universität wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Der Nexus von Migration und Entwicklung als Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen?

Eine Analyse des *Global Approach to Migration* der Europäischen Union.

Verfasserin

Alice Spunda

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, im April 2011	
Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 057 390
Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:	Internationale Entwicklung
Betreuer:	Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann

Für Luna

Danksagung

Besonders bedanken möchte ich mich bei Herrn Prof. Faßmann für die Bereitschaft, diese Arbeit zu betreuen und die vielen Anregungen, die diese Diplomarbeit bereichert haben.

Danke vielmals an meinen Mann, dein Verständnis für meine dutzenden Abendschichten und deine moralische Unterstützung haben mich immer wieder aufgebaut. An dieser Stelle natürlich auch Danke meiner kleinen Luna für die unzähligen Nächte, in denen du früh ins Bett gegangen bist und durchgeschlafen hast.

Großer Dank gilt auch meinen Eltern, ihr habt mir durch eure finanzielle Unterstützung den sorgenfreien Gang durchs Studium ermöglicht. Herzlichsten Dank an meine Mutter sowie an Brigitte und Michael für die Tage und Nächte, die ihr mit Luna verbracht habt. Die Konzentration „am Stück“ hat mir unendlich geholfen.

Stephanie, danke vielmals für die vielen Gespräche, die mir bei der Themenfindung und auch bei dem Werden dieser Arbeit geholfen und mich in kleinen Schaffenskrisen wieder motiviert haben.

Astrid, Babsi, Franziska, Stephanie und Sylvia, danke Mädels für die gemeinsamen Vormittage und Abende im Rahmen unserer Migrationsnetzwerk-Plattform. Das interdisziplinäre Diskutieren mit Euch hat diese Diplomarbeit um etliche Perspektiven bereichert.

ABSTRACT

Der Nexus von Migration und Entwicklung fand in der letzten Dekade Einzug in die europäische Migrationspolitik und löste die bis dahin dominierende sicherheitspolitische Herangehensweise ab. Besondere Bedeutung erlangte der Nexus 2005 im *Global Approach to Migration*, der seitdem die europäische Migrationspolitik prägt. Mittels der vorrangigen Bedeutungszuschreibung von „Migration fördert Entwicklung" dominiert er in Gestalt neu geschaffener und bewährter Konzepte wie der zirkulären Migration, der Betonung von Rückkehrmigration und der Einbindung der Diaspora den aktuellen Diskurs. Weitere Schwerpunkte der europäischen Migrationspolitik liegen in der Vergabe legaler Migrationsmöglichkeiten und der Bekämpfung der irregulären Migration. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Gewichtung dieser Schwerpunkte und deren Verhältnis zueinander. Es soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern der Nexus von Migration und Entwicklung auf Ebene der europäischen Migrationspolitik verwendet wird, um Migrationsbewegungen zu steuern. Dafür sollen zentrale Elemente des *Global Approach to Migration*, das Migrationszentrum CIGEM, die Rückübernahmeabkommen und die Mobilitätspartnerschaften mittels einer Literaturanalyse unter Einbeziehung der Perspektive der Drittstaaten untersucht werden. Diese Arbeit zeigt, dass der Nexus von Migration und Entwicklung innerhalb des *Global Approach to Migration* beinahe ausschließlich in Verbindung mit Maßnahmen zur Migrationssteuerung – insbesondere der Bekämpfung der irregulären Migration – verwendet wird, während das entwicklungsfördernde Potential des Nexus mehr und mehr in den Hintergrund gedrängt wird. Dies birgt das Risiko, dass EZA-Leistungen nur noch in Verbindung mit migrations- und sicherheitspolitischen Belangen gewährt werden und deren originäre Zielsetzungen, insbesondere die Armutsbekämpfung, verloren gehen.

The migration-development nexus found its way into European migration policy during the last decade removing the so far dominating approach of security policy. In its embodiment as *Global Approach to Migration* the nexus obtained crucial importance in 2005 – this approach has formed European migration policy since then. Via "migration stimulates development", the major importance attached to it, the Nexus dominates the current discourse in form of newly created and well established concepts like circular migration, emphasizing return migration and the integration of diaspora. Other main issues of European migration policy are the granting of legal migration possibilities and the fight against irregular migration. This thesis focuses on these main issues' weighting and their relationship among each other. It shall pursue the question how the migration-development nexus is used in European migration policy to control and influence migration moves. Central elements of the *Global Approach to Migration*, the migration centre CIGEM, readmission agreements and mobility partnerships shall be investigated by a literature analysis including third countries' perspective. This thesis is to demonstrate that the migration-development nexus within the *Global Approach to Migration* almost solely is used in connection with measures of migration control, especially the fight against irregular migration, while the nexus' potential for development stimulation is pushed backwards more and more. This bears the risk of development cooperation payments only being granted in compensation of migration and security interests, losing their original goals, particularly the fight against poverty.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG 1
1.1. Problemstellung und Zielsetzung 1
1.2. Methodik und Gliederung 3
1.3. Theoretischer Rahmen 5
1.4. Begriffsklärungen 7
1.4.1. Entwicklung 7
1.4.2. Migration 7

2. NEXUS VON MIGRATION UND ENTWICKLUNG 11
2.1. State of the Art 11
2.2. Der Nexus von Migration und Entwicklung in der EU 14
2.3. Entwicklung statt Migration? 16
2.4. Zusammenhang zwischen Armut und Migration 19
2.5. Schlussfolgerungen 21

3. STEUERUNG VON MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN DER EU 24
3.1. Entwicklung 24
3.2. Instrumente zur Migrationssteuerung 27
3.2.1. Cotonou-Abkommen 28
3.3. Extraterritorialisierung der Migrationskontrolle 30
3.4. EZA-Leistungen als Instrumente zur Migrationssteuerung? 31
3.5. Schlussfolgerungen 32

4. GLOBAL APPROACH TO MIGRATION 35
4.1. Rahmenbedingungen 35
4.2. Inhalte 37
4.2.1. Forcierung der legalen Migration 39
4.2.2. Bekämpfung der irregulären Migration 40
4.2.3. Verknüpfung von Migration und Entwicklung 40
4.2.4. Koordinierung und Kohärenz 41
4.3. Schlussfolgerungen 42

5. MIGRATIONSZENTRUM CIGEM 43
5.1. Migrationsgeschehen in Mali 43
5.2. Entstehung und Zielsetzungen 44
5.3. Aufgaben und Arbeitsweise 46
5.4. Co-development in Mali – Rahmenbedingungen und Inhalte 47
5.5. Nexus von Migration und Entwicklung 50
5.6. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit 51
5.7. Schlussfolgerungen 54

6. RÜCKÜBERNAHMEABKOMMEN 56
6.1. Remigration 56
6.2. Bilaterale und multilaterale Rückübernahmeabkommen 57
6.3. Die Unterscheidung in „standard-agreements“ und „non-standard-agreements“ 62
6.4. Gegenleistungen für die Implementierung von Rückübernahmeabkommen 64
6.5. Kritik an multilateralen Rückübernahmeabkommen 66
6.6. Die neue Rolle der Transitstaaten 67

6.7. Boomerang-Effekt 69
6.8. Bedeutungszuschreibung des Nexus von Migration und Entwicklung 73
6.8.1. Entwicklung durch Remigration? 73
6.8.2. Verknüpfung der multilateralen Rückübernahmeabkommen mit der Bekämpfung der *root causes* 76
6.9. Schlussfolgerungen 77

7. MOBILITÄTSPARTNERSCHAFTEN 80
7.1. Zirkuläre Migration 80
7.2. Mobilitätspartnerschaften 82
7.3. Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau 87
7.4. Mobilitätspartnerschaft mit den Kap Verden 88
7.5. Mehrwert zu bilateralen Abkommen? 91
7.6. Bedeutungszuschreibung des Nexus von Migration und Entwicklung 92
7.7. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit 94
7.8. Boomerang-Effekt? 97
7.9. Schlussfolgerungen 98

8. FAZIT: Der Nexus von Migration und Entwicklung als Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen? 100

BIBLIOGRAPHIE 103

INTERNET SEITEN 117

ANHANG 118

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AGED	Agence Générale d´Expertise pour le Développement
AKP	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
AME	Association Malienne des Expulsés
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAMPO	Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem
CIGEM	Centre d'Information et de Gestion des Migrations
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik bzw. European Neighbourhood Policy
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FRONTEX	Frontières Extérieures
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GCIM	Global Commission on International Migration
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GFMD	Global Forum on Migration and Development
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HLWG	High Level Working Group on Asylum and Migration
ILO	International Labour Organization
IMI	International Migration Institute
IOM	International Organization for Migration
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDGs	Millenium Development Goals
MMEIA	Ministère de l'Exterieur et de l'Intégration Africaine
MPI	Migration Policy Institute
NGO	Non Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSIMs	Organisations de Solidarité Internationale Issues de la Migration
UNDP	United Nations Development Programme
WTO	World Trade Organization

1. EINLEITUNG

1.1. Problemstellung und Zielsetzung

An der Tatsache, dass grenzüberschreitende Migration in irgendeiner Form Einfluss auf die Entwicklung der Herkunftsstaaten hat, gibt es keinen Zweifel. Die Frage ist vielmehr, wie sich dieser Einfluss ausgestaltet und welches Potential ihm zukommt: Vormals sehr negative Haltungen, die konstatierten, dass Migration die Entwicklung der Herkunftsländer behindert und auf lange Sicht keinen fortschrittlichen Effekt auf die Situation im Herkunftsland hat, kehrten sich um zu einem Ansatz, der das Potential der Migration und dessen positive Auswirkungen auf die Entwicklung in den Herkunftsstaaten betont (vgl. Castles/Miller 2009:50f.). Dieser Perspektivenwechsel ebnete neue Wege eines partnerschaftlichen Umgangs innerhalb der Nord-Süd Beziehungen und wurde schnell als Zauberformel betrachtet. Im Zuge dieser Euphorie wurden im Jahr 2005 der *Global Approach to Migration*[1] implementiert, der seitdem als Tenor für die europäische Migrationspolitik[2] betrachtet werden kann (vgl. Chetail 2008:184). Jacques Barrot, Vizepräsident der Europäischen Kommission äußert sich zu diesem Ansatz folgendermaßen:

> „Ich bin absolut davon überzeugt, dass Europa die Migrationsströme über diesen globalen Ansatz steuern muss, der Migration und Entwicklung miteinander verknüpft und wirklich eine konzertierte Steuerung der Migrationsströme ermöglicht. Dies ist die Richtung, die wir meiner Ansicht nach einschlagen sollten; und das wird dazu beitragen, dass die europäische Steuerung der Migrationsströme ein Beispiel für die Welt sein wird“ (European Commission 2009b).

Ziel der vorliegenden Arbeit ist, genau dieser zitierten Steuerung der Migrationsbewegungen auf den Grund zu gehen und zu untersuchen, welche Rolle dem Nexus von Migration und Entwicklung in diesem Zusammenhang zukommt. Ferner soll auch ermittelt werden, welche

[1] Ins Deutsche wird der *Global Approach to Migration* oftmals mit „Gesamtansatz“ übersetzt, was sich aus dem „comprehensive approach“, wie erstmals im Tampere-Programm formuliert, ableitet (Kasparek/Hess 2010:10). Aufgrund der terminologischen Diskrepanz zwischen der deutschen und der englischen Version, möchte ich im weiteren Verlauf dieser Arbeit den Begriff des *Global Approach to Migration* verwenden. KritikerInnen bemängeln in diesem Kontext, dass bei der deutschen Übersetzung das externalisierende Moment als Charakteristikum der gegenwärtigen europäischen Migrationspolitik verloren gehe (vgl. Kasparek/Hess 2010:10).

[2] Sofern in dieser Arbeit von der europäischen Migrationspolitik gesprochen wird, ist dies rein deskriptiv zu verstehen: Die Frage, ob man überhaupt von einer solchen Politik sprechen kann, wird im Laufe dieser Arbeit zwar nicht als expliziter Teil der Forschungsfrage (dies würde den Rahmen sprengen), aber implizit im Zuge dieser beantwortet werden.

Gewichtung die migrations- und entwicklungspolitischen Ziele aus dieser Perspektive erfahren.

Die folgende Forschungsfrage bildet den Rahmen für die aufgestellten Hypothesen:

> Welche Rolle spielt der Nexus von Migration und Entwicklung innerhalb der europäischen Migrationspolitik, wie wird er definiert und inwiefern wird er instrumentalisiert, um Migrationsbewegungen[3] zu steuern?

Durch die Implementierung des *Global Approach to Migration* kommt es zu strukturellen Veränderungen innerhalb der europäischen Migrationspolitik, da diese fortan nicht mehr bloß auf eine rein sicherheitspolitische Absicherung der EU-Außengrenzen gerichtet ist, sondern überdies eine externe Dimension aufweist: Die Exterritorialisierung der Migrationspolitik und die damit einhergehende Vorverlagerung bzw. Externalisierung[4] der Grenzen bilden einen der Grundpfeiler des neuen Migrationsmanagement innerhalb der europäischen Migrationspolitik (vgl. Hess/Tsianos 2007:32ff). Damit wird versucht, Migrationsbewegungen nicht erst an den EU-Außengrenzen, sondern bereits in den Herkunfts- und Transitstaaten[5] präventiv zu bekämpfen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich die folgende erste Hypothese:

1) Unter dem vermeintlichen Vorwand der Ausweitung der Möglichkeiten legaler Migration und der gleichzeitigen Eindämmung irregulärer Migration kann der *Global Approach to Migration* letztendlich als Instrumentarium zur Bekämpfung jeglicher Art von unerwünschter Migration gesehen werden.

---

[3] Bei der Formulierung habe ich bewusst den neutralen Begriff der Migrationsbewegungen gewählt, da legale und illegale Einwanderung eng miteinander verknüpft sind und eine klare Trennlinie oft schwer zu ziehen ist. Ich möchte in meiner Diplomarbeit mit dem Begriff der Migrationsbewegungen arbeiten, da der Terminus der „Migrationsströme" in meinen Augen ein invasives Moment aufweist, das aus polemischer medialer Berichterstattung resultiert und nicht der Realität entspricht. Vgl. weiterführend hierzu de Haas 2008c.

[4] Unter Externalisierung versteht man die zunehmende Tendenz innerhalb der europäischen Migrationspolitik, die Verantwortung für den Schutz der Grenzen von der EU in Drittstaaten zu delegieren (Billet 2010:74).

[5] Seit den 1990er Jahren halten sich immer mehr MigrantInnen in Nachbarsstaaten der EU[5], sogenannten Transitstaaten auf, um von dort aus in Richtung EU aufzubrechen. Die Verschärfung der Grenzkontrollen hat bewirkt, dass MigrantInnen in Transitländern günstige Gelegenheiten abwarten müssen, um nach Europa zu gelangen. Oft wird dadurch ein beabsichtigt kurzer Aufenthalt in einem Transitland zu einem dauerhaften und das Transitland wird zum Zielland. Viele NGOs und AktivistInnen sind der Überzeugung, dass diese neue Form der Migration eine Antwort auf die restriktive europäische Migrationspolitik ist (vgl. Düvell 2006:3, vgl. de Haas 2008b:17). In dieser Arbeit ist oftmals von Herkunfts- und Transitstaaten die Rede. Diese scheinbar dichotome Unterscheidung soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine eindeutige Kategorisierung nicht mehr durchführbar ist: Durch die zunehmende Vorverlagerung der Grenzen werden immer mehr Herkunftsstaaten auch zu Transitsstaaten.

Um diese Politik der Migrationssteuerung durchzusetzen, bedarf es der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten. Die Kooperation wird so zum Gegenstand von Konditionalisierungen. In diesem Sinn werden unter anderem EZA-Leistungen instrumentalisiert und von der Kooperationsbereitschaft der Drittstaaten abhängig gemacht. Auf diese Weise werden migrationspolitische Aspekte mit entwicklungspolitischen Belangen in Beziehung zueinander gebracht, woraus sich die zweite Hypothese ergibt:

2) Je intensiver ein Herkunfts- oder Transitstaat die irreguläre Migration bekämpft und je größer seine diesbezügliche Kooperationsbereitschaft ist, desto eher wird es/er Empfänger von EZA-Leistungen seitens der Mitgliedsstaaten bzw. der EU.

Aufgrund des „Boomerang-Effektes“ (vgl. Hess 2008) kommt auch den Drittstaaten punktuell eine stärkere Verhandlungsmacht zu. Daraus und im Rahmen einer Einbindung einer Drittstaatenperspektive ergibt sich folgende weitere Annahme:

3) Die stärkere Einbindung von Herkunfts- und Transitstaaten in migrationspolitische Belange führt dazu, dass diese ihre Kooperationsbereitschaft von Konditionen abhängig machen und ihnen diesbezüglich mehr Entscheidungsmacht zukommt. Dadurch kommt es auf migrationspolitischer Ebene zu einer Neuakzentuierung des Nord-Süd Diskurses.

1.2. Methodik und Gliederung

Methodisch möchte ich einerseits deduktiv vorgehen und die aufgestellten Hypothesen mittels einer Literaturanalyse von Primärquellen, also Dokumenten der Organe der EU bzw. des von der EU finanzierten Migrationszentrums CIGEM (Centre d’Information et de Gestions des Migrations), als auch Sekundärliteratur, etwa Artikel von namhaften MigrationsforscherInnen, Rechts- und Politikwissenschaftlerinnen, Positionspapiere der International Organization for Migration (IOM) und des International Migration Institute of the University of Oxford (IMI), zu untersuchen. Eine quantitative Methodik wäre in meinen Augen nicht zielführend gewesen, da sich der kontroversielle Schwerpunkt dieser Arbeit auf

irreguläre Migrationsbewegungen konzentriert, die nur schwer messbar sind.[6] Mangels aussagekräftiger Daten in diesem Bereich sollen daher im Rahmen einer Literaturanalyse das Migrationszentrum CIGEM, die Rückübernahmeabkommen und die Mobilitätspartnerschaften als Fallbeispiele herangezogen werden, da darin die Kernelemente des *Global Approach to Migration* wiederzufinden sind und sie alle als Instrumente zur Umsetzung dieses gesamtheitlichen Ansatzes verstanden werden können. An dieser Stelle muss hinzugefügt werden, dass sich sowohl CIGEM als auch die Mobilitätspartnerschaften zwar noch in einer Pilotphase befinden, sich aber dennoch erste Tendenzen ablesen lassen. Der *Global Approach to Migration* ist ein solch umfangreiches Konzept, das als solches nur schwer greifbar ist. Deswegen war es erforderlich für die Analyse Instrumente auszuwählen, die im *Global Approach to Migration* enthalten sind und dessen zentralen Inhalte widerspiegeln. Dennoch soll auch für induktive Schlüsse Raum bleiben, die sich im Verlauf dieser Arbeit ergeben können und unter Umständen für die Beantwortung der Forschungsfrage von Relevanz sind. Diese Mischung von deduktiven und induktiven Elementen ergibt sich aus der in meinen Augen auf wissenschaftlicher Ebene nicht durchführbaren Trennung der beiden methodologischen Stränge.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich im Wesentlichen in zwei Teile: Zu Beginn soll der Nexus von Migration und Entwicklung auf internationaler und europäischer Ebene definiert, die Steuerung von Migrationsbewegungen thematisiert und auf die Zielsetzungen des *Global Approach to Migration* eingegangen werden, um einen adäquaten Rahmen für den zweiten Teil in Form einer Untersuchung der erwähnten zentralen Instrumente des *Global Approach to Migration* zu schaffen. Im Zuge dessen sollen die Inhalte der einzelnen Instrumente dargelegt werden, um so die jeweilige Bedeutungszuschreibung des Nexus von Migration und Entwicklung zu ermitteln und diese sodann auf die Verbindung mit Maßnahmen zur Migrationssteuerung zu untersuchen. In diesem Zusammenhang ist der Titel dieser Arbeit nicht als Entscheidungsfrage in Hinblick auf die Tauglichkeit zu sehen, da diese Art der Fragestellung einerseits mangels verlässlicher Daten über irreguläre Migrationsbewegungen und aufgrund der schweren Nachweisbarkeit des Kausalzusammenhangs zwischen einem etwaigen Rückgang oder Anstieg von Migrationsbewegungen in der EU und dem Nexus von Migration und Entwicklung schwer zu eruieren wäre. Insgesamt zweifle ich daher die

[6] Die Erhebung von Daten zu irregulären Migrationsbewegungen wird von manchen Mitgliedsstaaten zwar forciert, basiert aber dennoch nur auf Schätzungen und ist alleine schon wegen nationaler Dissonanzen bei der Sammlung der Daten auf zwischenstaatlicher Ebene nicht vergleichbar (vgl. Angenendt 2007b:13).

