/> (23.1.11)
- 4) http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/page4.html (16.12.2010)
- 5) http://www.frontex.europa.eu/external_relations/ (5.1.2011)
- 6) *Extract from the Annual Risk Analysis 2010:*
http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_ara_public_version.pdf (23.1.2011)
- 7) http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art62.html (23.1.2011)
- 8) http://www.frontex.europa.eu/structure/operations_division/risk_analysis/ (23.1.2011)
- 9) *FRONTEX: Allgemeine Tätigkeitsberichte für 2008 und 2009:*
http://www.frontex.europa.eu/annual_report (20.2.2011)
- 10) *FRONTEX Arbeitsprogramm 2010:*
http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/programme_of_work/2010/frontex_2010_00020000_de_tra.pdf (15.10.2010)
- 11) <http://frontex.europa.eu/structure/> (27.10.2010)
- 12) <http://www.frontex.europa.eu/finance/> (10.10.2010)
- 13) *FRONTEX (2010): Beyond the Frontiers. FRONTEX: The first five years. Warschau.* http://www.frontex.eu.int/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9vcGlzeS82Mi81LzE/beyond_frontiers_frontex_first_five_years.pdf (21.2.2011)
- 14) *FRONTEX (2010): Frontex PRESS KIT – RABITS 2010 Deployment.*
www.frontex.europa.eu (22.2.2011)
- 15) http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/ (20.02.2011)
- 16) *FRONTEX-VO (2004):*
http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_regulation_en.pdf (20.2.2011)
- 17) *FRONTEX-VO (2007/2004):* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF> (20.2.2011)

FRONTEXPLODE-Blog: <http://frontexplode.eu/> (29.12.2010)

- Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) (1951):
http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/45.pdf
 (20.2.2011)
- Gleitze, Judith* (2008): Die Folgen der Abschottung auf See – das Mittelmeer. In: Broschüre: Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Was ist Frontex?
<http://www.guengl.org/upload/FRONTEX-Broschuere.pdf> (11.1.2011)
- Griller, Stefan / Orator, Andreas* (2008): „Empowering European Agencies – or How to Tame the Sorcerer’s Apprentice“, New Modes of Governance Project Policy Brief #22, http://www.eunewgov.org/database/PUBLIC/Policy_Briefs/NEWGOV_Policy_Brief_no22.pdf (27.08.2010)
- Hantke, Martin* (2009): <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Europa/hantke.html> (20.02.2011) und Hantke / Wagner: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2010 : <http://imi-online.de/download/EAD-Blaetter.pdf> (25.08.2010)
- Herzog, Roman* (2008): Krieg im Mittelmeer - Von der Cap Anamur zu Frontex und Europas neuen Lagern. Radiosendung auf WDR5. Skript des Beitrage auf: <http://frontex.antira.info/2008/10/28/wdr5-krieg-im-mittelmeer/> (12.11.08)
- House of Lords* (2008): <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom60/6009.htm#a34> (18.12.2010)
- Informationsstelle Militarisierung e. V.* (2009): Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum. Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse I Nr. 7. www.imi-online.de/download/frontex2009-web.pdf
- Internationale Organisation für Migration* (IOM): www.iom.org (20.2.2011)
- ISS* (European Union Institute for Security Studies)-Bericht:
http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf
 (20.2.2011)
- Kasperek, Bernd* (2008): Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur. In: Broschüre: Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Was ist Frontex? Online abrufbar unter: <http://www.guengl.org/upload/FRONTEX-Broschuere.pdf> (11.1.2011)
- Kasperek, Bernd* (2009): „Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen.“ Dossier Border Politics – Migration in the Mediterranean. Heinrich Böll Stiftung http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2195.asp (22.2.2011)