Aussagekraft einer solchen Beantwortung. Vielmehr soll der Frage nachgegangen werden, in wiefern der Nexus von Migration und Entwicklung, auf migrationspolitischer Ebene der EU und damit im *Global Approach to Migration* in den Dienst von Migrationssteuerungsmaßnahmen gestellt wird. In jedem Kapitel finden sich entweder in einem eigenen Punkt, im Verlauf oder in den Fußnoten kritische Anmerkungen, die den Blickwinkel dieser Arbeit erweitern sollen.

1.3. Theoretischer Rahmen

An dieser Stelle soll ein kurzer Abriss über die migrationstheoretischen Ansätze gegeben werden, die für diese Diplomarbeit von besonderer Bedeutung sind. Die einzelnen Migrationstheorien erheben den Anspruch auf Mikro- bzw. Makroebene darzulegen, warum Menschen ihre Herkunftsländer verlassen. Die neoklassische makroökonomische Theorie der Push- und Pullfaktoren sieht die Ursache von Migrationsbewegungen in räumlichen Disparitäten (vgl. Haug 2000:1ff.). Pushfaktoren (Schubfaktoren) veranlassen Menschen von ihrem Heimatort wegzugehen und sind demnach Motive, die im Bereich des Herkunftslandes anzusiedeln sind. Zu den Schubfaktoren gehören unter anderem Armut, Arbeitslosigkeit, Naturkatastrophen, Kriege, soziale Diskriminierung oder Frustration. Als Gegenkraft dazu gibt es die Pullfaktoren (Sogfaktoren), welche im Zielland anzusiedeln sind und von dort aus für Menschen aus anderen Staaten attraktiv wirken. Hierzu zählen unter anderem Wohlstand, Arbeitsplätze, Sicherheit und Freiheit. Diese Push- und Pullfaktoren korrelieren miteinander und so ist der Entschluss zur Migration häufig Ausdruck einer Vermengung dieser beiden Ebenen (Nuscheler 2004:102f.). Die Europäische Kommission erwähnt in ihren Publikationen im Bereich der Migrationspolitik die Push- und Pullfaktoren mehrfach explizit: Pushfaktoren wie Armut und Perspektivlosigkeit werden im Zusammenhang mit der gezielten Verknüpfung von Migration und Entwicklung als Instrumente definiert, deren Bekämpfung zur Eindämmung von irregulären Migrationsbewegungen führen könne (Europäische Kommission 2006b:6). Auch Pullfaktoren, wie etwa der informelle Sektor innerhalb der EU werden im Kontext der Bekämpfung der irregulären Migration ausdrücklich angesprochen (vgl. Europäische Kommission 2005c:4).

Die Gründe für Migrationsbewegungen sind jedoch wesentlich komplexer, als es die Theorie der Push- und Pullfaktoren erahnen lässt. Wie viele Migrationstheorien, ist auch die Theorie

der Push- und Pullfaktoren als in der Materie verhafteter monokausaler Erklärungsversuch zu verstehen und nicht Ausdruck interdisziplinärer Entstehung (vgl. de Haas 2008a:2f.; vgl. Massey et al. 1993:432). Aufgrund dieser isolierten Betrachtungsweise wurden in den letzten Jahrzehnten immer mehr Stimmen laut, die die Entwicklung einer ganzheitlichen Migrationstheorie forderten (vgl. de Haas 2008a:3, vgl. Nuscheler 2004:27).

Die im anthropologischen und soziologischen Bereich angesiedelte Theorie der Migrationsnetzwerke versucht diesem interdisziplinären Anspruch gerecht zu werden, indem sie überdies die Bedeutung von kulturellem und sozialem Kapital in Form von Informationen über Migrationsrouten und Arbeitsplätzen im Zielland betont. Auch die Formierung von Gruppierungen im Zielstaat wird durch solche Netzwerke gefördert und führt dazu, dass eigene Infrastruktureinrichtungen entstehen, die den MigrantInnen den Alltag erleichtern und ihnen ein Sicherheitsgefühl verschaffen sollen (vgl. Castles/Miller 2009:28f., vgl. Widgren/Martin 2003:191f.). Weiters nimmt die Familie von MigrantInnen eine besonders wichtige Stellung ein und wirkt oftmals federführend. Die Entscheidung zu migrieren ist demnach nicht selten eine Widerspiegelung der Interessen der Familie, in denen der Migrant/ die Migrantin als eine Art Handlanger dient (vgl. Castles 2000:272). „Once a movement is established, the migrants mainly follow ‘beaten paths’ and are helped by relatives and friends already in the area of immigration” (Stahl zit. nach Castles 2000:272).

Besondere Relevanz kommt auch der verwandten transnationalen Theorie zu, bei der es auch nach der Immigration in den Zielstaat bei einer intensiven Bindung zum Herkunftsstaat bleibt, was sich auch im oftmaligen Pendeln zwischen den beiden Ländern niederschlägt. Der transnationale Ansatz nimmt vor allem im Zusammenhang mit der Rückkehrmigration eine maßgebliche Rolle ein (vgl. van Houte/Davids 2008:1412). Es ist jedoch wichtig zu erwähnen, dass die bloße Tätigkeit von *remittances* und der regelmäßige Kontakt zum Herkunftsland einen Migranten/eine Migrantin nicht automatisch dieser Kategorie zugehörig machen. Vielmehr bedarf es einer zentralen und mehrdimensionalen Ausrichtung des alltäglichen Lebens auf die Nahebeziehung zum Herkunftsland (vgl. Castles/Miller 2009:30ff.). Diese Herausbildung von transnationalen Gruppierungen steht in einem permanenten Spannungsverhältnis zu der Souveränität des Nationalstaates (vgl. Castles 2000:279).

1.4. Begriffsklärungen

An dieser Stelle sollen die Definitionen der zwei zentralen Termini „Entwicklung“ und „Migration“ wiedergegeben werden, die dieser Arbeit zu Grunde gelegt werden. Zwar sind dies Begrifflichkeiten, die im alltäglichen Sprachgebrauch oft ohne vermeintliche Verständnisschwierigkeiten verwendet werden. Trotzdem können diesen Begriffen – je nach Anschauung – unterschiedliche Bedeutungen zukommen.

1.4.1. Entwicklung

Die EU fasst unter Entwicklung in Anlehnung an die Millenium Development Goals (MDGs)[7], vorrangig die Reduzierung von Armut auf. Überdies und im Zusammenhang damit sollen auch demokratische Strukturen gefördert, der Schutz von Menschenrechten ausgeweitet und *capacity building* betrieben werden. Neben diesen Aspekten wird aber auch der Vergabe von Handelserleichterungen ein entwicklungsförderndes Potential zugeschrieben: Durch die Verringerung von protektionistischen Maßnahmen soll der Markt der EU für Importe aus den Drittstaaten zugänglich gemacht werden. Hinsichtlich der Art der Umsetzung wird viel Wert auf Eigenverantwortlichkeit und Mitbestimmung gelegt, wodurch die Menschen in den betroffenen Staaten demnach selbst zu ihrer Entwicklung beitragen sollen (vgl. Europäische Union 2010; vgl. Europäische Kommission 2010c:9).

1.4.2. Migration

Innerhalb der europäischen Mitgliedsstaaten gibt es keine einheitliche Definition von MigrantInnen: So kommt es dazu, dass manche Mitgliedsstaaten zeitliche Komponenten heranziehen und etwa einen einjährigen Aufenthalt als Voraussetzung verlangen, während hingegen andere auf die Intention des Aufenthaltes eingehen (vgl. Haase/Jugl 2008).[8] Der Großteil der MigrantInnen, nämlich geschätzte 740 Millionen, migrieren nicht zwischen Staaten, sondern innerhalb ihres Heimatstaates und werden als BinnenmigrantInnen bezeichnet. Davon zu unterscheiden sind die internationalen Migrationsbewegungen, welche als Summe aller grenzüberschreitenden Wanderungen verstanden werden und in Zahlen ausgedrückt etwa 214 Millionen MigrantInnen ausmachen (vgl. UNDP 2009:21; Nuscheler

[7] Die insgesamt acht MDGs wurden im Jahr 2000 von 191 Staaten unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen in der „Millenium Declaration“ festgehalten. Migration ist kein integraler Bestandteil dieser acht Zielsetzungen (vgl. Usher 2005:8).

[8] Menschen, die bereits in zweiter oder dritter Generation in der EU leben und somit keine eigene Migrationserfahrung haben, werden in dieser Arbeit nicht als MigrantInnen bezeichnet (Haase/Jugl 2008).

2004:52).[9] Gegenstand dieser Arbeit ist aber nicht die gesamte internationale Migration, sondern nur die von Drittstaatsangehörigen in die und von der EU, die in etwa 18,5 Millionen MigrantInnen umfasst.[10] Darin sind nicht die irregulären Migrationsbewegungen enthalten, die für diese Arbeit von besonderer Bedeutung sind. Diese mache laut Schätzungen in den Augen der Kommission wortgemäß „eine kleine Minderheit" aus (Europäische Kommission 2009b:3). In Anbetracht der Tatsache, dass diese laut vagen Vermutungen – die irreguläre Migration ist naturgemäß nur schwer messbar – zumindest 4,5 Millionen ausmacht, kommt diese Bezeichnung einer Negation der Realität gleich (vgl. ebd.: 2009b:3).

Internationale MigrantInnen können in folgende Kategorien unterteilt werden (Castles 2000:270f.; Nuscheler 2004:52ff.):

1. Temporäre ArbeitsmigrantInnen, welche auch unter dem Begriff „GastarbeiterInnen" bekannt sind und für eine bestimmte Zeitspanne in das Zielland reisen, oft auch mit der Intention, *remittances* nach Hause zu schicken.
2. Hochqualifizierte und Business MigrantInnen, wie MitarbeiterInnen von internationalen Organisationen oder transnationalen Unternehmen. Diese Art der MigrantInnen ist ob ihrer Qualifikationen in den Zielländern sehr erwünscht.
3. Irreguläre MigrantInnen, die auch als undokumentierte oder illegale MigrantInnen bezeichnet werden. Menschen, die mit der Absicht migrieren, einen Job zu finden, jedoch nicht (mehr) über die erforderlichen Dokumente und Papiere verfügen.
4. Flüchtlinge, die sich einem anderen Land als ihrem Heimatstaat aufhalten, weil ihnen dort Verfolgung gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) droht.
5. AsylwerberInnen, die ihr Heimatland verlassen, um in einem anderen Staat Schutz vor Verfolgung zu suchen. Sie befinden sich in einem aufrechten Asylverfahren, wobei ihre Gründe unter Umständen nicht dem Kriterienkatalog der GFK entsprechen.
6. Zwangsmigration umfasst Flüchtlinge, AsylwerberInnen und Menschen, die sich aufgrund von gewissen Umständen gezwungen sehen, ihren Heimatstaat zu verlassen.

[9] Nur ein Drittel von ihnen migriert von einem Entwicklungsland in ein „entwickeltes Land", die anderen zwei Drittel wandern entweder zwischen Entwicklungsländern oder zwischen „entwickelten Ländern" (vgl. UNDP 2009:21).

[10] Zahl aus dem Jahr 2007. Aktuellere Daten sind über die Homepage der United Nations Population Division zwar abrufbar, jedoch mangels konkreten Bezug auf die EU und aufgrund der Inklusion von Binnenwanderung in diesem Zusammenhang nur wenig aussagekräftig. vgl. auch http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1 [letzter Zugriff 10.12.2010].

7. Familiennachzug/Familienzusammenführung: Menschen, die migrieren um einem Familienmitglied nachzureisen, das in einem Land bereits unter eine der genannten Kategorien subsumiert werden kann.
8. RückkehrmigrantInnen, welche nach einer bestimmten Zeit in einem anderen Land wieder in ihren Heimatstaat zurückkehren.[11]

Diese Einteilung von MigrantInnen in verschiedene Gruppen soll Charakter einer überblicksartigen Darstellung über die möglichen Ausprägungen von internationaler Migration haben. Viele dieser Gruppen werden im Verlauf dieser Diplomarbeit immer wieder erwähnt. Diese Kategorisierung soll aber nicht über den Umstand hinwegtäuschen, dass es in der Realität häufig zu Überschneidungen kommt und insbesondere der völkerrechtliche Dualismus zwischen freiwilliger und erzwungener Ausreise oft nicht einzuhalten ist (vgl. Emmer 2004:330ff., vgl. Nuscheler 2004:55). Die Differenzierung in AsylwerberInnen und irregulären MigrantInnen, stammt aus der Zeit des Kalten Krieges, wo diese Kategorisierung relativ leicht eingehalten werden konnte. Heutzutage lässt sich diese starre Dichotomie allerdings nicht mehr einwandfrei durchführen: Immer mehr irreguläre MigrantInnen verlassen ihr Heimatland nicht nur freiwillig, sondern fühlen sich, besonders aus wirtschaftlichen Gründen, dazu gezwungen. Gleichsam werden viele AsylwerberInnen zwar verfolgt, aber nicht aus Gründen, die im Kriterienkatalog der GFK angeführt sind (vgl. Angenendt 2007b:12).

Auch die Grenzen zwischen legaler und irregulärer[12] Migration sind fließend: so war der Aufenthalt der Mehrheit der in Europa legal lebenden MigrantInnen auch einmal illegal. Aber auch umgekehrt wird diese Wechselbeziehung sichtbar: So kommt ein Großteil der irregulären MigrantInnen in der EU, nicht – wie medial oft transportiert – illegal über den Seeweg nach Europa[13], sondern reist legal mit einem Visum ein. Diese sogenannten „visa overstayers“ waren im Besitz einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung, die mangels

[11] Ich habe bewusst nicht die Kategorie des/der TransitmigrantIn angeführt, da diese Definition auf der Mikroebene oft missinterpretiert wird: so werden auch Menschen, die sich über Jahre hinweg in einem Transitland aufhalten als TransitmigrantInnen bezeichnet, was wiederum die Unterteilung in eine solche Kategorie ad absurdum führt und nicht transparent macht. Der Migrationsforscher Hein de Haas spricht sich in diesem Zusammenhang für eine Betrachtung auf der Makro-Ebene (Transitmigration) aus (vgl. de Haas 2008b:14,20, vgl. Düvell 2006:3).

[12] Das Phänomen der irregulären Migration findet man in der Literatur auch häufig unter der diffamierend wirkenden Bezeichnung „illegale Migration“ und der neutraleren Formulierung der „nicht“ bzw. „undokumentierten Migration“ (Hödl et al. 2000: 17). Ich möchte in dieser Arbeit einheitlich den Begriff der irregulären Migration und des/der irregulären MigrantIn verwenden.

[13] In Italien sind dies beispielsweise nur etwa 10% aller MigrantInnen (vgl. de Haas 2008b:19).

Verlängerung den Aufenthalt irregulär werden ließ (vgl. de Haas 2008b:13,19; Nuscheler 2004:57; vgl. Roig/Huddleston 2007:377).[14] Als irreguläre MigrantInnen versteht man ferner Menschen, die ohne ein Visum oder eine andere Aufenthaltsgenehmigung in die EU einreisen. Die Motive (Arbeit, Familie) spielen dabei keine Rolle. Weiters zählen auch AsylwerberInnen, die nach einem rechtskräftig negativen Bescheid nicht ausreisen, als irreguläre MigrantInnen (vgl. Europäische Kommission 2006a:2; vgl. Europäisches Parlament 2010a). Wenn in dieser Arbeit daher von irregulärer Migration und irregulären MigrantInnen die Rede ist, so werden darunter all diese verschiedenen Gruppierungen verstanden.

Angesichts dieser Wechselwirkungen spricht man in letzter Zeit immer mehr von „gemischten Wanderungen“ und möchte damit zum Ausdruck bringen, dass sich Menschen, wie eben aufgezeigt, aus einer Vielzahl an Gründen zur Migration entschließen (vgl. Angenendt 2007b:12; vgl. Europäische Kommission 2006a:3).

[14] Hier wird deutlich, dass die Konzeption der irregulären Migration kein permanenter Zustand, sondern in der Regel phasenweise ist (Angenendt 2007b:11).

2. NEXUS VON MIGRATION UND ENTWICKLUNG

2.1. State of the Art

Die Verknüpfung der beiden Materien Migration und Entwicklung ist nicht gänzlich neu. Neu ist die Perspektive, aus der diese Verbindung wahrgenommen wird: In den 50er und 60er Jahren war man der Ansicht, dass Arbeitsmigration einen positiven Effekt auf die Herkunftsstaaten hat. So versuchten beispielsweise die Regierungen von Marokko, der Türkei und den Philippinen ihre StaatsbürgerInnen zu motivieren, als GastarbeiterInnen nach Westeuropa oder in die USA zu gehen. Trotz dieser anfänglichen Euphorie war der langfristige Effekt wirtschaftlich betrachtet weniger erfolgreich als angenommen (vgl. Castles 2008:3). Unter anderem aus diesem Grund und im Zusammenhang mit Braindrain trat man der Verknüpfung der beiden Bereiche Migration und Entwicklung seit den 70er Jahren wieder häufig mit Skepsis entgegen (vgl. de Haas 2006a:10). Durch die Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften in Industriestaaten und den damit verbundenen negativen Auswirkungen für die Herkunftsländer war man der Auffassung, dass Migration die Entwicklung hemmt (vgl. Newland 2007; Baraulina/Borchers 2008:6).

Erst im letzten Jahrzehnt kam es diesbezüglich zu einem Umdenken, was vorrangig auf die Neuakzentuierung in Richtung *brain gain* und *brain circulation*[15], auf den signifikanten Anstieg der *remittances*[16] und die Rolle der Diaspora zurückzuführen ist (vgl. de Haas 2008a:1). Sowohl Migrations- als auch EntwicklungsforscherInnen kamen demnach zu der Auffassung, dass MigrantInnen, die ihr Heimatland verlassen, unter günstigen Voraussetzungen auch zu dessen Entwicklung beitragen können (vgl. Newland 2007). Auf individueller Ebene brachte dieser Umschwung eine Neuakzentuierung mit sich, wie folgendes Zitat verdeutlicht: „Migrants who, having left their country, were once seen as

[15] Sowohl die Herkunfts- als auch Zielländer profitieren in Form eines Wissenstransfers von Migrationbewegungen (vgl. Castles 2008:12).

[16] Auch bezüglich *remittances* wurden euphorische Lobeshymnen laut, da sie direkt den Menschen vor Ort zu Gute kommen würden und kein Geld mehr für bürokratische Organisation von EZA aufgewendet werden müsse. Die Migrationsforscher Stephen Castles und Hein de Haas sprechen sich trotz dieser positiven Auswirkungen der *remittances* für eine Wahrnehmung in einem breiteren Kontext aus: Migration alleine ist nicht fähig, Entwicklung vor Ort zu erreichen. Vielmehr bedarf es einer mehrdimensionalen Eingliederung in den politischen und ökonomischen Bereich und dortiger Reformen, sodass es nicht zu einer gegenteiligen Entwicklung, in Form von hohen Inflationsraten und größeren Ungleichheiten kommt (vgl. Castles 2008:13; vgl. de Haas 2006b:21).

embodying the problem of the 'brain drain' are now being courted as agents of development" (Bakewell 2008:1341). Allgemeiner formuliert, war folgender Leitsatz prägend: „Migration is no longer seen as a „problem", but as a „tool" for development" (Lavenex/Kunz 2008:441). Die Verknüpfung von Migration und Entwicklung wurde also zunehmend als Wunderformel betrachtet und migrationspolitische und entwicklungspolitische Aspekte wurden so miteinander verknüpft, dass daraus für alle Beteiligten positive Effekte resultierten: „There is an emerging consensus, that countries can cooperate to create triple wins – for migrants, for their countries of origin and for the societies that receive them" (UN General Assembly 2006). Seitdem betonte man also mehrheitlich das Potential von Migration und dessen fortschrittliche Auswirkung auf Entwicklung (vgl. Chetail 2008:184). In diesem Kontext wurde Migration zunehmend als Tatsache eingestuft, derer man sich mittels gezielter Steuerung und dem geschickten Einsatz von *remittances* in einer für die Herkunftsstaaten profitierende Art und Weise annähern muss (vgl. Lavenex/Kunz 2008:441).

Doch warum kam es während der letzten Dekade zu einem gesteigerten Interesse an der Wechselwirkung zwischen Migration und Entwicklung? Kathleen Newland, Direktorin des Migration Policy Institutes (MPI) ist der Ansicht, dass es dafür drei verantwortliche Faktoren gibt: Zum einen die steigenden *remittances* und deren positive Auswirkungen auf die Herkunftsländer, weiters die Unsicherheit über etwaige negativen Folgen des Braindrain und schließlich das zentrale Anliegen vieler Zielstaaten, dass quantitativ mehr Leistungen im Bereich der EZA gleichzeitig zu einem sukzessiven Abriss der Migrationsbewegungen führen (Newland 2007). Die Politikwissenschaftlerinnen Sandra Lavenex und Rahel Kunz sind zudem der Ansicht, dass sich die internationale Staatengemeinschaft im Zuge der Krise der EZA-Leistungen, welche unter anderem durch die notwendige Finanzierung der MDGs bedingt ist, nach alternativen Geldern umsehen muss, die potentiell entwicklungsfördernd sind. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die bereits erwähnten *remittances* von maßgeblicher Bedeutung (Lavenex/Kunz 2008:440).

Der Nexus von Migration und Entwicklung in dieser expliziten Bezeichnung wurde auf wissenschaftlicher Ebene zum ersten Mal im Jahr 2002 von Ninna Nyberg Sørensen et al. in dem Artikel „The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options. State of the Art Overview" thematisiert (vgl. Nyberg Sørensen et al. 2002; vgl. Lavenex/Kunz 2008:441). Ferner gab es dazu im letzten Jahrzehnt eine große Anzahl an Publikationen und Initiativen, wobei man hier besonders die Rolle der International Labour Organization (ILO) hervorheben

muss, die das entwicklungsfördernde Potential von *remittances* bereits in den 90er Jahren thematisierte und im Jahr 2000 die Konferenz *Making the Best of Globalization: Migrant Worker Remittances and Micro Finance* veranstaltete. Weiters kommt der *International Organization for Migration* (IOM) in diesem Diskurs eine tragende Rolle zu, da sie 2001 den *International Dialogue on Migration* initiierte. 2003 wurde die *Global Commission on International Migration* (GCIM) gegründet, deren Aufgabe es ist, die möglichen Verknüpfungen von Migration mit anderen Bereichen, darunter auch Entwicklung zu untersuchen. Im gleichen Jahr fing auch die Weltbank an, den Nexus von Migration und Entwicklung zu behandeln, sie konzentrierte sich dabei auf finanzielle Aspekte und betonte das entwicklungsfördernde Potential von *remittances*. 2003 fand zudem auch die erste internationale Tagung in London statt: Die *International Conference on Migrant Remittances. Development Impact, Opportunities for the Financial Sector and Future Prospe*cts. Drei Jahre später folgte die *Conference on Migration and Development* in Brüssel, die von der belgischen Regierung, der IOM, der Weltbank und der Europäischen Kommission veranstaltet wurde. Diese Konferenz sollte unter anderem die Weichen für den *High Level Dialogue on Migration and Development* der Vereinten Nationen, der im Herbst 2006 stattfand, ebnen. Als Reaktion darauf wurde ein *Global Forum on Migration and Development (GFMD)* institutionalisiert, das fortan jährlich[17] tagen soll (Castles/Miller 2009:58; Lavenex/Kunz 2008:447ff.). Dieses Gremium wurde – obwohl ursprünglich anders gedacht – nicht innerhalb der Strukturen der Vereinten Nationen, sondern auf staatlicher Ebene implementiert. Es soll einen ganzheitlichen und praxisbezogenen Blick über die Schnittstelle zwischen Migration und Entwicklung fördern (vgl. Chetail 2008:205f.).

Der Nexus von Migration und Entwicklung wird von den unzähligen internationalen Akteuren unterschiedlich akzentuiert, wobei man grob gesagt zwei Stränge unterscheiden kann: Zum einen sind dies diejenigen, die die Rechte der MigrantInnen in den Vordergrund rücken (UNO, IOM, ILO, NGOs) und zum anderen diejenigen, die den wirtschaftlichen Aspekt und die *remittances* betonen (Weltbank, IWF, OECD). Als der internationale Diskurs über Migration und Entwicklung Ende der 90er bis Anfang der 2000er Jahre vorrangig von der IOM und der ILO geprägt wurde, lag der Fokus auf der Bewahrung der Integrität der Rechte der MigrantInnen. Diese prioritäre Ausrichtung änderte sich, als sich 2003 auch die Weltbank in die Debatte einschaltete und die entwicklungsfördernde Kraft der *remittances*

[17] 2007 in Brüssel, 2008 in Manila, 2009 in Athen, 2010 in Puerto Vallarta (Mexiko).

hervorhob. In den letzten Jahren setzte sich diese wirtschaftszentrierte Dimension auf internationaler Ebene immer stärker durch und wurde zum richtungweisenden Paradigma. Dennoch hat sie dem ersten humanistischen Strang nicht gänzlich den Rang abgelöst und die beiden Ansätze konkurrieren innerhalb der internationalen Auseinandersetzung über den Nexus von Migration und Entwicklung nach wie vor miteinander (vgl. Lavenex/Kunz 2008:440ff.; vgl. Langthaler 2008:6ff.; vgl. Chetail 2008:203).

2.2. Der Nexus von Migration und Entwicklung in der EU

Der Nexus von Migration und Entwicklung tritt innerhalb der europäischen Migrationspolitik zum ersten Mal 1994 zu Tage, als die europäischen Minister für Entwicklungshilfe fordern, mittels EZA-Leistungen den Migrationsbewegungen zu begegnen (de Haas 2006b:15). Einige kritische Stimmen betonen jedoch, dass der Nexus auf europäischer Ebene – anders als international betrachtet – eine andere Gestalt annahm und jahrelang vielmehr als „migration-security nexus“ verwendet wurde. Dieser Ansatz sieht unkontrollierte Migrationsbewegungen als sicherheitsgefährdende Komponente für den Zielstaat an (Geddes, Guiraudon, Kostakopoulou, Huysmanns zit. nach Lavenex/Kunz 2008:440).

Trotz dieser kritischen Einwände hat die internationale Auseinandersetzung mit dem Nexus von Migration und Entwicklung die europäische Migrationspolitik in vielen Bereichen tangiert und beeinflusst (vgl. Lavenex/Kunz 2008:440). So wurde im Jahr 1998 während der österreichischen EU Ratspräsidentschaft das Strategiepapier zu Migration und Asyl herausgegeben, welches jedoch wenig später aufgrund seiner Unvereinbarkeit mit der GFK teilweise wieder revidiert wurde. Kurz darauf wurde auf Initiative des dänischen Außenministeriums die *High Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG) ins Leben gerufen, welche sich mittels der Erstellung von individuellen Aktionsplänen[18] mit den Ursachen von Flucht- und Migrationsbewegungen auseinandersetzen und diese mittels gezielter EZA-Leistungen verringern sollte[19] (vgl. Chetail 2008:193f.; vgl. Phuong 2008:343).

[18] Insgesamt wurden für sechs Staaten Aktionspläne entwickelt: Marokko, Sri Lanka, Afghanistan, Somalia, Irak und Albanien (Phuong 2008:343).

[19] Hier wenden KritikerInnen jedoch ein, dass der wahre Fokus auf Migrationskontrollmaßnahmen und der Rückübernahme von irregulären MigrantInnen gelegt wurde (vgl. Chetail 2008:194, vgl. Lavenex/Kunz 2008:444). Überdies waren manche Staaten mit deren Aktionsplänen unzufrieden. Marokko etwa interpretierte seinen Aktionsplan als Ausdruck einseitiger Interessen der EU. Dazu muss man allerdings festhalten, dass die HLWG sich an und für sich für einen ganzheitlicheren Ansatz innerhalb der Asyl- und Migrationspolitik

Erste Spuren des Nexus von Migration und Entwicklung auf europäischer Ebene sind also auch in der Implementierung des *root causes*[20] Ansatzes zu verorten:

> „In parallel with this first experimentation in linking migration with external relations and development, the European Council has incorporated the root causes approach as a core competent of the European Union policy on migration“ (Chetail 2008:194).

Im Tampere Programm von 1999 wurde erstmals die Notwendigkeit eines „umfassenden Migrationskonzeptes“, in welchem auch die Förderung der Entwicklung in den Herkunftsstaaten enthalten ist, niedergeschrieben (Europäisches Parlament 1999).

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 führten dazu, dass Migrationskontrollmaßnahmen in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerieten und in den außenpolitischen Bereich eingegliedert wurden (vgl. Verhaeghe 2009:8). Dieser Paradigmenwechsel wird durch zwei Mitteilungen der Europäischen Kommission in den Jahren 2002 und 2005 deutlich (vgl. Chetail 2008:200). Die Mitteilung im Jahr 2002[21] kann als Ausdruck des Versuchs gewertet werden, eine potentielle Schnittstelle zwischen Migration und Entwicklung zu verorten, indem Entwicklung explizit als Instrument zur Kontrolle von Migrationsbewegungen angesehen wird. 2005 wird diese Ansicht in einer weiteren Mitteilung[22] revidiert und das entwicklungsgestaltende Potential von Migration in Form von zirkulärer Migration und *remittances* betont. Der *Global Approach to Migration* setzt diesen bestehenden Trend fort, worin die Europäische Kommission einen strukturellen Wandel innerhalb der europäischen Migrationspolitik ortet: weg von dem traditionellen und vorrangig „sicherheitsorientiertem“ Fokus hin zu einer positiven Betrachtung der Verknüpfung von Migration und Entwicklung (vgl. Tsianos/Ibrahim 2009:52f.; vgl. Bendel 2009:127).

Im Jahr 2006 veröffentlicht die afrikanische Union eine gemeinsame Position über Migration und Entwicklung, in der sie die Notwendigkeit einer win-win-win Situation für Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten unterstreicht. Bezug nehmend auf dieses Erfordernis fanden diverse Konferenzen wie die Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung im Juli 2006 in Rabat und kurz darauf eine Ministerkonferenz in Tripolis statt. Diese hatten unter anderem den *Global Approach to Migration* zum Schwerpunkt. Im November 2007 trafen sich die

---

aussprach. In Widerspruch zu diesem Bestreben spiegeln die Aktionspläne vorrangig sicherheitspolitische Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten wider (vgl. Phuong 2008:343; vgl. Chou 2009:17f.).

[20] Dazu genauer siehe Punkt 2.3.

[21] Vgl. Europäische Kommission 2002b.

[22] Vgl. European Commission 2005b.

Minister der EU-Mitgliedsstaaten zum ersten EuroMed-Ministertreffen zum Thema Migration in Albufeira (Portugal), der EU-Afrika-Gipfel fand einen Monat später abermals in Portugal, diesmal in Lissabon, statt. Im September 2008 wurde unter der französischen EU Ratspräsidentschaft von den europäischen Innenministern der Pakt zu Einwanderung und Asyl[23] verabschiedet, dem allerdings lediglich Charakter eines „political commitments" (Verhaeghe 2009:9; vgl. Europäischer Rat 2008) zukommt. Ende 2008 folgte eine weitere Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung in Paris. Anschließend an diese multilateralen Konferenzen kam es zum Abschluss von bilateralen Abkommen mit Drittländern, etwa in Form von Mobilitätspartnerschaften[24] (vgl. Chetail 2008:203, 213; vgl. Europäische Kommission 2008:10).

2.3. Entwicklung statt Migration?

Im Zusammenhang mit der Herausbildung von Methoden zur Migrationssteuerung, kristallisierte sich neben den zwei bereits bekannten Verknüpfungen von Migration und Entwicklung[25] ein dritter, präventiver Ansatz heraus, wonach Entwicklung in den Herkunfts- und Transitstaaten Migrationsbewegungen eindämmt.[26] Entwicklung soll durch die Bekämpfung der *root causes* der Migration gefördert werden. Dies möchte man durch die Vergabe von EZA-Leistungen und der Gewährung von Handelserleichterungen[27] erreichen (vgl. de Haas 2006b:14f.; vgl. Lindstrøm 2005:593). Mit anderen Worten: „[…] at the national level, development aid and trade are seen as substitutes to migration" (de Haas 2006b:15).[28] Über die konkrete Ausgestaltung der *root causes* von Migration herrscht innerhalb der Wissenschaft und Politik keine Einigkeit und der Diskurs ist von konzeptionellen Unschärfen geprägt (vgl. Gent 2002:5; vgl. Lindstrøm 2005:593), was in den folgenden beiden Zitaten deutlich zum Ausdruck kommt:

[23] In diesem sind fünf Verpflichtungen enthalten, die im Wesentlichen den zentralen Zielsetzungen des *Global Approach to Migration* entsprechen (vgl. Rat der Europäischen Union 2008:4f.).
[24] Dazu siehe unter Punkt 7.
[25] 1) Migration hemmt Entwicklung. 2) Migration fördert Entwicklung.
[26] Dieser Ansatz wurde zum ersten Mal während der österreichischen Ratspräsidentschaft 1998 im Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik formuliert, wobei dieser jedoch in weiterer Folge durch die Aktionspläne der *High Level Working Group on Asylum and Migration* ersetzt wurde (vgl. Chetail 2008:193f.).
[27] Im Sinne der Etablierung von Freihandelsabkommen und Zulassung von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) (de Haas 2006b:21).
[28] Dies erscheint vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass Industrieländer durch protektionistische Maßnahmen Entwicklungsländern den Zugang zum Weltmarkt erschweren, in den Augen von de Haas unglaubwürdig (vgl. de Haas 2006b:31). Dies darf jedoch nicht falsch verstanden werden: Die Bekämpfung der *root causes* von Migration ist als erweiternde Strategie zu deuten, nicht aber als Ersatz restriktiver Migrationspolitiken (vgl. Gent 2002:15).

> "The problem of immigration, the dramatic consequences of which we are witnessing, can only be addressed effectively […] through an ambitious and coordinated development [plan] to fight its root causes" (Barroso zit. nach de Haas 2006b:4).
>
> „[…] Politicians, officials and the public still believe that if we can only work out and tackle the so-called 'root causes' of international migration, we can drastically reduce it" (Castles 2008:1).

Der *root causes* Ansatz wird von der Mehrheit der MigrationsforscherInnen, unter ihnen Hein de Haas und Stephen Castles – zumindest auf kurze und mittelfristige Sicht gesehen – abgelehnt und mit dem Gedankengang begründet, dass ein Mehr an Entwicklung das Mobilitätspotential vergrößert (Castles 2008:13). Die Herangehensweise, dass mehr Entwicklung die Migration eindämmen kann, beherbergt in den Augen der beiden Migrationsforscher „the implicit but contestable assumption that migration is undesirable and is therefore a problem – the antithesis of development – that subsequently can and should be 'solved'" (de Haas 2006b:5) und entspringt aus der Auffassung, dass Migration das Resultat von Armut, Unterentwicklung und Arbeitslosigkeit ist[29] (Castles/Miller 2009:73). Weiters: „[…] migration is perceived as a failure of development […] and can be prevented or at least mitigated through aid and development" (Chetail 2008:187).

Außerdem resultiert die Formel Entwicklung statt Migration in den Augen vieler MigrationsforscherInnen aus der Annahme, dass es tendenziell die Ärmsten der Armen sind, die migrieren. Innerhalb der Wissenschaft sei es allerdings weitgehend unbestritten, dass die Länder mit niedrigem BIP diejenigen sind, die die niedrigsten transkontinentalen Migrationsraten aufweisen[30] und die Mehrheit der internationalen MigrantInnen aus der Mittelschicht kommt und gebildet ist[31] (de Haas 2006b:5,23,25f.; vgl. Nuscheler 2004:22, vgl. Nyberg Sørensen zit. nach Chetail 2008:190; vgl. Usher 2005:14; vgl. Adams/Page 2005:1655). Bei dieser Sichtweise wird allerdings die Entscheidung zur Migration als

[29] Dies soll nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass zwischen diesen Faktoren sehr wohl ein Kausalzusammenhang besteht, wenn auch kein monokausaler. Dazu siehe anschließend unter 2.4.

[30] Dieses Phänomen wird auch in der „migration hump" deutlich, die besagt, dass sich die Zahl der EmigratInnen mit gesteigertem Wirtschaftswachstum vergrößert und erst auf lange Sicht (mehrere Jahrzehnte) gesehen bzw ab einem Bruttonationaleinkommen von etwa 4000 US Dollar pro Kopf verkleinert (vgl. Martin and Taylor zit. nach de Haas 2006b:26ff, vgl. Nyberg Sørensen et al. 2002:29, vgl. Chetail 2008:192, vgl. Wiedemann 2009:8, vgl. Parkes 2009a:335).

[31] In Bezug auf die transkontinentale, risikoreichere und kostenspieligere Süd-Nord Migration, nicht aber zutreffend auf die Süd-Süd Migration zwischen den ärmsten Ländern und zwischen den ärmsten Ländern und Schwellenländern (Bakewell zit. nach de Haas 2006b:25).

monokausal und allein aus wirtschaftlichen Motiven bedingt abgestempelt. Diese Pauschalisierung sollte man mit Vorsicht genießen, da der subjektive Wille zur Migration die Summe einer Vielzahl von Faktoren ist. In den Augen von Nobelpreisträger Amartya Sen sollte sich dies auch in einer holistischeren Definition des Entwicklungsbegriffes widerspiegeln, der über rein ökonomische Faktoren, wie das BIP pro Kopf hinausgeht. Demgemäß formuliert Amartya Sen Entwicklung als Ausweitung von „real freedoms" und „human capabilities" (Sen 2001, vgl. Faist 2006:6).

Trotz etlicher wissenschaftlicher Arbeiten und breitem Konsens in der Migrationsforschung über diese dargelegte Wechselwirkung, fand sie immer noch keinen Einzug in viele Politikerkreise (vgl. Castles 2008:1,13). Die Europäische Kommission etwa vertritt unter anderem den Standpunkt, dass mittels der Bekämpfung der *root causes* von Migration etwa durch EZA-Leistungen, Migrationsbewegungen eingedämmt werden können (vgl. European Commission 2006a:4f.).

Als Mittel, um die irreguläre Migration präventiv zu bekämpfen, kommen neben EZA-Leistungen und Handelserleichterungen auch die neuen Formen der Migration, wie die zirkuläre und die Rückkehrmigration in Betracht. Bei der genaueren Reflexion über diese Instrumente, sticht jedoch eine Ungereimtheit ins Auge: Denn eigentlich geht es in diesem Unterkapitel um „Entwicklung statt Migration" und unter diesem Blickwinkel erscheint es ein wenig überraschend, dass mittels der Institutionalisierung neuer Migrationstypen potentielle zukünftige Migrationsbewegungen eingedämmt werden sollen. Hein de Haas bringt diese Diskrepanz treffend auf den Punkt: „[…] migration paradoxically becomes a medicine against migration" (de Haas 2006b:16).

Die konträren Positionen der Migrationsforschung und der EU-Politik stehen sich diametral gegenüber und nur die Tatsache, dass die EU die lange Perspektive dieser Strategie betont während die MigrationsforscherInnen das Scheitern auf kurze und mittelfristige Zeit beziehen (vgl. European Commission 2006a:4f; vgl. Castles 2008:1, vgl. de Haas 2006b:22) vermag ein wenig Licht in diesen Kontrast zu bringen.

2.4. Zusammenhang zwischen Armut und Migration

„Wer arm ist, migriert". Diese simple Formel erscheint auf den ersten Blick einleuchtend. Doch wie genau gestaltet sich diese Wechselwirkung von Armut und Migration? Kann Migration die Armut verringern oder sogar verstärken? Um diese Verknüpfung aufzeigen zu können, bedarf es der Gegenüberstellung globaler Wohlstandsindikatoren und globaler Migrationsbewegungen.