- Kopp, Karl* (Europareferent, Pro Asyl) (2011): http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/bootsfluechtlinge_aus_tunesien/ (21.2.2011)
- La Cimade*: (2010): Prisonniers du désert. Enquête sur la situation des migrants à la frontière Mali-Mauritanie. <http://www.cimade.org/publications/47> (23.2.2011)
- Migrants at Sea* (2011): <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/02/19/frontex-press-release-hermes-2011-starts-tomorrow-in-lampedusa/> (21.2.2011)
- Migration-Info* (2008): http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?id=080906 (13.1.2011)
- Migration-Info* (2010): http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?id=100208 (13.12.2010)
- Löhr, Tillmann* (2010): Asyl in Europa – Unerreichbar? Heinrich Böll Stiftung: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2576.asp (5.1.2011)
- New York Times* (2010): <http://www.nytimes.com/2010/12/07/world/europe/07iht-greece.html> (19.12.2010)
- NZZ Online*: http://www.nzz.ch/nachrichten/international/frankreich_roma_abschiebung_scharfe_kritik_europarat_1.7319742.html (28.08.2010)
- Öffentliche Sicherheit* 7-8/08: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2008/07_08/files/Frontex.pdf (22.12.2010)
- Pastore, Ferruccio* (2007): Europe, Migration and Development. Critical remarks on an emerging policy field. Centro Studi di Politica Internazionale. Online abrufbar unter: <http://www.cespi.it/PDF/Pastore-MigrationandDevelopment.pdf>
- Pflüger, Tobias* (Hg.) (2008): Was ist FRONTEX? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse I Nr. 4: <http://www.no-fortress-europe.eu/upload/FRONTEX-Broschuere.pdf> (21.2.11)
- Schengener Grenzkodex* (2006): http://www.aufenthaltstitel.de/vo_562_2006_eg.html#5 (20.2.2011)
- Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)* (1990): http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/S/schengener_durchfuehrungsuebereinkommen.html?nn=102656 (20.2.2011)

Slowenisches Innenministerium:

<http://www.mnz.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/12027/5885/>
(17.12.2010)

Times of Malta:

<http://www.timesofmalta.com/articles/view/20100429/local/malta-quits-frontex-mission> (13.12.2010)

Tohidipur, Timo (2009): „Das Agenturwesen der EU“ In: Widersprüche im erweiterten Grenzraum. Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse. Nr.7.

<http://annalist.noblogs.org/gallery/3244/frontex2009-web.pdf> (23.10.10)

UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte :

http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_103_2/a12.html (4.1.2011)

UNESCO: www.unesco.org (20.2.2011)

UNHCR : <http://www.unhcr.de/aktuell/fact-sheets/sogenannter-sicherer-drittstaat.html> (20.2.2011)

Visahandbuch Bona Fide: http://www.familiervisum.de/Visum/Dokumente/Visahandbuch_Bonafide.pdf (20.2.2011)

7.4 Abstract (deutsch)

Die EU-Grenz- und Migrationspolitik haben seit der Einbeziehung des Schengen-Abkommens in Primärrecht 1999 eine neue Dimension erreicht. Durch die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen ist eine „gemeinsame“ Außengrenze entstanden, die sich nicht nur an den geographischen Rändern und am Territorium der EU manifestiert, sondern deren Kontrolle darüber hinaus in Drittstaaten wirkt. Die Koordination, Harmonisierung und Weiterentwicklung des EU-Außengrenzmanagements wird seit 2005 von der Regulierungsagentur FRONTEX vorangetrieben, die sich als unpolitische Dienstleisterin versteht, die Produkte entwickelt und an die Mitgliedstaaten zurückspielt. Denn diese sind nach wie vor für die Sicherung ihrer Grenzen hauptverantwortlich.

Ziel dieser Arbeit ist es die Praktiken im Bereich des EU-Außengrenz- und Migrationsmanagements unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der Agentur FRONTEX nachzuzeichnen, in einen historischen Kontext zu setzen und deren Auswirkungen auf Migrationsbewegungen in die Europäische Union festzustellen. Dabei werden die Charakteristika des aktuellen Grenz- und Migrationsmanagements: *Exterritorialisierung*, *Vernetzung* relevanter AkteurInnen und Institutionen sowie Entwicklung in Richtung *Suprastaatlichkeit* extrahiert. Irreguläre Wanderungsbewegungen in die EU reagieren auf die veränderten Rahmenbedingungen mit der *Verlagerung von Migrationsrouten* und sehen sich an immer entfernteren Orten mit dem EU-Außengrenz- und Migrationsmanagement konfrontiert. Das Ausmaß der irregulären Migration in die EU bleibt trotz der verstärkten Grenzüberwachung durch FRONTEX und die Mitgliedstaaten, die rund ein Fünftel aller irregulären Grenzübertritte unterbinden, annähernd konstant. Dies stellt die Möglichkeiten staatlicher Migrationssteuerung vor dem Hintergrund des globalen Wohlstandsgefälles massiv in Frage.