Als Maßstab für globale Wohlstandsindikatoren möchte ich nicht nur den rein ökonomischen Faktor des BIP pro Kopf, sondern zusätzlich auch die Parameter des Human Development Index (HDI) heranziehen, welche ebenso die Lebenserwartung und die Alphabetisierungsquote berücksichtigen. Der Human Development Report (HDR) 2009 steht erstmalig ganz im Zeichen von Migration und Entwicklung, wie der Titel „Overcoming barriers: Human mobility and development" verrät. In diesem Bericht aus dem Jahr 2009 kann man in der Tabelle „Human movement: snapshots and trends" bereits eine Rangordnung der teilnehmenden Staaten erkennen, worunter Norwegen den ersten und Niger den letzten Platz einnimmt. Diese Reihung wird gemäß der Parameter für globale Wohlstandsindikatoren des HDI durchgeführt. Betrachtet man nun die Staaten in den Kategorien „medium human development" und „low human development", so erkennt man bereits auf den ersten Blick, dass die prozentuelle Rate für die internationale Migration in Staaten mit mittlerer Entwicklung in der Regel höher ist, als die der Staaten mit niedrigerer Entwicklung, wobei es auf beiden Seiten Ausreißer gibt. Die höchste Wanderungsrate[32], in der Gruppe der „medium human development" Länder weist Jordanien mit 45,3% auf, während bei den Staaten mit „low human development" Burkina Faso mit 17,9% „Spitzenreiter" ist. Auffallend ist, dass die internationalen Wanderungsraten – je weiter man in der Rangordnung nach oben gelangt – eine breitere Dichte an zweistelligen Prozentzahlen aufweisen (vgl. UNDP 2009). Daraus könnte man vorsichtig schließen, dass die Bereitschaft zur internationalen Migration mit einem höheren Platz nach dem HDI positiv korreliert. Aufgrund der statistisch schwer messbaren irregulären Migrationsbewegungen, bleiben Schlussfolgerungen auf alleiniger Basis des HDR aber vage.

[32] Nicht einbezogen habe ich die besetzten palästinensischen Territorien, die mit 61,3% eigentlich die höchste Rate aufweisen (vgl. UNDP 2009:144).

Der Zusammenhang zwischen Armut und Migration ist also komplexer, als man auf den ersten Blick annehmen würde. Um dieser vielschichtigen Verknüpfung näher auf den Grund zu kommen, muss ferner auch der Begriff Armut genauer definiert werden: Armut ist ein sehr relativer Begriff, der vor allem im globalen Vergleich enorme Disparitäten aufweist. Zieht man hierzu die Definition des ersten Ziels der MDGs[33] heran, so ist unter extremer Armut ein Zustand zu verstehen, in dem Menschen mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen. Für diese chronisch armen Menschen ist die Möglichkeit zur Migration – sofern überhaupt gegeben mangels finanzieller und sozialer Ressourcen[34] auf den innerstaatlichen Raum beschränkt. Internationale MigrantInnen, sind häufig auf der Suche nach einem besseren Lebensstandard. Ihr Pushfaktor liegt auch in einer Form der Armut, gründet sich aber in der Regel nicht auf eine Überlebensstrategie, wie dies bei chronisch armen Menschen der Fall ist (vgl. Waddington/Sabates-Wheeler 2003:4ff.).

Internationale Migrationsbewegungen können die Armut potentiell verringern, wenn sie auch für die Herkunftsstaaten profitabel sind, etwa in Form von *remittances*, *brain gain*, Migrationsnetzwerken und zirkulärer Migration[35] (vgl. Skeldon 2002:73ff). Die positive Korrelation hinsichtlich der Armutsreduzierung schlägt sich bei den *remittances* dahingehend nieder, dass ein zehnprozentiger Anstieg der offiziellen internationalen *remittances* Leistungen im Durchschnitt zu einer 3,5%igen Reduzierung der Menschen führt, die in Armut leben müssen (Adams/Page 2005:1660). Umgekehrt muss man aber auch erwähnen, dass *remittances* bestehende Disparitäten noch verstärken können[36] und ihnen somit eine systemerhaltende Funktion zukommen kann. Überdies kann auch in Form eines Braindrain die Armut in den Herkunftsländern vergrößert werden (vgl. Skeldon 2002:73ff.). Auch darf man nicht außer Acht lassen, dass die Effekte von Migrationsbewegungen sehr unterschiedlich ausfallen können und es kein Patentrezept für Migrationsbewegungen gibt, die die Armut reduzieren: „For migrants, some may benefit from moving, but some may experience further impoverishment or move into poverty“ (Waddington/Sabates-Wheeler 2003:17). Migrationsbewegungen können demnach sowohl eine armutsreduzierende als auch eine armutsverstärkende Wirkung haben.

[33] Vgl. http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml [letzter Zugriff 10.12.2010].
[34] Etwa fehlender Zugang zu Migrationsnetzwerken oder spärlicher Informationsstand über Migrationsbewegungen (Waddington/Sabates-Wheeler 2003:12).
[35] Das Konzept der zirkulären Migration wird besonders innerhalb der Migrationsforschung aufgrund seiner temporären Kategorisierung von Migrationsbewegungen kritisiert (vgl. Vespermann 2009:139f.).
[36] Dies vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass chronisch arme Menschen in der Regel nicht am internationalen Migrationsgeschehen teilnehmen können und somit ohnehin schon vorhandenen Disparitäten noch manifester werden (vgl. Waddington/Sabates-Wheeler 2003:17).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die simplifizierte Formel „wer arm ist, migriert", zwar nicht ohne Weiteres auf internationale Migrationsbewegungen anwendbar ist, jedoch dennoch ein starker Kausalzusammenhang zwischen Armut und Migration besteht. Zu Aufklärung dieser Verknüpfung, bedarf es, wie dargelegt werden konnte, einer genauen Definition beider Begriffe: Die Migrationsbewegungen der Ärmsten der Armen bleiben demnach in aller Regel mangels finanzieller als auch sozialer Ressourcen, auf den innerstaatlichen Raum beschränkt und sind vorrangig Ausdruck einer Überlebensstrategie. Auf internationaler Ebene sind MigrantInnen größtenteils Menschen, die nicht zu den chronisch Armen gehören. Ihre Migrationsentscheidung ist häufig Ausdruck des Strebens nach einem besseren Lebensstandard (vgl. Skeldon 2002:67ff.; vgl. Waddington/Sabates-Wheeler 2003:4ff.; vgl. Castles 2000:272).

2.5. Schlussfolgerungen

Wie der Nexus von Migration und Entwicklung materiell tatsächlich verwendet wird, bedarf einer vorherigen Definition und kontextuellen Einbettung, da ansonsten lediglich von einer Wechselbeziehung auszugehen ist. Weiters weist die Schnittstelle – unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – folgende mehrdimensionale Besonderheit auf:

> „The intersection of international migration and development is not a simple crossroad. It more strongly resembles a complex modern freeway intersection, with multiple levels, on- and off-ramps, and many opportunities to take the wrong direction. But the intersection also offers an efficient way to move towards a destination, and increasing numbers of governments and institutions are determined to ride international migration towards a future of greater prosperity. Unfortunately, at this point they have no roadmap" (Newland 2007).

Demzufolge ist der Nexus von Migration und Entwicklung - vor allem bei seiner Verwendung innerhalb der europäischen Migrationspolitik - geprägt von „politischen Doppeldeutigkeiten" und „strategischer Unschärfe" (Pastore 2007:3). Wie sich aus dem bisher Dargelegten ergibt, können dem Nexus von Migration Entwicklung folgende Bedeutungszuschreibungen zugeschrieben werden:[37]

[37] In dieser Form konnte ich eine Auflistung der möglichen Bedeutungen des Nexus von Migration und Entwicklung in der Literatur nicht ausfindig machen.

1. Migration hemmt Entwicklung
2. Migration fördert Entwicklung
3. Entwicklung statt Migration
4. Entwicklung fördert Migration[38]

Auf internationaler Ebene ist der zweite Ansatz vorherrschend, wobei es innerhalb desselben bei den internationalen Akteuren zu unterschiedlichen Akzentuierungen kommt: So konzentrieren sich manche Organisationen (UNO, IOM, ILO) auf die Rechte der MigrantInnen und dem Schutz derer, während andere Akteure (Weltbank, IWF, OECD) vorrangig auf wirtschaftliche Belange unter besonderer Berücksichtigung der *remittances* Bedacht nehmen. Die Rangordnung dieser beiden Schwerpunktsetzungen ist wechselhaft, wobei momentan der wirtschaftliche Ansatz vorherrschend ist (vgl. Lavenex/Kunz 2008:448f.). Innerhalb dieses zweiten Ansatzes hat sich in den letzten Jahren auch eine bedeutende Unterkategorie herauskristallisiert, wonach Remigration die Entwicklung fördert. Dieser Konnex wird vor allem im Zusammenhang mit der zirkulären Migration, den Mobilitätspartnerschaften und den Rückübernahmeabkommen auf europäischer Ebene verwendet.

Innerhalb der europäischen Migrationspolitik koexistieren seit der Implementierung des *Global Approach to Migration* im Jahr 2005 sowohl der zweite als auch der dritte dieser Ansätze – nicht immer konfliktfrei – nebeneinander, ein Umstand, der zusätzlich zu dieser „strategischen Unschärfe“ und der Fragmentierung des Nexus von Migration und Entwicklung auf europäischer Ebene beiträgt (vgl. Pastore 2007:3,5). Demnach kann man festhalten, dass die EU im *Global Approach to Migration* mit einer mannigfaltigen Konzeption des Konnex von Migration und Entwicklung operiert, der Migration an und für sich als Potential ansieht, jedoch nur, solange die Migrationsbewegungen in geordneten Bahnen ablaufen und gesteuert werden können. Mit anderen Worten: „[…] Migration wird zunehmend als positiv im Sinne eines Potentials für alle Beteiligten betrachtet. Voraussetzung ist allerdings Kontrolle und entsprechendes Management“ (Langthaler 2008:6). Man kann also folgern, dass Entwicklung auf migrationspolitischer Ebene der EU erst seit 2005 als Ziel an sich verstanden wird. Die Gründe für diese neue Akzentuierung liegen zum einen in der

[38] Kritische Position, die von MigrationsforscherInnen wie Hein de Haas und Stephen Castles vertreten wird. Diese sind der Ansicht, dass durch Entwicklung die Migrationsbewegungen nicht eingedämmt werden können, sondern die Mobilitätsbereitschaft dadurch noch erhöht wird.

immer stärker werdenden internationalen Debatte rund um die positiven Auswirkungen des Nexus von Migration und Entwicklung und weiters in der neu gewonnenen Erkenntnis[39], dass eine unilaterale sicherheitspolitische Ausrichtung der europäischen Migrationspolitik Migrationsbewegungen nicht steuern kann (vgl. Lavenex/Kunz 2008:446).

Bei der Verwendung des Nexus von Migration und Entwicklung, erscheint das Erfordernis essentiell, Migration nicht als Substitut für EZA-Leistungen und umgekehrt auch Entwicklung nicht als Ersatz von internationaler Migration zu sehen. Mit anderen Worten: „Migration is neither a panacea for development nor the opposite" (Taylor 2006:20).

[39] Hervorgerufen unter anderem durch die tragischen Ereignisse vor den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla, siehe weiter unter 4.

3. STEUERUNG VON MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN DER EU

3.1. Entwicklung

In der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg war die europäische Migrationspolitik vorrangig durch bilaterale und multilaterale Kooperation gekennzeichnet, die meist postkoloniale Machtverhältnisse widerspiegelte. Diese Epoche der Zusammenarbeit, wurde im Jahr 1973 durch die Ölkrise unterbrochen und die Stimmung im westlichen Europa, die ohnehin schon von überwiegend negativen Haltungen gegenüber MigrantInnen geprägt war, verschlechterte sich noch mehr. Die westeuropäischen Staaten, reagierten im Alleingang – ohne Abstimmung mit anderen westeuropäischen oder mit den Herkunftsstaaten – auf diese Ereignisse, indem sie ihre Gesetze restriktiven Novellen unterzogen und die Rückkehrmigration forcierten. Seitdem war die Migrationspolitik vorrangig von der vorrangigen Durchsetzung nationaler Interessen dominiert (Pastore 2007:2f.; vgl. de Haas 2006b:9f.). Der Bereich der Migrationspolitik und Migrationssteuerung war also europaweit jahrelang von national zentrierter Zusammenarbeit durch die jeweiligen Innenminister geprägt. Man war der Ansicht, dass die Thematik der internationalen Migration in den Bereich der Innenpolitik fällt und mit der Außenpolitik eines Landes – wenn überhaupt – nur entfernt zu tun hat. Es gab weder Anzeichen von gegenseitigem Informationsaustausch mit den Herkunftsländern von MigrantInnen noch Spuren von „systematischer Koordinierung“ der Migrationssteuerung. Dieser starr nationale und restriktive Zugang verfehlte jedoch klar seinen Zweck: die Einwanderung nahm kein Ende, sondern trat vielmehr in differenzierter Weise (AsylwerberInnen, Familienzusammenführung, irreguläre MigrantInnen) zu Tage (vgl. Pastore 2007:2). Anders ausgedrückt: „Increasing restrictiveness even had the counterproductive effect in the form of ‘now or never’ migration” (de Haas 2006b:10).

Ab Mitte der 80er Jahre fand ein strukturelles Umdenken in Richtung einer Koordination unter den europäischen Ländern und einer Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern statt, da man die Ausweglosigkeit des rein auf Restriktivität beruhenden und „unilateralen Migrationskontrollansatzes“ einsah.[40] Der Bereich der Migrationssteuerung und

[40] An dieser Stelle kommt es auf migrationspolitischer Ebene zur Etablierung des *root causes* Ansatz.

Migrationspolitik war fortan durch die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten gekennzeichnet, welche sich in den Schengener Abkommen von 1985 und 1990 manifestierte (Pastore 2007:2; vgl. Castles 2004:217), die neben dem beginnendem Abbau von Grenzkontrollen unter anderem eine gemeinsame Visapolitik und eine einheitliche Strategie bei der Bekämpfung der irregulären Migration vorsahen. Anfang der 90er Jahre kam es zusätzlich in Folge des Zusammenbruches des Ostblockes und der damit einhergehenden Angst vor einem Ost-West Exodus sukzessive zu einer intensiveren Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten (vgl. Koslowski 2006:571).

Es kam also zu einem „Paradigmenwechsel“ im Bereich der Migrationssteuerung: von unilateraler Migrationskontrolle zu einem umfassenden Migrationsmanagement Ansatz: Migrationsbewegungen sollten gezielt so gesteuert werden, dass sie für alle beteiligten Akteure nützlich sind. Um den Weg zum Vertrag von Amsterdam mit dem Ziel die EU als „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ und damit zu einer flächendeckenden Harmonisierung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik zu ebnen, wurde 1998 unter anderem unter der österreichischen Ratspräsidentschaft, das bereits erwähnte Strategiepapier zu Asyl und Migration herausgegeben. In diesem war man sich erstmals einig, dass man im Rahmen der „externen Dimension“ der EU, die Kooperation mit Drittstaaten intensivieren muss, um Migrationsbewegungen besser steuern zu können (vgl. Chou 2009:12). Seitens der Organe der EU wurde also intensiv versucht die Asyl- und Migrationspolitik zum Regelungsgegenstand der ersten supranationalen Säule zu machen, was durch die Umsetzung des Vertrages von Amsterdam im Jahr 1999 – zumindest formell[41] – auch geschehen ist. Dieser Wechsel wurde zur Unfreude vieler Mitgliedsstaaten vollzogen, da davon Bereiche betroffen waren, die traditionell in die nationalstaatliche Kompetenz fielen und somit Ausdruck ihrer Souveränität waren (vgl. Lavenex 2006:329). Im Vertrag von Amsterdam wurde im Bereich der Migration jedoch bezüglich dieser Kompetenzverlagerung ausdrücklich folgendes festgehalten: “Measures adopted by the Council pursuant to points 3 and 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing in the areas concerned national provisions which are compatible with this Treaty and with international agreements” (European Communities 1997:30). Demgemäß können die Mitgliedsstaaten den Bereich der Steuerung der legalen Migration von Drittstaatsangehörigen nach wie vor für sich

[41] Siehe dazu kritisch Chetail 2008:195.

beanspruchen und auf nationalstaatlicher Ebene regeln[42] (vgl. Reslow 2010a:17). Der Bereich der Migrationssteuerung fällt demnach grundsätzlich in den Bereich der staatlichen Souveränität (vgl. Angenendt 2007b:20). Die EU ist lediglich für die Bestimmung der Rahmenbedingungen der Einreise zuständig, während die Vergabe der tatsächlichen Quoten den Mitgliedsstaaten obliegt (vgl. Europäisches Parlament 2010b).

Durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 kam es auf Ebene der europäischen Migrationspolitik zu einem fundamentalen Perspektivenwechsel: Der *root causes* Ansatz rückte in den Hintergrund, Migrationskontrollmaßnahmen gerieten in das Zentrum der Aufmerksamkeit und wurden in den außenpolitischen Bereich eingegliedert. Rund um die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik entbrannte fortan eine „security debate", die von sicherheitspolitischem Denken geprägt war (vgl. Verhaeghe 2009:8; vgl. Nuscheler 2004:23; Pastore 2007:2; vgl. Lindstrøm 2005:591). Dieser unilaterale sicherheitsorientierte Fokus wurde im Jahr 2005 bedingt unter anderem durch die dramatischen Ereignisse vor Ceuta und Melilla in Richtung einer umfassenden – auch andere politische Sphären integrierende – Migrationspolitik umgewandelt, die ihre Institutionalisierung im *Global Approach to Migration* fand (vgl. Janicki/Böwing 2010:129f.). Die Europäische Kommission formuliert in einer Mitteilung über die Bekämpfung der irregulären Einwanderung ganz deutlich: „Eine wesentliche Komponente zur Migrationssteuerung ist die Partnerschaft mit Drittländern, um die Kohärenz zwischen internen und externen Maßnahmen zu sichern" (Europäische Kommission 2006a:3).

Kritische Stimmen, wie die des Grenzforschers Henk van Houtum und die der Humangeographin Roos Pijpers argumentieren, dass die EU innerhalb ihrer Migrationspolitik eine ambivalente Strategie verwendet, da sie einerseits irreguläre Migrationsbewegungen, die ihrem Arbeitsmarkt angeblich nicht von Nutzen sind[43], zu bekämpfen versucht, während sie gleichzeitig legale Migration, die ihren wirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht, selektiv forciert (vgl. van Houtum/Pijpers 2007:292).

[42] Es ist allerdings hinzuzufügen, dass entgegen oftmaliger Behauptungen dieser Teil der Migration zahlenmäßig gering ist und nur einen Bruchteil der gesamten Migrationsbewegungen ausmacht. Den Großteil der Migrationsbewegungen in die bzw. innerhalb der EU macht nämlich die europäische Binnenwanderung aus, die sich der Steuerbarkeit aufgrund der Statuierung der Grundfreiheiten der EU entzieht (vgl. Faßmann 2008).

[43] Bezogen auf den strukturellen Bedarf an billigen Arbeitskräften in westlichen Ländern (Adepoju et al. 2010:52f., vgl. Castles 2004:215).

3.2. Instrumente zur Migrationssteuerung

Innerhalb der Mechanismen zur Migrationssteuerung kann man zwischen einer internen und einer externen Ebene unterscheiden: Die interne Dimension umfasst präventive Methoden, wie Visaregulierungen[44], strengeren Umgang mit Schleppern und Beschränkung der potentiellen Arbeitsplätze für MigrantInnen. Innerhalb der externen Dimension sind Rückübernahmeabkommen, Assoziations- und Kooperationsabkommen und der präventive *root causes* Ansatz von Relevanz, mittels derer der Bereich der Migration externalisiert werden soll (Lindstrøm 2005:589). Die ursprünglich von den Mitgliedsstaaten in den 1950er Jahren entwickelten Rückübernahmeabkommen repräsentieren eines der ältesten Werkzeuge, um Migrationsbewegungen zu kontrollieren (vgl. Bouteillet-Paquet zit. nach Roig/Huddleston 2007:367). Da diese im sechsten Kapitel ausführlich behandelt werden, möchte ich an dieser Stelle nicht näher auf sie eingehen.

Als Instrumente zur Migrationssteuerung innerhalb der externen Dimension können folgende Kooperationsabkommen der EU genannt werden, die allesamt obligatorische Klauseln zur Eindämmung irregulärer Migration beinhalten (vgl. Nuscheler 2004:182f, vgl. Lindstrøm 2005:600f.):

- Das MEDA-Regionalprogramm verfolgt vor allem sicherheitspolitische Zwecke und soll die Migrationsbewegungen aus dem afrikanischen Subsahara Raum eindämmen.
- Mithilfe des CARDS-Regionalprogrammes sollen in den westlichen Balkanländern mit Fokus auf Rumänien die Grenzkontrollen verschärft werden.
- Das TACIS-Regionalprogramm kommt im Bereich Osteuropa und Zentralasien zur Anwendung und soll besonders die Einschleusung von Drogen aus Afghanistan verhindern.
- Das Cotonou-Abkommen, welches ich nachfolgend auch aufgrund der geographischen Betroffenheit meiner Fallbeispielländer Mali und den Kap Verden in einem kurzen Exkurs behandeln möchte.

[44] Dies besonders in Anbetracht der Tatsache, dass viele der irregulären MigrantInnen legal mit einem Visum einreisen und dann die erlaubte Aufenthaltszeit überschreiten und man dieser Form der irregulären Migration nicht durch die strenge Absicherung und Kontrolle der Grenzen entgegenkommen kann (vgl. Angenendt/Parkes 2009).

Man darf nicht Außeracht lassen, dass die restriktiven Klauseln dieser Abkommen und die damit verbundene Absicherung der Außengrenzen die Gefahr beinhalten, dass es auch für AsylwerberInnen zunehmend schwieriger wird, in einen Mitgliedsstaat zu flüchten und dort Asyl zu beantragen (vgl. Adepoju et al. 2010:46, vgl. Lindstrøm 2005:593f., 600f.). AsylwerberInnen sind von irregulären MigrantInnen nicht sofort und – wenn überhaupt – erst nach langwieriger behördlicher Prüfung zu unterscheiden. Infolge der wachsenden Restriktivität sind sie immer häufiger auf ähnliche Strukturen, wie etwa Schlepper angewiesen, was die Unterscheidung zusätzlich erschwert (vgl. Angenendt 2007b:12). Die Tatsache, dass sie aufgrund der massiven Verschärfung der Grenzkontrollen von diesen Strukturen abhängig sind, um überhaupt um das Menschenrecht Asyl ansuchen können, ist – nicht nur rechtlich betrachtet – höchst bedenklich. Trotzdem muss man nach einer Alternative zu der starren Dichotomie zwischen AsylwerberInnen und irregulären MigrantInnen suchen und festhalten, dass es oftmals auch die restriktive Auslegung von Asylgesetzen seitens der Behörden ist, die Menschen den Flüchtlingsstatus trotz des Vorliegens materieller Voraussetzungen nicht zuerkennt. Die Vorgehensweise vieler EU-Mitgliedsstaaten zwischen schutzbedürftigen Flüchtlingen und bedrohlichen irregulären MigrantInnen[45], die es zu bekämpfen gilt, zu differenzieren, erscheint angesichts dieser fließenden Grenzen als äußerst fragwürdig.

3.2.1. Cotonou-Abkommen

Das Cotonou-Abkommen wurde am 23. Juni 2000 für einen Zeitraum von 20 Jahren zwischen den AKP-Staaten[46] und der EU abgeschlossen und beinhaltet unter anderem eine verstärkte Kooperation, Armutsbekämpfung, Förderung von *Good Governance* und Menschenrechten in den AKP-Staaten verbunden mit der Zielsetzung deren wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig zu gewährleisten (Michal-Misak 2006:240f.; vgl. Chou 2009:21).

Für diese Arbeit von besonderer Bedeutung ist Artikel 13 des Cotonou-Abkommens, der sich mit der Migrationsthematik befasst und davon ausgeht, dass die Ursachen von Migration unter anderem Armut, schlechte Lebens- und Arbeitsverhältnisse und Arbeitslosigkeit sind. Auch die Rückkehr wird explizit angesprochen: „each of the ACP States shall accept the return of and readmission of any of its nationals who are illegally present on the territory of a

[45] Dazu siehe Ratfisch/Scheel 2010:89ff.
[46] Zum gegenwärtigen Zeitpunkt umfasst diese Gruppe 79 Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (vgl. Janicki/Böwing 2010:128).

Member State of the European Union, at that Member State's request and without further formalities" (European Commission 2006b:13). Vom Anwendungsbereich des Artikel 13 ist jedoch grundsätzlich die Rückübernahme von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen ausgenommen. Nur wenn dies eine Partei als notwendige Voraussetzung erachtet, können zukünftige Abkommen um diese beiden Kategorien von MigrantInnen erweitert werden (vgl. Billet 2010:58).

Die Rechtsnatur und Bindungswirkung des Artikel 13 ist allerdings umstritten: Zum tatsächlichen Inkrafttreten dieser Klausel bedarf es nämlich eines ergänzenden Übereinkommens, das entweder auf bilateraler oder multilateraler Ebene abgeschlossen wird. In diesem Übereinkommen sollen Formalitäten über die Rückkehr und dem davon erfassten Personenkreis festgehalten werden (vgl. Roig/Huddleston 2007:371). Die Kommission stellt in einer Mitteilung über den „*Global Approach to Migration one year on*" fest, dass Artikel 13 als Ausgangspunkt für künftige bilaterale Übereinkommen zwischen einzelnen Mitglieds- und AKP-Staaten zu verstehen ist (vgl. European Commission 2006a:9). Eine Auslegung des Artikel 13, dass alle AKP-Staaten sich mit der Rückübernahme sämtlicher sich irregulär in der EU aufhältiger Staatsangehöriger einverstanden erklären würden, würde die bilateralen Rückübernahmeabkommen und deren gerade in jüngster Zeit von den Mitgliedsstaaten immer dringlicher werdende Erfordernis ad absurdum führen. Die Tatsache, dass etwa die Kap Verden, die zum AKP-Staatenkreis gehören, gerade in Rückübernahmeverhandlungen stehen, illustriert die mangelnde rechtliche Durchsetzbarkeit und Ineffizienz des Artikel 13 deutlich (vgl. Chou 2009:21). KritikerInnen bemängeln überdies, dass Artikel 13 als Druckmittel verwendet wird und als Ausdruck einer neuen Vorgehensweise innerhalb der europäischen Migrationspolitik zu deuten ist, wonach der Abschluss von Kooperationsabkommen „unter dem Banner der Entwicklungszusammenarbeit" an Migrationskontrollmaßnahmen gekoppelt wird (Janicki/Böwing 2010:129; vgl. Lavenex/Kunz 2008:445).

2005 und 2010 war das Cotonou-Abkommen Gegenstand von Änderungen, vor allem, um es auf die zentralen Zielsetzungen des *Global Approach to Migration* abzustimmen. Unter Berücksichtigung dieser Anpassung wurde zu Artikel 13 folgende gemeinsame Stellungnahme abgegeben:

> „Die Vertragsparteien kommen überein, ihren Dialog und ihre Zusammenarbeit im Bereich der Migration zu stärken und zu vertiefen und dabei auf den folgenden drei Komponenten eines umfassenden und ausgewogenen Ansatzes in der Frage der Migration aufzubauen:

> 1) Migration und Entwicklung, einschließlich Fragen im Zusammenhang mit Diaspora-Gemeinschaften, der Abwanderung von Fachkräften und Migrantenüberweisungen;
> 2) legale Migration, einschließlich Zulassungsverfahren und Mobilität von Fachkräften und Dienstleistungen; und
> 3) illegale Migration, einschließlich Menschenschmuggel und -handel, Grenzmanagement und Rückübernahme“ (Europäische Kommission 2010a).

3.3. Extraterritorialisierung der Migrationskontrolle

Im Gegensatz zu den internen Protesten seitens der Mitgliedsstaaten in Bezug auf herannahende Souveränitätseinbußen entpuppte sich die externe Ebene der europäischen Migrationspolitik als ein Kernbereich der Kooperation. In diesem Rahmen versuchten die Mitgliedsstaaten die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten zu forcieren, was in den letzten Jahren zu einer immer stärker werdenden Extraterritorialisierung[47] der Migrationskontrolle führte (vgl. Lavenex 2006:330f.). Das Verhältnis von interner und externer Dimension, das sich im Zuge des Prozesses der Vergemeinschaftung herauskristallisierte, wird von der Politikwissenschaftlerin Sandra Lavenex folgendermaßen beschrieben:

> „Whereas, internally, the move towards the Community Method of policy-making tends to intensify reluctance towards transfers of sovereignity, externally it creates an impetus for cooperation without compromising national asylum and immigration systems“ (Lavenex 2006:330).

Der Ansatz der Extraterritorialisierung der Migrationskontrolle[48] beinhaltet auf migrationspolitischer Ebene[49] die Maxime, Migrationskontrollmaßnahmen über die EU-Außengrenzen hinweg auszulagern, also zu extraterritorialisieren.[50] Als weitere Instrumente der Externalisierungspolitik der EU sind die beiden Schengener Übereinkommen, die Rückübernahmeabkommen und die EU-Osterweiterung im Mai 2004 zu nennen. Im Zuge dieser bisher größten Vergrößerung innerhalb der Geschichte der EU, wurde der Beitritt unter anderem unter die Bedingung der Einhaltung strenger Migrationskontrollvorschriften gestellt. Begründet wird diese Extraterritorialisierungspolitik mit *burden sharing*, also der gemeinsamen Aufteilung der „Lasten“, die Migrationsbewegungen mit sich bringen (vgl. ebd.:

[47] In der einschlägigen Literatur gibt es für dieses Phänomen verschiedene gängige Bezeichnungen: „Transnationalisierung“, „Externalisierung“, „Internationalisierung“ und „Europäisierung“ (Chou 2009:9).
[48] In der Literatur auch bekannt als „remote control“ (Zolberg zit. nach Lavenex 2006:334).
[49] Auf asylpolitischer Ebene, sofern diese Ebenen überhaupt trennbar sind, sind die sogenannte sichere Drittstaatenregelung und die Dublin Verordnungen von 1990 und 2003 erwähnenswert (vgl. Lavenex 2006:334).
[50] Richtungsweisend waren hier die Verabschiedung der Schengener Abkommen (vgl. ebd.: 2006:334).

2006:334ff.). Im Rahmen der beiden Schengener Übereinkommen wird diese Lastenteilung folgendermaßen formuliert: „It has helped to set up buffer states and to ‚shift the burdens and dilemmas of control outside the jurisdiction of liberal states in Western Europe'" (Hollifield zit. nach Lindstrøm 2005:592).

Die Vorteile für die EU-Mitgliedsstaaten liegen auf der Hand: Durch die Verlagerung der Außengrenzen, sind sie in vielen Fällen nicht mehr unmittelbar von Migration betroffen und können Migrationsbewegungen eindämmen, bevor sie überhaupt europäisches Territorium erreicht haben (vgl. Lavenex 2006:334ff.).

3.4. EZA-Leistungen als Instrumente zur Migrationssteuerung?

Im Jahr 2002 sorgte im Rahmen des Sevilla Gipfels über illegale Immigration ein britisch-spanischer Vorschlag für große Aufregung: EZA-Leistungen sollten demnach nur dann erfolgen, wenn sich die jeweiligen Empfängerstaaten im Bereich der Migrationskontrolle kooperationsbereit zeigen. Diese Konditionalisierung von EZA wurde zwar abgelehnt, trotzdem finden sich im Abschlußbericht *Conclusions of the Seville European Council* einige Indikatoren für solch eine Vorgehensweise: Man kam überein, dass Migrationskontrollmaßnahmen und Rückübernahmeklauseln obligatorischer Inhalt jedes künftigen Kooperations-, Assoziations- oder vergleichbaren Abkommens der EU sein sollen (Rat der Europäischen Union 2002:10; vgl. Lavenex 2006:342; vgl. Lavenex/Kunz 2008:445f.; Roig/Huddleston 2007:367). Überdies drohen Sanktionen, sofern sich ein Drittstaat hinsichtlich der Bekämpfung der irregulären Migration nicht kooperationsbereit zeigt: „Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein" (Rat der Europäischen Union 2002:11). Weiters ist von folgender Vorgehensweise die Rede:

> „Wurden die bestehenden gemeinschaftlichen Mechanismen ausgeschöpft, ohne dass ein Ergebnis zu verzeichnen ist, so kann der Rat einstimmig eine nicht gerechtfertigte mangelnde Kooperation eines Drittlandes bei der gemeinsamen Steuerung der Migrationsströme feststellen. In diesem Fall kann der Rat im Einklang mit den Verträgen und unter Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen der Union Maßnahmen oder Standpunkte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und anderer Politiken der Europäischen Union annehmen, ohne dabei die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu gefährden" (Europäischer Rat 2002:11).

Zwar wird ausdrücklich festgehalten, dass die Ziele der EZA nicht gefährdet werden sollen, was in der Tat eine mildernde Abweichung des britisch-spanischen Vorschlages darstellt, dennoch sind diese Maßnahmen tendenziell beunruhigend und dürfen nicht missachtet werden: Im Sinne des ganzheitlichen Ansatzes, der die Herkunfts- und Transitstaaten als gleichberechtigte Partner in den Migrationsdiskurs einbinden soll, wären Sanktionen, die die Beziehungen zu den Mitgliedsstaaten behindern oder gänzlich unterbrechen, kontraproduktiv. Mit anderen Worten: „Lower assistance levels for trade, development, human rights programs and democracy-strengthening would only exacerbate the root causes of irregular migration and diminish a third country's capacity to prevent and control it" (Roig/Huddleston 2007:379). Die Politikwissenschaftlerinnen Sandra Lavenex und Rahel Kunz sind der Ansicht, dass der Abschlussbericht des Sevilla Gipfels illustrativ für die damals sicherheitsorientierte Auslegung des Nexus von Migration und Entwicklung auf europäischer Ebene anzusehen ist (vgl. Lavenex/Kunz 2008:445f.).

Abgesehen von diesen Auswirkungen betreffend der Sanktionen, ergibt sich bei der Betrachtung etwaiger Kooperationsformen folgendes Szenario: Die Verknüpfung von Migrationskontrolle und EZA-Leistungen kann sich überdies in einem Ungleichgewicht zwischen den Ländern des Südens ausdrücken, da diejenigen die geographisch günstig liegen und sich in Sachen Migrationskontrolle kooperationsbereit zeigen, mit EZA-Leistungen „belohnt" werden, während andere leer ausgehen (vgl. Adepoju et al. 2010:62). Diese negative Begleiterscheinung der Konditionalisierung der EZA betrifft vor allem die ärmsten Länder dieser Welt, da sich die Bevölkerung aufgrund nicht vorhandener Ressourcen eine transkontinentale Migration in der Regel nicht leisten kann. Mangels Teilnahme am internationalen Migrationsgeschehen stehen diese Länder folglich auch nicht im Zentrum des Interesses von Geberstaaten (vgl. Chetail 2008:191). Die Verknüpfung von Migrationskontrolle und EZA-Leistungen hat aber insofern auch einen positiven Effekt, als sich das EZA-Budget für Afrika in den letzten Jahren verdreifacht hat (vgl. Adepoju et al. 2010:63).

3.5. Schlussfolgerungen

Die Steuerbarkeit von irregulären Migrationsbewegungen muss vor dem Hintergrund diverser Interessenskonflikte betrachtet werden (vgl. Angenendt 2007b:18): Zwar sollen irreguläre Migrationsbewegungen offiziell mittels restriktiver Gesetze eingedämmt und reguläre

Zuwanderung gesteuert werden, blickt man hinter die Kulissen, so ergibt sich dennoch ein weitaus ambivalenteres Bild: In welcher Deutlichkeit Staaten und PolitikerInnen irreguläre Migration auch bekämpfen mögen, so gibt es in westlichen Ländern in Unternehmen und auch Haushalten einen strukturellen Bedarf an billigen Arbeitskräften (Adepoju et al. 2010:52f., vgl. Castles 2004:215, Düvell 2003:202, vgl. UNDP 2009:2; vgl. Angenendt 2007b:19). Mit anderen Worten: „Sie[51] toleriert, was sie offiziell verbietet" (Nuscheler 2004:57). Auf der anderen Seite soll legale Migration durch gezielte Steuerung möglich sein und MigrantInnen, die den Bedürfnissen des jeweiligen Staates entsprechen und über die notwendigen Qualifikationen verfügen, sollen Aufenthaltstitel verliehen bekommen. Generell kann man sagen, dass bezüglich des gesamtgesellschaftlichen positiven Nutzens hochqualifizierter MigrantInnen weitgehend und über alle Parteigrenzen hinweg Konsens herrscht, während niedrig qualifizierten MigrantInnen häufig sehr skeptisch, vor allem im Zusammenhang mit Kriminalität und Arbeitsplatzgefährdung begegnet wird (vgl. UNDP 2009:3; vgl. Castles 2008:12).

Mit anderen Worten ergibt sich paradoxerweise folgendes Szenario: Einerseits bewirkt der Staat irreguläre Migrationsbewegungen, andererseits will er sie bekämpfen. Der Migrationsforscher Michael Bommes sieht in dieser auf den ersten Blick erscheinenden Gegensätzlichkeit eine strukturinhärente Methodik, mithilfe derer Wohlfahrtsstaaten versuchen, ihr System aufrechtzuerhalten. Um also die Leistungsfähigkeit des Staates gegenüber seinen Staatsbürgern bzw. sich legal auf dem Staatsgebiet aufhaltenden Personen zu gewährleisten, bedarf es einer gezielten Migrationskontrolle. Dennoch lässt Bommes nicht außer Acht, dass diese selektive Steuerung zugleich eine Hintertür für irreguläre Migrationsbewegungen öffnet (vgl. Bommes 2006:98f.). Er sieht in irregulären Migrationsbewegungen eine unvermeidliche Begleiterscheinung staatlich selektiver Migrationssteuerung und spricht sich aufgrund dessen und wegen der oft unzureichenden staatlichen Rechtsdurchsetzung für eine konfrontative Auseinandersetzung mit den „Folgeproblemen" irregulärer Migration aus. In diesem Zusammenhang denkt er an einen Zugang irregulärer MigrantInnen zu sozialen Ressourcen, wie Rechtsschutz, Gesundheitsvorsorge oder schulische Erziehung, da bei einer Ausschließung kurz- und langfristig ein erheblicher gesellschaftlicher Preis zu zahlen ist (ebd.: 2006:113). Die angeführten Auswege aus dieser ambivalenten staatlichen Handlungsweise sind jedoch, so

[51] Anm.: Die Politik.

Bommes, immer in einer reproduktiven Sphäre für irreguläre Migrationsprozesse zu orten. Er kommt also zu dem Schluss, dass irreguläre Migration zwar ein unausweichlicher Nebeneffekt selektiver staatlicher Migrationskontrolle ist, gleichzeitig aber auch ein Drahtseilakt vollbracht werden muss: Es bedarf Lösungen für die Situation von irregulären MigrantInnen in den Zielstaaten, ohne dass sich diese jedoch eigendynamisch zu einem zusätzlichen Pull-Faktor für irreguläre Migrationsbewegungen entwickeln (vgl. ebd.: 112ff.).