7.5 Abstract (english)

Since the inclusion of the Schengen Agreement into EU primary law in 1999, EU border and migration policy has reached a new dimension. A "common" external border was established through the elimination of internal border controls, which is not only manifested along geographical borders and within the territory of the EU, but also in third states through pre-border mechanisms. Since 2005, the coordination, harmonization and further development of the EU external border control have been managed by the regulatory agency FRONTEX. The agency perceives itself as a non-political service provider that develops products and subsequently transfers them to EU Member States, which are still responsible for the control of their own frontiers.

The goal of this thesis is to reveal the practices in the field of the EU's external border and migration management, focusing on the influence of the EU agency FRONTEX. These practices are put into historical context and their impact on migratory movements into the European Union is analyzed. In this context, the following characteristics of the current border and migration management are identified: *exterritorialization*, the *networking* of relevant actors and institutions, and the development towards *supranational statehood*. Irregular migratory movements into the EU react to changing conditions through the *relocation* of *migration routes*. At the same time, irregular migrants are confronted with a constantly encroaching EU external border and migration management. Nevertheless, in spite of intensified border control measures by FRONTEX and EU Member States, which prevent around one fifth of all irregular border crossings, the scale of irregular migration into the EU has remained nearly constant. Against the background of continuing inequalities of global wealth distribution, the ability of states to control migration is seriously questioned.

7.6 Lebenslauf

Stephanie Deimel

Kontakt: stephanie_deimel@hotmail.com



Persönliche Informationen

- Geburtsdatum: 28.06.1985
- Geburtsort: Wien (Österreich)

Ausbildung

- | | |
|-------------|---|
| 1996 - 2004 | AHS Purkersdorf |
| 2002 / 2003 | Auslandsjahr in Venezuela and Perú |
| 2004 | Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien |
| | Romanistik und Volkswirtschaftslehre im Rahmen der freien Wahlfachstunden |

Sprachkenntnisse

Sehr gutes Englisch und Spanisch, Basis-Französisch

Tätigkeiten neben dem Studium

- | | |
|---------------|--|
| 2004 - 2011 | Lernbetreuung für Jugendliche mit nicht deutscher Erstsprache im Jugendzentrum Margareten |
| 2005 | Projektleitung für EU-Projekt: „Multinet for Migrants“ |
| 2005 | Freie Anstellung beim „UniStandard“ |
| Mai 2009 | Teilnahme an der „Zukunftskonferenz“ in Waidhofen/ Ybbs, Arbeitsgruppe IOM: Ein neues Migrationsmodell für Österreich |
| November 2010 | Teilnahme an der von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften veranstalteten Konferenz: „The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Post-Lisbon Governance Perspectives“ |

Absolvierte Praktika

- | | |
|--------------------|---|
| Sept. - Dez. 2006 | 4-monatiges Praktikum bei der Österreichischen Botschaft in Mexiko Stadt Schwerpunkt: Presse- und Kulturarbeit, EDV |
| August 2007 | Lehrgang: „Kritischer Journalismus“ von Österreichischem Gewerkschaftsbund und Journalistenverband |
| Juli - August 2008 | Travelling-Workcamp des Service Civil International: Vorbereiten und Durchführen von Peace Education Workshops im Raum Berlin |
| August 2008 | Intercultural Summerschool Berlin (Deutsche Gesellschaft e.V.) |
| Jänner - Juni 2010 | Assistentztätigkeit bei der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Wien im Bereich Projektentwicklung |