Die restriktive Migrationspolitik resultiert im Bereich der legalen Migration in einer wirksamen Steuerbarkeit. Bei der irregulären Migration jedoch wird nicht dieser intendierte Effekt, sondern vielmehr genau der gegenteilige erreicht und die Zahl der irregulären MigrantInnen ist unter anderem durch die rechtlichen und bürokratischen Hürden bei der legalen Einreise in die EU im Steigen begriffen. Das Phänomen und der massive Anstieg der irregulären Migration in den letzten Jahren kann somit unter anderem als Resultat der restriktiven Einwanderungspolitiken gesehen werden (vgl. de Haas 2006b:10ff, vgl. Hödl et al. 2000: 17f., vgl. Nuscheler 2004:57f; vgl. Angenendt/Parkes 2008). Manche südeuropäischen Länder wie Spanien und Italien haben den gesamtgesellschaftlich enormen wirtschaftlichen Faktor der irregulären MigrantInnen anerkannt, und deren Aufenthalt mithilfe spezieller Legalisierungsprogramme[52] legalisiert (vgl. UNDP 2009:2). Ein weiterer Interessenskonflikt manifestiert sich auf einer anderen Ebene: An der Bekämpfung irregulärer Migration durch die Zielstaaten haben Herkunfts- und Transitstaaten oft kein originäres Interesse, da die damit verbundenen Nachteile schwerer wiegen würden: Für die *remittances* beispielsweise ist es irrelevant, ob sie von regulären oder irregulären MigrantInnen getätigt werden und auch für die oftmals überlasteten Arbeitsmärkte der Drittstaaten ist die rechtliche Kategorisierung des Aufenthaltes nicht von Bedeutung. Durch diese unterschiedlich gelagerten Interessen der einzelnen Akteure und den daraus resultierenden Spannungen, wird es für die Zielstaaten und die EU immer schwieriger, eine effiziente Steuerung der irregulären Migrationsbewegungen zu bewirken (vgl. Angenendt 2007b:19). Ein etwaiger gesamtheitlicher Lösungsansatz könnte im *Global Approach to Migration* gesehen werden, auf den im folgenden Kapitel eingegangen werden soll.

[52] Der Aufenthalt von etwa 2,5 Millionen irregulären MigrantInnen wurde dadurch in Italien und Spanien regulär. Diese Programme polarisieren: Zum einen können sie Integration erleichtern und dem Staat zu zusätzlichen Steuern verhelfen, andererseits könnte von ihnen eine negative Präzedenzwirkung ausgehen, wodurch sie sich zu einem Pullfaktor entwickeln könnten (vgl. Angenendt 2007b:30).

4. GLOBAL APPROACH TO MIGRATION

4.1. Rahmenbedingungen

Auslöser für die Entwicklung und Implementierung des *Global Approach to Migration* waren verschiedene Programme und Treffen auf europäischer Ebene und die dramatischen Ereignisse von Ceuta und Melilla, welche nachfolgend näher ausgeführt werden sollen.

Das „Tampere-Programm“ wurde 1999 für den Zeitraum von 1999-2004 auf Grundlage des Vertrages von Amsterdam vom Europäischen Rat verabschiedet. Ziel und Zweck war es, eine Union der „Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen. Der 60 Maßnahmen umfassende Katalog des Tampere-Programms, der den politischen Bereich Justiz und Inneres (JI)[53] betrifft, gliedert sich in vier Schwerpunkte: Einer dieser Schwerpunkte ist die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Partnerschaft mit den Herkunftsländern und der effizienteren Steuerung der Migrationsbewegungen. In diesem Zusammenhang wurde erstmals das Erfordernis eines „umfassenden Migrationskonzeptes“ und die kohärentere Koordinierung der Innen- und Außenpolitik der EU angesprochen. Ein anderer Schwerpunkt befasst sich mit einem stärkeren außenpolitischen Handeln, womit erstmals die externe Dimension betont wird (Europäisches Parlament 1999; vgl. Europäische Kommission 2002a).

Das „Haager-Programm“ wurde im November 2004 vom Europäischen Rat beschlossen und soll die elementaren Ziele Tampere-Programms erweitern und fortsetzen. Die Evaluierung des Tampere-Programms von der Europäischen Kommission fließt zudem in die zentralen Zielsetzungen des Haager-Programms mit ein. Es beinhaltet zehn Punkte im Bereich Justiz und Inneres, die im Zeitraum von 2005-2010 umgesetzt werden sollen. Drei dieser zehn Schwerpunkte betreffen Asyl- und Migrationsthemen. Unter ihnen befindet sich auch die für diese Diplomarbeit besonders relevante und bereits im Tampere-Programm konzeptionalisierte Zielsetzung, ein „ausgewogenes Konzept zur Steuerung von

[53] Dieser Bereich ist erst seit 1992 von grundlegender Bedeutung innerhalb der Politik der EU: Durch den Vertrag von Maastricht wurden der EG auch Kompetenzen im Politikbereich Justiz und Inneres (JI) übertragen, welche durch den Vertrag von Amsterdam nochmalig erweitert wurden (Europäische Kommission 2002a).

Migrationsströmen“ zu entwickeln. In diesem Zusammenhang sollen auch bi- und multilaterale Rückübernahmeabkommen forciert werden. Ein weiterer Punkt beschäftigt sich mit der Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung, wobei insbesondere Integrationsmaßnahmen gefördert werden sollen. Der dritte asyl- und migrationsrechtliche Schwerpunkt behandelt die Schaffung eines gemeinsamen und einheitlichen europäischen Asylsystems (vgl. Europäische Kommission 2005a).

Im September 2005 versuchten hunderte MigrantInnen aus Afrika gleichzeitig, die streng abgesicherten Zäune der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla zu bezwingen. Dieses Unterfangen endete für 14 von ihnen tödlich und demonstrierte den Staats- und Regierungschefs der EU in tragischer Deutlichkeit, dass hohe Zäune und eine restriktive Grenzsicherungspolitik alleine keine geeigneten Mittel sind, um irreguläre Migrationsbewegungen zu kontrollieren (vgl. Haase/Jugl 2007; vgl. Böwing/Janicki 2008, vgl. Lavenex/Kunz 2008:449). Aufgrund der starken medialen Präsenz dieses Ereignisses und dem gefürchteten Imageschaden auf internationaler Ebene (Lavenex/Kunz 2008:450) gelang man zu der Erkenntnis, dass sich das in der Öffentlichkeit vorherrschende Bild der „Festung Europa“ in Richtung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern verändern muss (vgl. Collett 2007). Mit anderen Worten soll ein ausgewogenerer, multilateraler Ansatz und ein „counterweight of security-centred immigration policies“ gefunden werden (Pastore 2007:6).

Angesichts dieser schrecklichen Ereignisse von Ceuta und Melilla und der daraus resultierenden Einsicht, dass sicherheitspolitische Maßnahmen alleine nicht zur Steuerung von Migrationsbewegungen ausreichen (vgl. Bendel 2009:127), trafen sich die Staats- und Regierungschefs der EU am 27. Oktober 2005 zu einem informellen Gipfel im britischen Hampton Court, um die Notwendigkeit, innerhalb der europäischen Migrationspolitik mehr Koordinierung und Kohärenz zu schaffen, zu diskutieren. Dieses Ziel sollte durch eine Vereinung von sicherheits-, migrations- und entwicklungspolitischen Belangen in einem gemeinsamen und ganzheitlichen Ansatz erreicht werden (Europäische Kommission 2005b:2). Die Ergebnisse des Treffens in Hampton Court wurden niedergeschrieben und in Form einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament unter dem Titel „Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court“ publiziert. Darin wird zum einen die Förderung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten als auch mit den

Herkunftsländern betont. Zum anderen liegt das Hauptaugenmerk auf der Notwendigkeit der Steuerung von Migrationsbewegungen durch eine vermehre Koordinierung der einzelnen Politikfelder (vgl. ebd.: 2005b:4ff.). Die Erkenntnisse des informellen Gipfels von Hampton Court können demnach als Grundpfeiler für den *Global Approach to Migration* gesehen werden.

Das „Stockholmer-Programm", das für die Zeitspanne von 2010-2014 vorgesehen ist, gilt als Nachfolger des Haager Programms. Es ist wie seine beiden Vorgänger als Mehrjahresprogramm für den Politikbereich Justiz und Inneres vorgesehen. Unter besonderer Berücksichtigung der Änderungen des Vertrages von Lissabon, der seit Ende 2009 in Kraft ist, bestätigt der Europäische Rat im Stockholmer Programm die zentralen Punkte des *Global Approach to Migration* und die des europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl. Einen sehr wichtigen Stellenwert nimmt die langfristige Ausrichtung der Instrumente des *Global Approach to Migration* ein. In diesem Zusammenhang werden vier Instrumente betont, denen besonderes Gewicht verliehen werden soll, nicht zuletzt um die Kooperation mit den Drittländern noch mehr zu intensivieren: Migrationsprofile, Migrationsmissionen, Kooperationsplattformen und Mobilitätspartnerschaften. Mittels einer zwischen den Mitgliedsstaaten abgestimmten und anpassungsfähigen Migrationspolitik soll unter anderem mithilfe dieser Instrumente den individuellen Bedürfnissen der jeweiligen mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkte entsprochen werden. Darüber hinaus soll der *Global Approach to Migration* im Bereich der Asylpolitik um sogenannte „Regional Protection Programmes" erweitert werden, damit Drittstaaten AsylwerberInnen effektiven Schutz vor Verfolgung gewährleisten können (vgl. Council of the European Union 2009a:2ff.,60f.,72; vgl. Rat der Europäischen Union 2008:4f.; vgl. Europäische Kommission 2010b; Europäisches Parlament 2010a).

4.2. Inhalte

Der *Global Approach to Migration. Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean* wurde im Dezember 2005 vom Europäischen Rat formuliert und seitdem mehrmals[54] novelliert (vgl. Bendel 2009:127). In seiner ursprünglichen Fassung 2005 war er für Afrika und die Mittelmeer-Anrainerstaaten gedacht, der regionale Schwerpunkt wurde

[54] 2006, 2007, 2008.

aber im Jahr 2007 auch auf östliche und südöstliche Nachbarstaaten der EU erweitert (vgl. Pastore 2007: 7; vgl. Council of the European Union 2007).

Der theoretische Rahmen dieser Diplomarbeit hat bereits einen Einblick über das essentielle Erfordernis gegeben, Migration mehrdimensional zu beleuchten und ganzheitlich wahrzunehmen. In meinen Augen ist der *Global Approach to Migration* der Versuch der EU, diesem rezenten Anspruch aus der Wissenschaft gerecht zu werden.

Im Rahmen des *Global Approach to Migration* soll Migration nun für alle beteiligten Länder zum „Vorteil" gemacht werden (vgl. Council of the European Union 2005a:9): Die Herkunfts- und Transitländer sollen durch eine gezielte Verknüpfung von Migration und Entwicklung vermehrt in das Migrationsgeschehen involviert werden: Unter anderem sollen die Pushfaktoren von Migrationsbewegungen mit Hilfe der im *Global Approach to Migration* enthaltenen Ansätze unterminiert werden (vgl. Collett 2007).

Der *Global Approach to Migration* ist Ausdruck des Wechsels innerhalb der europäischen Migrationspolitik, welcher in folgendem Zitat deutlich wird:

> „Dazu zählt insbesondere der Übergang von einem in erster Linie sicherheitsorientierten Ansatz, der den Schwerpunkt auf die Verringerung des Migrationsdrucks legt, zu einem *transparenteren und ausgewogeneren Konzept*, das von einem tieferen Verständnis aller mit der Migration zusammenhängenden Aspekte geleitet wird und zu einer *Verbesserung der* Begleitmaßnahmen für die *Migrationssteuerung* führt, wodurch *Migration* und Mobilität zu *positiven Kräften für die Entwicklung* werden" (Europäische Kommission 2008:3; Hervorhebung d. Verf[in]).

Dieser Umschwung manifestiert sich aber auch auf politischer Ebene, da sich der bislang vorherrschende bilaterale und nationalstaatlich zentrierte Fokus in Richtung supranationaler Zusammenarbeit verändert, womit die Abkehr von einem unilateralen hin zu einem ganzheitlichen Konzept innerhalb der europäischen Migrationspolitik deutlich wird (vgl. Pastore 2007:5f.). Dieser proklamiert partnerschaftliche und kooperative Ansatz stellt seit seiner Implementierung den Grundtenor der europäischen Migrationspolitik dar.

Wie bereits an obiger Stelle erwähnt, wurde der *Global Approach to Migration* in den Jahren 2006, 2007 und 2008 Gegenstand von Novellierungen (vgl. Bendel 2009:127) und anderen

zusätzlichen Ergänzungen[55], welche die Fortschritte des Gesamtansatzes dokumentieren und diesen vervollständigen sollen. Die nachfolgende Ausführung der zentralen Inhalte des *Global Approach to Migration* hat demnach Charakter einer Beschreibung des status quo.

4.2.1. Forcierung der legalen Migration

Demographische Analysen zeigen unzweifelhaft, dass die EU künftig einen deutlichen Bevölkerungsrückgang verzeichnen wird. Angesichts dieser Entwicklung und des gleichzeitigen Anstiegs der globalen Migrationsbewegungen (vgl. Europäische Kommission 2005c:3) besteht konkreter Handlungsbedarf, wodurch die Funktionalität des Arbeitsmarktes gezielt gesichert werden soll (vgl. ebd.: 2006b:2). Zwei Aspekte sollen bei der Umsetzung beachtet werden: Zum einen eine bedarfsorientiere Aufnahme von bestimmten MigrantInnengruppen (z.B. hochqualifizierte Kräfte und Saisonarbeitnehmer), zum anderen eine legislative Harmonisierung im Bereich der Arbeitsmigration, welche den rechtlichen Status der MigrantInnen absichern soll (vgl. ebd.: 2006b:7). Mit anderen Worten soll die europäische Migrationspolitik darauf ausgerichtet werden, Angebot und Nachfrage, also freie Arbeitsplätze und ArbeitsmigrantInnen, die auf Jobsuche sind, besser aufeinander abzustimmen und „zueinander zu bringen“ (ebd.: 2008:4) und somit Arbeitsmigration bewusst zu steuern (vgl. ebd.: 2005c:4).

Die EU konzentriert sich bei der Formulierung konkreter „Migrationsstrategien“ nicht nur auf die bereits erwähnten Quotenregelungen und rechtliche Aspekte. Zusätzlich soll auch eine operative Dimension verfolgt werden (vgl. ebd.: 2005c:4): In Drittländern sollen mithilfe von Informationskampagnen Wege von legalen Beschäftigungsmöglichkeiten in der EU aufgezeigt werden. Gleichzeitig sollen Programme errichtet werden, welche die Bildung und sprachlichen Kompetenzen von potentiellen MigrantInnen verbessern, um ihnen so Qualifikationen zu verleihen, die ihre Chancen am europäischen Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Zur Erreichung dieser Vorhaben dient die Implementierung von sogenannten „Migrationszentren“, wie etwa dem diesbezüglichen Pilotprojekt CIGEM in Mali (ebd.: 2006:7f.). Bei diesem Kernthema des *Global Approach to Migration* betont die EU auch die besondere Bedeutung der zirkulären Migration und der Mobilitätspartnerschaften (vgl. ebd.: 2006:8).

[55] Vgl. Europäische Kommission 2005c; vgl. ebd.: 2006a.

4.2.2. Bekämpfung der irregulären Migration

Im Gegenzug zur Vergabe von legalen Migrationskontingenten erwartet die EU von den Herkunfts- und Transitländern Kooperationsbereitschaft bei der Eindämmung der irregulären Migration. So sollen etwa Informationskampagnen durchgeführt werden, die potentielle MigrantInnen über die möglichen Gefahren einer irregulären Einwanderung aufklären und finanzielle Mittel für die Sicherung der Grenzen bereitgestellt werden (Europäische Kommission 2008:6).

Eine weitere essentielle Rolle spielen Rückübernahmeabkommen, deren Abschluss von Seiten der EU ebenfalls als Barometer für die Kooperationsbereitschaft der Herkunfts- und Transitländer gewertet wird. Als Gegenleistung hierfür werden neben legalen Migrationsmöglichkeiten auch EZA-Leistungen, Visabegünstigungen und Handelserleichterungen angeboten (ebd.: 2006b:10; vgl. Cassarino 2007:183).

Überdies werden die Pullfaktoren für Migrationsbewegungen angesprochen. In diesem Zusammenhang soll der informelle Sektor der EU, der für viele MigrantInnen als potentieller Beschäftigungsbereich anziehend wirkt, bekämpft werden (vgl. Europäische Kommission 2005c:4, vgl. ebd.: 2006b:9f.). Auf der anderen Seite möchte man auch die Pushfaktoren als Auslöser für irreguläre Migrationsbewegungen, eindämmen (ebd.: 2006a: 5).

4.2.3. Verknüpfung von Migration und Entwicklung

In diesem Zusammenhang sollen in den Herkunftsländern die wichtigsten Pushfaktoren der Migration bekämpft werden. Dies sind in den Augen der Kommission vor allem Armut und Perspektivlosigkeit. Mittels der Einrichtung zusätzlicher Arbeitsplätze sollen Migrationsbewegungen gesteuert werden (Europäische Kommission 2006b:6).

Ein weiteres Hauptaugenmerk in diesem Bereich gilt den *remittances* von MigrantInnen in ihre Herkunftsländer, bei welchen die Überweisung durch Kostenreduktion, Lockerung administrativer Vorgänge und Zusammenarbeit mit Finanzinstitutionen wie der Weltbank, maßgeblich erleichtert werden soll (vgl. ebd.: 2006b:6). Diese Schwerpunktsetzung spiegelt den Tenor der vergangenen Jahre wider, wonach *remittances* die EZA-Leistungen um mehr als das doppelte und informellen Schätzungen zu Folge sogar um das sechsfache übersteigen

und demnach potentiell tauglich sind, die Entwicklung vor Ort zu fördern (vgl. Faist 2006:9f.; vgl. Lavenex/Kunz 2008:441f.).[56]

In diesem Bereich soll wie auch schon beim Schwerpunkt der Forcierung der legalen Migration das „neu" gewonnene Migrationskonzept der zirkulären Migration in Partnerschaft mit den Herkunftsländern umgesetzt werden. Dies soll ausdrücklich im Einklang mit Methoden geschehen, die der potentiellen Konsequenz eines Braindrain entgegenwirken sollen (vgl. Europäische Kommission 2008:5ff.).

Außerdem soll die Rolle der Diasporagemeinschaften gestärkt werden, da ihnen ein entwicklungsgestaltendes Potential zugemessen wird. Demgemäß soll der Austausch zwischen den Gemeinschaften in den Herkunfts- und Zielstaaten gefördert werden, wobei insbesondere Wert auf Investitionsförderung, Handelserleichterungen und Hilfestellung bei unternehmerischen Tätigkeiten gelegt werden soll (ebd.: 2008:9).

4.2.4. Koordinierung und Kohärenz

Die im *Global Approach to Migration* enthaltenen Instrumente sind laut Europäischer Kommission zwar an sich auch individuell erfolgreich, um jedoch eine noch effektivere Wirkung zu erzielen, müssen diese systematisch aufeinander abgestimmt werden. Durch diese besondere Form der Koordinierung soll auf politischer Ebene Kohärenz erreicht werden. (Europäische Kommission 2008:13). In Form einer horizontalen Kohärenz (Angenendt/Parkes 2008) sollen einzelne Politikfelder, wie Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik den Bereich der Migrationspolitik immanent miteinbeziehen. Auf diese Weise soll die Koordination zwischen den jeweiligen Sektoren angeregt werden (Europäische Kommission 2008:14). Mittels einer vertikalen Kohärenz sollen zudem die einzelnen Körperschaften (Staat, Regionen, Gemeinden) und die Zivilgesellschaft in den politischen Entscheidungsprozess involviert werden (Angenendt/Parkes 2008).

Die Tendenz geht also stark in Richtung enger partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen der EU bzw. ihrer Mitgliedsstaaten und den Drittstaaten. Die Europäische Kommission definiert ihre Auffassung einer erfolgreichen Partnerschaft folgendermaßen: „Eine wirkliche

[56] Trotzdem darf man nicht außer Acht lassen, dass *remittances* vorhandene Einkommensunterschiede auch weiter verstärken können (vgl. Faist 2006:9f.).

Partnerschaft kann nur aufgebaut und aufrechterhalten werden, wenn beide Seiten sich hinreichend bemühen, die andere Seite über ihre Absichten und Entwicklungen in der Migrationspolitik zu unterrichten“ (Europäische Kommission 2008:14).

4.3. Schlussfolgerungen

Im *Global Approach to Migration* wird ein Ansatz proklamiert, der Migration etwa in Form von zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften ein entwicklungsförderndes Potential zumisst. Dies kann man durchaus als vielversprechendes Zeichen in Richtung einer multilateraleren und holistischeren Migrationspolitik deuten (vgl. Pastore 2007:7). Auf der anderen Seite beinhaltet er allerdings auch den traditionellen und präventiven *root causes* Ansatz und hat damit ergänzenden – und keinen ersetzenden – Charakter (vgl. Chou 2009:8ff., vgl. Chetail 2008:200). Dass der Paradigmenwechsel, den der *Global Approach to Migration* indizieren sollte, bei seiner Implementierung in der Praxis an bestimmten Stellen an seine Grenzen stößt, verdeutlicht auch die Publikation „Der Gesamtansatz der Migrationsfrage nach einem Jahr“, indem der ursprüngliche *Global Approach to Migration* von 2005 durch die Integration von Maßnahmen zur Steuerung der legalen Migration, wie Migrationszentren und Mobilitätspartnerschaften „truely comprehensive“ werden soll (Europäische Kommission 2006b; vgl. Lavenex/Kunz 2008:451). Weiters bringen die sowohl materiellen als auch geographischen Erweiterungen des *Global Approach to Migration* das Risiko eines „operational and financial overstretching“ und einer mangelnden Effizienz mit sich (Pastore 2007:7; vgl. Council of the European Union 2007).

Wie aus diesem Kapitel hervorging, werden im *Global Approach to Migration* beide auf europäischer Ebene vorkommende Bedeutungszuschreibungen des Nexus von Migration und Entwicklung verwendet. Ob die im *Global Approach to Migration* enthaltenen Instrumente auch im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Migrationssteuerung verwendet werden, soll im nächsten Teil dieser Arbeit untersucht werden.

5. MIGRATIONSZENTRUM CIGEM

5.1. Migrationsgeschehen in Mali

Um die Institutionalisierung des malischen Migrationszentrums CIGEM besser einordnen zu können, erscheint ein Überblick über das Migrationsgeschehen in Mali und dessen Besonderheiten sinnvoll. Migrationsbewegungen gelten in Mali nicht nur als Ausdruck „sozio-ökonomischer Entwicklungsprozesse, sondern auch als ethnisches Identitätsmerkmal“ und sind charakterisiert durch eine komplexe Koexistenz von innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Migrationsbewegungen (Sieveking/Fauser 2009:86). Besonders letztere sind von enormen regionalen Disparitäten geprägt. So kommt ein Großteil der internationalen MigrantInnen aus der westmalischen Region Kayes, von wo vor allem Angehörige der ethnischen Gruppe der Soninké seit Generationen nach Frankreich migrieren, während es im Norden vor allem zu Trans-Sahara-Migration und im Süden zu Migrationsbewegungen in den Nachbarstaat Elfenbeinküste kommt (vgl. ebd.: 2009:86ff.; vgl. Galatowitsch 2009:4).

Mali weist unter allen westafrikanischen Staaten nach den Kapverden[57] die zweithöchste Emigrationsrate auf. Demnach befinden sich etwa neun Prozent der gesamten malischen Bevölkerung in einem anderen Land (vgl. Ratha/Xu 2008:155). Allerdings divergieren die Angaben über malische MigrantInnen im Ausland je nach Quelle und aufgrund der schwierigen Messbarkeit der irregulären Migration. Laut Schätzungen des malischen Außenministeriums befinden sich von insgesamt 14 Millionen MalierInnen etwa vier Millionen MalierInnen im Ausland, von welchen sich in etwa 5%, also ca. 200.000 in Europa und davon mehr als die Hälfte in Frankreich aufhalten (MMEIA zit. nach Sieveking/Fauser 2009:85). Von diesen etwa 100.000 MalierInnen in Frankreich sind ca. 80% aus der Region Kayes und gehören damit größtenteils der ethnischen Gruppe der Soninké an (Galatowitsch 2009:9,12). Man kann also folgern, dass sowohl in Mali als auch im gesamten westafrikanischen Raum, die Migration nach Europa bzw. die transkontinentale Migration nur einen Bruchteil der gesamten Migrationsbewegungen ausmacht und der Großteil entweder

[57] 35,8% (Ratha/Xu 2008:77).

innerstaatlich ist oder zwischen den angrenzenden Staaten[58] stattfindet (vgl. de Haas 2008b:24ff.).

Bereits in den 60er Jahren fanden sich malische MigrantInnen in Frankreich zu kleineren Netzwerken zusammen und gründeten MigrantInnenorganisationen, welche die Integration in Frankreich und die Rücküberweisungszahlungen nach Mali fördern bzw. erleichtern sollten. Die Entwicklung der Region Kayes profitiert bis heute von diesem besonders dichten Netzwerk diverser malischer MigrantInnenorganisationen. Im Zuge einer Gesetzeslockerung in Frankreich, wonach sich auch ausländische Staatsbürger in legalen Organisationen zusammenschließen durften, sprießten MigrantInnenorganisationen in den 80er Jahren regelrecht aus dem Boden (vgl. Galatowitsch 2009:12ff., vgl. Musekamp 2008:9).

Im September 2006 schloss die EU mit Mali ein Abkommen, wodurch EZA-Leistungen gezielt als Austausch für Migrationskontrollmaßnahmen eingesetzt werden sollen. Der Umfang an EZA-Leistungen dieses Übereinkommens wurde mit 426 Millionen Euro im Zeitrahmen von 2008-2013 festgelegt. Die überwiegende Mehrheit dieser Gelder soll in Projekte mit dem Schwerpunkt Armutsbekämpfung fließen. Mithilfe dieser Strategie erhofft sich die EU unter anderem eine bessere Steuerung der Migrationsbewegungen zu erreichen (vgl. Adepoju et al. 2010:61).

5.2. Entstehung und Zielsetzungen

Im Rahmen der 2006 von der Kommission herausgegebenen Mitteilung über den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr“ wurde das Erfordernis von Migrationszentren zur besseren Steuerung der legalen Migration erstmals festgehalten (vgl. Europäische Kommission 2006b). Im Zuge der Ministerkonferenzen über Migration und Entwicklung im Juli 2006 in Rabat und im November 2006 in Tripolis und vor dem Hintergrund von Artikel 13 Cotonou-Abkommens, wurde diese Notwendigkeit laufend konkretisiert. Daraufhin wurde am 8. Februar 2007 in der malischen Hauptstadt Bamako, von Mali, der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, Frankreich, Spanien und der

[58] Hier spielt vor allem die Migration in die Transitstaaten eine Rolle, die sich oftmals von einem beabsichtigten temporären Aufenthalt zu einem Daueraufenthalt wandelt. Dies geschieht etwa wenn MigrantInnen nicht nach Europa gelangen und sich dazu entschließen lieber im Transitland zu bleiben, als wieder in ihr Heimatland zurückzugehen (vgl. de Haas 2008b:20).

Europäischen Kommission eine gemeinsame Erklärung über Migration und Entwicklung abgegeben, in welcher die Institutionalisierung des ersten afrikanischen Migrationszentrums CIGEM (Centre d'Information et de Gestions des Migrations) beschlossen wurde (EU Presseaussendung 2008, vgl. CIGEM 2008:19). CIGEM wurde im Zuge der eingegangenen Verpflichtung beim EU-Afrika Gipfel Ende 2007 in Lissabon implementiert (EU Presseaussendung 2008) und gilt als „Pilotprojekt", dem noch mehrere folgen sollen[59] (vgl. CIGEM 2008:15). Es kann als Instrumentarium zur Verwirklichung der im *Global Approach to Migration* formulierten Ansätze (vgl. Tsianos/Ibrahim 2009:52) und „als das vielleicht weitestreichende migrationspolitische Projekt der EU außerhalb der unmittelbaren Schengener Außengrenzen" gesehen werden (Janicki/Böwing 2010:127).

Am 6. Oktober 2008 wurde CIGEM in Bamako feierlich eröffnet. Das Migrationszentrum ist zwar offiziell der Republik Mali zugehörig, wird aber mit einem Volumen von 10 Millionen Euro vom 9. EEF (Europäischer Entwicklungsfonds) und somit zur Gänze von Entwicklungshilfegeldern der europäischen Mitgliedsstaaten finanziert (EU Presseaussendung 2008; vgl. CIGEM 2008:17; vgl. Europäische Kommission 2010c:9).

Warum wurde gerade Mali als Standort dieses ersten Projekts auf afrikanischem Boden auserkoren? Die Gründe sind vielschichtiger Natur: Zum einen ist die Republik Mali das zweitgrößte westafrikanische Land und nimmt als Binnenland eine sehr zentrale Position im Migrationsgeschehen ein. Weiters hat es den speziellen Charakter eines Herkunfts-, Transit-, und Ziellandes zugleich und kommt daher aus verschiedenen Perspektiven mit Migration in Berührung (CIGEM 2008:26). Die Etablierung als Transitland ergibt sich aus den strengeren Kontrollen am Mittelmeer und in den angrenzenden Staaten Algerien, Lybien und Marokko[60], woraufhin sich in den letzten Jahren die Migrationsrouten verändert haben. So hat sich die Route kontinuierlich in Richtung Süden verlagert und die MigrantInnen mussten von immer südlicheren Punkten, wie etwa von Mauretanien und dem Senegal aufbrechen und auf dem Weg dorthin Mali als Transitland durchqueren. Ein weiterer Grund für die Wahl von Mali als erstes Land eines Migrationszentrums ist die Tatsache, dass sich die malische Regierung in den letzten Jahren hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der EU bzw. ihren Mitgliedsstaaten in

[59] Hier wird besonders der Senegal anvisiert (vgl. CIGEM 2008:15).
[60] Unter anderem durch die Arbeit der Grenzschutzagentur FRONTEX.

Migrationsbelangen – zumindest teilweise[61] – kooperationsbereit gezeigt hat (CIGEM 2008:16).

Zielsetzungen des Migrationszentrums CIGEM „are to help Mali to define a Malian migration policy addressing the concerns of potential migrants, returning migrants and migrants residing outside Mali. It will serve as a one-stop-shop[62] for information and guidance for migrants" (ebd.: 2008:13). CIGEM soll also der malischen Regierung als Instrument dienen, eine kohärente Migrationspolitik aufzubauen, die auf die europäische Migrationspolitik ausgerichtet und kontinuierlich an diese angepasst wird (Adepoju et al 2010:60). Dies wird auch auf der Homepage[63] des Migrationszentrums deutlich, auf der bereits auf den ersten Blick folgender Leitsatz ersichtlich ist: „Pour une politique migratoire concertée".

5.3. Aufgaben und Arbeitsweise

Zu den Aufgaben von CIGEM zählen das Informieren potentieller MigrantInnen über Möglichkeiten zur legalen Arbeitsmigration in die EU und gleichzeitig die Warnung vor den Gefahren der irregulären Migration. Diese beiden Aufgabenbereiche sollen durch gezielte Informations- und Sensibilisierungskampagnen erreicht werden. Eine solche Sensibilisierungskampagne wurde auf landesweiter Ebene erst kürzlich, von 4.-16. Jänner 2011 durchgeführt und diente vor allem dazu, junge Leute über die Risiken irregulärer Migrationsbewegungen aufzuklären (vgl. CIGEM 2011). Weiters soll die Rolle der Diaspora gestärkt und dazu genützt werden, positive Effekte auf die Entwicklung von Mali zu erzielen. In diesem Zusammenhang sollen einerseits Projekte gefördert werden, die den Co-development Ansatz zum Inhalt haben und andererseits auch Möglichkeiten erforscht werden, um die Überweisungskosten für *remittances* zu senken. Ein Blick in das festgesetzte Budget verrät, dass für die Unterstützung von Co-development Programmen der weitaus größte Teil, nämlich 36% des Gesamtbudgets von 10 Millionen Euro kalkuliert sind (vgl. CIGEM 2008:14).

[61] Ein bilaterales Rückübernahmeabkommen mit Frankreich wurde von Mali verweigert, dazu siehe unter 6.
[62] Die Bezeichnung als "one-stop-shop" erscheint fragwürdig und vermittelt jedenfalls keinen nachhaltigen Eindruck.
[63] http://www.cigem.org/ [letzter Zugriff 20.11.2010].

Ferner sollen sowohl potentielle als auch freiwillig und unfreiwillig zurückgekehrte MigrantInnen durch Beratungstätigkeiten unterstützt werden (vgl. CIGEM 2008:13ff.; vgl. Böwing/Janicki 2008). Eine weitere wichtige Aufgabe besteht in der Intensivierung der Forschung über Migrationsprozesse in Mali, wozu auch die Weiterentwicklung der quantitativen Erhebungen über Migrationsbewegungen zählt (vgl. Sieveking/Fauser 2009:95).

Entgegen mehrfacher Behauptungen ist CIGEM kein Vermittlungszentrum für potentielle Arbeitsplätze in der EU, sondern übernimmt lediglich eine beratende Funktion (vgl. CIGEM 2008:13ff.). Das dieses Missverständnis entstanden ist, kommt jedoch nicht von ungefähr, sondern resultiert aus der Vorgehensweise des damaligen EU-Kommissars für Justiz, Freiheit und Sicherheit, Franco Frattini, der CIGEM vor seiner Eröffnung als Jobcenter darstellte. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht umgesetzt, da viele Mitgliedsstaaten massive Einschnitte in ihren souveränen Bereich der Vergabe legaler Migrationskontingente befürchteten (vgl. Janicki/Böwing 2010:131f.).

Die Zielgruppe und die Profiteure von CIGEM sollen demnach die potentiellen MigrantInnen, die RückkehrmigrantInnen, die TransitmigrantInnen, Abgeschobene und die malische Diaspora sein. Das Projekt CIGEM verfolgt bei seiner Arbeitsweise einen mehrdimensionalen Ansatz, wonach die verschiedenen Bereiche Migration, Beschäftigung, Berufsberatung und Entwicklung miteinander verknüpft werden sollen (CIGEM 2008:13).

5.4. Co-development in Mali – Rahmenbedingungen und Inhalte

Unter dem vor allem in Frankreich präsenten Co-development, versteht man einen Migration und Entwicklung verknüpfenden Ansatz, der den partnerschaftlichen Aspekt von EZA unterstreicht und verschiedene MigrantInnengruppen, insbesondere die Diaspora bei der Formulierung von Entwicklungsprojekten miteinbezieht. Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass MigrantInnen aufgrund ihres spezifischen lokalen Know-Hows und Hintergrundwissens über wichtige zusätzliche Skills verglichen mit westlichen MitarbeiterInnen der jeweiligen Ministerien oder der Geberorganisationen verfügen. Mit anderen Worten „[…] fördert die staatliche Seite das Entwicklungspotenzial der Diaspora[64] […]“ (Musekamp 2008:20). Dies darf allerdings nicht missverstanden werden: Die Strategie des Co-development ist nicht

[64] Anm. d. Verf[in]: Satzbau geringfügig verändert.

Substitut für staatliche Entwicklungshilfe, sondern hat lediglich – wenn auch gewichtigen – ergänzenden Charakter (vgl. ebd.: 2008:4,8, 13ff.).

In Mali fand der Co-development Ansatz seinen Ausgangspunkt in der Region Senegal River Valley, welche sich über das westmalische Gebiet Kayes, Mauretanien und den Senegal erstreckt. Da diese Region stark vom Senegal River abhängig ist, kam es als Reaktion auf naturbedingte Veränderungen bereits seit Jahrhunderten zu Migrationsbewegungen. Ab den 60er Jahren organisierten sich MigrantInnen dieser Region in kleinen Netzwerken, um im Zielstaat Frankreich besser arrangiert zu sein und sammelten gleichzeitig finanzielle Mittel, um gemeinsam kleine Entwicklungsprojekte in ihren Herkunftsländern zu fördern (vgl. Galatowitsch 2009:8ff.). Nach und nach kam es zu einer Institutionalisierung dieser MigrantInnengruppen in Form der Gründung von NGOs, die in Frankreich als „Organisations de Solidarité Internationale Issues de la Migration“ (OSIMs) bezeichnet werden und als Hauptakteure maßgeblich zur Entwicklung des Co-development Ansatzes beigetragen haben (vgl. Musekamp 2008:9,19). In den 80er Jahren wurde diese Vernetzung zwischen Ziel- und Herkunftsstaat immer intensiver und auch die Auflockerung der gesetzlichen Rahmenbedingungen führte dazu, dass es erste freiwillige RemigrantInnen gab, die nach Mali zurückkehrten und sogenannte „inter-village associations“ aufbauten, woraufhin es zu einer besseren Organisation zwischen den einzelnen Dörfern innerhalb der Region Kayes kam. Im Zuge der 1999 stattfindenden Dezentralisierung in Mali, konnten sich einzelne Dörfer noch besser administrieren und widmeten sich Entwicklungsprojekten, die auf kommunaler Ebene geplant und von der dazugehörigen MigrantInnenvereinigung des jeweiligen Dorfes in Frankreich finanziert wurden. Zwischen Kayes und Frankreich gibt es nach wie vor eine besonders ausgeprägte Vernetzung. Nicht zuletzt aus diesem Grund verwundert es nicht, dass die Auswirkungen des Co-development in Kayes im malischen Vergleich am größten sind (Galatowitsch 2009:8ff.). Dies illustriert auch die Tatsache, dass beispielsweise 60% der Infrastruktur in Kayes durch *remittances* Leistungen von im Ausland lebenden Maliern finanziert worden sind (Janicki/Böwing 2008). Die malische Regierung fördert den Co-development Ansatz einerseits im Rahmen der in Kayes ansässigen Agentur „Agence Générale d´Expertise pour le Développement“ (AGED), welche durch das 2002 mit Frankreich abgeschlossene Co-development Programm „Fonds de Solidarité Prioritaire“ (FSP) finanziert wurde. Das FSP Programm jedoch wurde nicht fortgesetzt, da sich Mali 2008 zum wiederholten Mal geweigert hat, ein Rückübernahmeabkommen mit Frankreich zu unterzeichnen. Allerdings genießen AGED und andere Programme, die den Co-development

Ansatz verfolgen, nach wie vor die finanzielle Unterstützung der malischen Regierung und des Migrationszentrums CIGEM (Galatowitsch 2009:22, CIGEM 2008:17f.).

Der Begriff des Co-developments ist in Frankreich von konzeptionellen Divergenzen geprägt: Ausschlaggebend hierfür ist insbesondere die grundlegende Frage, ob der Ansatz vorrangig entwicklungspolitische Motive oder auch migrationspolitische verfolgen soll, wobei bei letzterem besonders Maßnahmen zur Migrationssteuerung gemeint sind. Diese zwei voneinander abweichenden Schwerpunktsetzungen gestalten sich je nach Ministerium unterschiedlich. Ende der 90er Jahre kam es von Seiten des französischen Innenministeriums zu einer zunehmenden Instrumentalisierung des Co-development Ansatzes für Zwecke der Steuerung von Migrationsbewegungen, indem unter anderem versucht wurde, die Rückkehr von etwa 25.000 der in Frankreich lebenden MigrantInnen durchzusetzen. Dies stieß jedoch bei vielen OSIMs auf großen Widerstand und in Anbetracht des drohenden Vertrauensverlustes, kam es seitens des französischen Außenministeriums zu einer Neuorientierung. Basierend auf zwei ministeriellen Mitteilungen in den Jahren 2003 und 2005 fand die Entwicklung in den Herkunftsländern als Zweck an sich wieder Einzug in die Definition des Co-developments. 2007 kam es zu der Institutionalisierung eines eigenen Ministeriums für Immigration, Integration, nationale Identität und Co-development[65]. Damit ging auch die abermalige Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und Migrationssteuerung einher (vgl. Musekamp 2008:4,8, 13ff.; vgl. Chou 2009:13).

Im Rahmen von CIGEM kommt dem Co-development Ansatz eine wichtige Bedeutung zu: 36 % und damit der zahlenmäßig größte Teil des Budgets fließt in die Zusammenarbeit mit MigrantInnengruppen in Entwicklungsbelangen. Die Definition von Co-development innerhalb der Verwendung von CIGEM schließt besonders die Betreuung von rückkehrenden MigrantInnen ein. In diesem Zusammenhang sollen besonders MigrantInnen angesprochen werden, die freiwillig zurückkehren wollen. Es handelt sich also hierbei nicht, um eine – wie in Frankreich intendierte – Nahelegung der Rückkehr, sondern um die Beratung bei bereits getroffenen Entscheidungen. Das Potential der rückkehrenden MigrantInnen soll mithilfe der Unterstützung durch das Migrationszentrum so genützt werden, dass es für die Entwicklung von Mali förderlich ist (vgl. CIGEM 2008:17f.).

[65] Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Seit Sommer 2008 umbenannt in „Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire" (Musekamp 2008:6; vgl. http://www.immigration.gouv.fr/).

5.5. Nexus von Migration und Entwicklung

Im Rahmen des CIGEM werden beide Ansätze, die innerhalb der europäischen Migrationspolitik vorherrschend sind, nebeneinander verwendet: Zum einen der „Migration fördert Entwicklung“ Ansatz, da man sich im Rahmen des CIGEM bemüht, die Transferkosten für *remittances* zu senken, die Umsetzung des Co-development Konzepts zu forcieren und zudem die malische Diaspora zu fördern. Bei diesem Ansatz kommt auch die Unterkategorie „Remigration fördert Entwicklung“ zum Tragen, da das Migrationszentrum auch MigrantInnen, die sowohl freiwillig als auch unfreiwillig nach Mali zurückgekehrt sind, mittels spezieller Reintegrationsprogramme unterstützen soll.

Zum anderen ist auch der „Entwicklung statt Migration“ Ansatz vertreten, da mittels gezielter Informations- und Sensibilisierungskampagnen, die im Rahmen des CIGEM durch Entwicklungshilfegelder der EU finanziert werden, irreguläre Migrationbewegungen präventiv bekämpft werden sollen. Die Umsetzung dieses Ansatzes erscheint jedoch höchst fragwürdig: Die Gelder des 9. EEF sind an und für sich für Zwecke gedacht, die die nachhaltige Entwicklung eines Landes fördern sollen. Die aus diesen Geldern erfolgende Finanzierung des Migrationszentrums lässt auf eine Konditionalisierung von EZA-Leistungen für Migrationskontrollmaßnahmen schließen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Bekämpfung der irregulären Migration als faktisch oberstes Ziel von CIGEM im Vordergrund steht und diese EZA-Leistungen nicht für klassische EZA (Armutsreduzierung, Förderung von *Good Governance*, Demokratie, Menschenrechte) ausgegeben werden (vgl. CIGEM 2008:17).

Im Rahmen von CIGEM wird demnach die ambivalente Interpretation des Nexus von Migration und Entwicklung deutlich: Migration – sofern gezielt und bedürfnisorientiert gesteuert – kann durchaus förderlich für Entwicklung sein, während irreguläre Migration bekämpft und dieser mittels gezielter EZA-Leistungen präventiv entgegen gewirkt werden soll. Ob diese innerhalb des Migrationszentrums verwendeten Bedeutungszuschreibungen des Nexus von Migration und Entwicklung auch in der Praxis eingehalten werden und sich ferner als Instrument zur Migrationssteuerung eignen, soll unter anderem nachfolgend untersucht werden.

5.6. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Interessant ist folgende Formulierung in der Presseausschreibung der EU anlässlich der Eröffnung von CIGEM: „Das Zentrum ist das Ergebnis der gemeinsamen Bemühungen der Regierung Malis und der Europäischen Kommission zur Lösung der Migrationsprobleme“ (EU Presseaussendung 2008). Migration wird hier ganz explizit als Problem definiert. Diese Wahrnehmung wird von diversen MigrationsforscherInnen wegen der negativen Stigmatisierung von Migration kritisiert. Dennoch möchte ich dieser – wenn auch unglücklichen – Formulierung an dieser Stelle nicht zuviel Gewicht beimessen, auch weil in der korrelierenden englischsprachigen Presseaussendung, nicht von Migrationsproblemen, sondern – wesentlich neutraler – von einem „migration phenomenon“ die Rede ist (EU Press Release 2008).

Wie bereits erwähnt, trat während der Implementierung von CIGEM ein Missverständnis auf, da viele MalierInnen dachten, dass es sich hierbei um ein „Jobcenter“ handelt, das freie Stellen auf dem europäischen Arbeitsmarkt ausschreibt und an potentielle malische MigrantInnen vermittelt. Dieses im Vorfeld entstandene Missverständnis wurde jedoch schnellstmöglich aus dem Weg geräumt, indem bereits im Papier zu Eröffnung festgehalten wurde, dass es lediglich darum geht, Hilfestellung bei der Arbeitssuche zu gewährleisten (vgl. CIGEM 2008:13,16). Zusätzlich wurde auch auf Anfrage eines Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom November 2008, ob es sich bei CIGEM um ein Job-Center handle, vom EU Kommissar für Entwicklung Louis Michel im Namen der Kommission explizit geantwortet, dass es sich nicht um ein Job-Center, sondern um ein Informations- und Managementzentrum für Migration handelt (vgl. European Commission 2008).

Dass man sich auf diese intendierte Hilfestellung aber besser nicht gänzlich verlassen sollte, veranschaulicht folgendes Beispiel: Auf der Homepage von CIGEM gelangt man bereits auf der Startseite an relativ prominenter Stelle auf das Feld „Je veux émigrer“, bei welchem man sich anschließend über die legalen Einwanderungsbedingungen dreier Zielregionen informieren kann: Westafrika, Europa und Nordamerika werden als Destinationen angeboten. Möchte man nach Österreich einwandern und klickt auf den dazugehörigen Link, so sollte man angeblich zum *Austrian Government, Department of Immigration and Citizenship*

gelangen. Zu diesem Ministerium kommt man über den Link zwar, allerdings landet man nicht in Mitteleuropa, sondern in Australien. Dass diese gängige Verwechslung auch in einem so sensiblen Kontext vorkommt, hinterlässt nicht gerade einen guten Eindruck des Migrationszentrums.

Abgesehen davon, ist es ob der mitgliedsstaatlichen Kompetenz zur Steuerung der legalen Migration von Drittstaatsangehörigen und der jeweils unterschiedlichen nationalgesetzlichen Rahmenbedingungen auch nahezu unmöglich einen Überblick zu behalten. Interessiert sich ein/e potentieller/r MigrantIn für die legalen Migrationsmöglichkeiten in einem bestimmten Mitgliedsstaat, so ist es für MitarbeiterInnen des CIGEM dementsprechend schwierig, insbesondere aufgrund der Vielzahl gesetzlicher Regelungen und deren restriktiver Vollziehung, eine fundierte Beratung zu leisten und überhaupt realistische Chancen auf eine legale Migrationsmöglichkeit in der EU in Aussicht zu stellen (vgl. Sieveking/Fauser 2009:96).

Die MigrationsforscherInnen Vassilis Tsianos und Aida Ibrahim unterstreichen diesen über die Homepage gewonnenen Eindruck und halten fest, dass einer der zentralen Aufgaben von CIGEM, nämlich die Hilfeleistung bei der Entscheidung zu migrieren, nur beiläufig wahrgenommen wird. Vielmehr wird ein anderer Aufgabenbereich forciert, nämlich die Warnung vor der irregulären Einreise in die EU. Gründe dafür orten sie besonders in dem Umstand, dass die EU-Mitgliedsstaaten ihre Kompetenz in punkto legaler Einreise nicht an die EU delegieren wollen (vgl. Tsianos/Ibrahim 2009:52).

Im Gegensatz zu diesem Dissens, ist eine weitere Aufgabe von CIGEM, nämlich die Erforschung des Migrationsgeschehens ein Bereich, in dem sich die EU und Mali im Grunde genommen einig sind und gleich gelagerte Interessen vertreten. Die MigrationsforscherInnen Nadine Sieveking und Margit Fauser sprechen sich in diesem Zusammenhang für eine Ausweitung der Bezugspunkte aus: So sollen nicht nur internationale Migrationsbewegungen nach Europa als Gegenstand der Analyse dienen, sondern auch Migration in andere afrikanische Staaten miteinbezogen werden. Wegen der Vielzahl an MigrantInnenorganisationen in Mali und der quantitativen sehr Bedeutung dieses Bereiches, birgt er eine enorme Bandbreite für Forschungsvorhaben. Zusätzlich sollen auch die subjektiven Eindrücke von rückgekehrten MigrantInnen aus afrikanischen Ländern bei der Forschung miteinbezogen werden (vgl. Sieveking/Fauser 2009:97).

Hervorzuheben ist sicherlich, dass CIGEM die verschiedensten Akteure, also RemigrantInnen, Abgeschobene, potentielle MigrantInnen und die Diaspora in seinen Arbeitsprozess integriert und somit versucht, Migrationsprozesse in Mali aus einer holistischen – wenn auch eurozentristischen – Perspektive heraus zu erforschen. KritikerInnen werfen allerdings ein, dass diese Strategie lediglich aus eigennützigen Gründen entwickelt wurde, um Migrationsbewegungen mit einem vielschichtigeren Wissen noch besser steuern bzw. bekämpfen zu können (vgl. Janicki/Böwing 2010:136f.). An dieser Stelle muss man jedoch auch anmerken, dass es keineswegs Ziel sein kann, Euphemismen über irreguläre Migrationsbewegungen zu verbreiten. Zwar kann man davon ausgehen, dass in Zeiten der intensiven Vernetzung der einzelnen am Migrationsgeschehen beteiligten Akteure ein fundiertes Wissen über Migrationsrouten, gesetzliche Rahmenbedingungen und Zustände in den Zielländern herrscht, trotzdem könnte in Einzelfällen der Zweck die Mittel heiligen. Es bedarf also der Durchführung wirklich breiter, also von diversen Akteuren getragener Sensibilisierungskampagnen, die die Menschen so objektiv wie möglich über die Vor- und Nachteile der Migration nach Europa aufklären. Gleichzeitig müssen aber natürlich auch die Möglichkeiten in den Herkunftsländern verbessert werden. Diejenigen MigrantInnen, die sich fest zur Wanderung entschieden haben, sollten möglichst detailliert in den Netzwerken darüber informiert werden. In diesem Zusammenhang muss auch auf die verschiedenartigen Vorstellungen von Informations- und Sensibilisierungskampagnen aufmerksam gemacht werden: Während die EU darunter die vollkommene Abhaltung von irregulärer Migration versteht, ist die AME (Association Malienne des Expulsés) der Ansicht, dass man die Menschen, die bereits den fixen Entschluss zur irregulären Migration getroffen haben, sowieso nicht mehr davon abhalten kann und sie deswegen auch genauer darüber informieren sollte (vgl. ebd.: 2010:139). Darüber hinaus müssen Informationskampagnen über die Gefahren der irregulären Migration auch gleichzeitig die Möglichkeiten von Alternativen beinhalten. Ohne diese Verknüpfung wird der intendierte Effekt in aller Regel nicht erreicht (vgl. Sieveking/Fauser 2009:98).

Im Mai 2010 reiste eine Delegation des Europäischen Parlaments nach Mali und besuchte im Rahmen dieser Reise auch das Migrationszentrum CIGEM. Die Delegation stellte fest, dass das Zentrum gerade für Mali besonders wichtig ist, es jedoch kleiner Änderungen bedarf, da das größte Defizit im mangelnden Vertrauen der malischen Behörden liegt. Konkrete Angaben über das Ausmaß der Umgestaltung wurden jedoch nicht gemacht. Im

Zusammenhang mit der immer lauter werdenden Kritik, wonach CIGEM bloßes Instrument zur Bekämpfung von irregulärer Migration und damit Ausfluss der restriktiven europäischen Migrationspolitik sei, widersprach man und fügte hinzu: „CIGEM is not a FRONTEX on Malian soil“. Die besondere Stärke von CIGEM sieht man in der Einbindung der Zivilgesellschaft und der Diaspora, vor allem da letztere bei der Entwicklung von Mali eine tragende Rolle ein nimmt (European Parliament 2010).

Dieses mangelnde Vertrauen erstreckt sich auch auf die malische Zivilgesellschaft: Es hat sich ganz offenkundig bereits herumgesprochen, dass die Aussicht auf eine legale Beschäftigung in der EU sehr gering ist und so suchen oftmals nur zwei Klienten pro Tag, an guten Tagen zehn, das Migrationszentrum auf (vgl. Sieg 2009):

> „Im klimatisierten CIGEM neigt sich die Beratung dem Ende entgegen. Samba Goïta nickt einsichtig, als der Berater auf die Risiken heimlicher Migration zu sprechen kommt. Dann leuchten seine Augen für einen kurzen Moment auf. Nervös beginnt er mit dem Fuß zu wippen. Ein spanischer Gemüsebauer sucht Erntehelfer für drei Monate. Aber Samba Goïta ist überqualifiziert. Die Erntehelfer sollen möglichst nicht lesen und schreiben können“ (Sieg 2009).

5.7. Schlussfolgerungen

Die Interessen von Mali und der EU in Sachen Migrationssteuerung sind unverwunderlich zu einem großen Teil nicht kohärent. Auch bei der Mehrheit der Aufgabenbereiche von CIGEM gehen die Sichtweisen der beiden Akteure in Bezug auf Gewichtung, Umsetzung und Erwartungshaltung auseinander: Hinsichtlich legaler Migrationsmöglichkeiten, der Warnung vor irregulärer Migration, der Unterstützung von rückgekehrten MigrantInnen und dem Einbezug der Diaspora divergieren die Interessen maßgeblich. Lediglich hinsichtlich dem Erfordernis einer Erforschung des malischen Migrationsgeschehens, welche allerdings nur eine beiläufige Rolle im Aufgabenkatalog von CIGEM zukommt, herrscht grundsätzlicher Konsens (Sieveking/Fauser 2009:96).

Die Ausführungen über das Migrationszentrum haben den Eindruck erweckt, als würden die Hauptaufgaben von CIGEM unter vorrangiger Ausrichtung einer Priorität umgesetzt werden: Die Warnung vor den Gefahren der irregulären Migration und die Bekämpfung dieser scheint die zentralste Aufgabe zu sein, unter deren protagonistischer Ausrichtung allen weiteren Zielsetzungen bloße Statistenrollen zukommen. Zwar wird CIGEM auf dem Papier als Inbegriff des Wandels in der europäischen Migrationspolitik von einem rein

sicherheitsorientiertem Fokus hin zu einem umfassenderen, entwicklungspolitischem Schwerpunkt gedeutet (vgl. Janicki/Böwing 2010:127). Der Nexus von Migration und Entwicklung, wie er im Rahmen von CIGEM verwendet wird, ist allerdings vorrangig auf die Bekämpfung der irregulären Migration ausgerichtet. Dieser repressive Zugang, die quasi nicht vorhandene Vergabe von legalen Migrationskontingenten, die unzureichende tatsächliche Einbeziehung von entwicklungsfördernden Aspekten und die mangelnde Resonanz der malischen Bevölkerung und Regierung lassen allerdings starke Zweifel des CIGEM als Inbegriff eines Paradigmenwechsels innerhalb der europäischen Migrationspolitik aufkommen.

6. RÜCKÜBERNAHMEABKOMMEN

6.1. Remigration

Unter Remigration versteht man das Zurückkehren vom Aufnahmestaat in den jeweiligen Herkunfts- oder Transitstaat. Diese Rückkehr kann freiwillig und erzwungen sein: Freiwillig (*voluntary return*) ist sie, wenn der/die MigrantIn sich aus freien Stücken dazu entschließt oder wenn sie von der Hilfeleistung einer Organisation oder durch finanzielle Unterstützung (*assisted voluntary return*) begleitet ist. Auf der anderen Seite ist die Rückkehr erzwungen, wenn sie nicht durch eine freiwillige Entscheidung des/der MigrantIn, sondern durch einen Zwangsakt des Staates ausgeübt wird. Diese unfreiwilligen (*involuntary return*) und erzwungenen (*forced return*) Formen der Rückkehr werden auch als Abschiebung oder Deportation bezeichnet (Kruse 2006:118).

Über die genaue Abgrenzung herrscht allerdings Unklarheit: So ist in den Augen vieler NGOs und PolitikerInnen, jemand der aufgrund eines rechtskräftigen Ausweisungsbescheides dazu veranlasst wird auszureisen, ein/e freiwilliger RemigrantIn, da kein Akt behördlicher Zwangsgewalt vorliegt. Der Migrationsforscher Stephan Dünnwald glaubt, dass dies auf Ebene der NGOs als Ausdruck des Interessenskonfliktes zwischen Geldgebern und Klienten gesehen werden kann: Um ein Gegengewicht zu der restriktiven staatlichen Rückführungspraxis zu bilden, wird die Freiwilligkeit in den Vordergrund gerückt (vgl. Dünnwald 2010:185). Menschenrechtsorganisationen kritisieren diesen Dualismus und argumentieren, dass man angesichts einer drohenden Schubhaft und anschließender Abschiebung nicht von einer freiwilligen Rückkehr sprechen kann (vgl. Angenendt 2007b:28f.). Die Migrationsforscherinnen Marieke van Houte und Tine Davids bezeichnen als freiwillig zurückkehrende MigrantInnen ausschließlich diejenigen, die sich selbst dazu entschließen. Sucht man um einen Aufenthaltstitel an und wird dieser abgelehnt, so stellt eine darauffolgend angeordnete Rückkehr mangels legaler Alternativen auch eine unfreiwillige Handlung dar (vgl. van Houte/Davids 2008:1413; vgl. Ruben/van Houte/Davids 2009:909; Dünnwald 2010:181).

Rückkehr und Rückübernahme haben sich in den letzten Jahren auf europäischer Ebene zu einem zentralen Aspekt bei der Steuerung von Migrationsbewegungen entwickelt. Von der

Kommission wird betont, dass nur durch eine wirksame Rückführungspolitik die Integrität der Rechte von legalen MigrantInnen und AsylwerberInnen bewahrt werden kann (vgl. European Commission 2006a:9).

6.2. Bilaterale und multilaterale Rückübernahmeabkommen[66]

Mittels der Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens verpflichtet sich ein Drittstaat, sowohl seine eigenen Staatsangehörigen, die sich irregulär auf fremden Staatsgebiet aufhalten, als – sofern vertraglich vereinbart – auch MigrantInnen von Staaten, die kein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen haben und staatenlose Menschen[67], zurückzunehmen[68] (vgl. Lavenex 2006:341; vgl. Roig/Huddleston 2007:364). Die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger repräsentiert eine völkerrechtliche Verpflichtung und wird als solche in diversen Papieren zur irregulären Migration betont (vgl. Europäisches Parlament 1999; vgl. Europäische Kommission 2002c; vgl. Europäische Kommission 2005a).

Würde diese internationale Obligation immer eingehalten werden, gäbe es allerdings keinen Anlass zur Konstitutionalisierung von Rückübernahmeabkommen. Die Gründe, weshalb man Rückübernahmeabkommen überhaupt benötigt, sind vorrangig formeller Natur: Aufgrund des Umstandes, dass sich manche Drittstaaten betreffend der Rückkehr ihrer vermeintlichen Staatsangehörigen nicht kooperativ zeigen, indem sie Staatsbürgerschaftsnachweise ablehnen und keine gültigen Reisedokumente ausstellen, bedarf es einer Regelung der Formalitäten der Rückübernahme (vgl. Europäische Kommission 2002c:12; vgl. Phuong 2008:349). Selbst wenn die Behörden in der Lage sind, eine/n irreguläre Migrant/In zu identifizieren, in Schubhaft zu nehmen und einen Ausweisungsbescheid auszustellen, ist ihre/seine tatsächliche Rückkehr nicht gesichert[69] (Billet 2010:46). Um sich also aus europäischer

[66] Zwar sind im *Global Approach to Migration* nur die multilateralen Rückübernahmeabkommen enthalten, dennoch ist es von grundlegender Bedeutung auch den bilateralen Rückübernahmeabkommen Raum zu geben. Dies ergibt sich einerseits aus der Tatsache, dass sich die multilateralen Rückübernahmeabkommen erst in Folge der bilateralen entwickelt haben und andererseits aus dem Umstand, dass bei einer eindimensionalen Betrachtung wichtige Rückschlüsse verloren gehen würden.

[67] MigrantInnen, die am Weg nach Europa das betreffende Land als Transitland passiert haben (vgl. Verhaeghe 2009:9). KritikerInnen bemängeln jedoch, dass die genaue Reiseroute oftmals nicht eindeutig rekonstruierbar ist (vgl. Trauner/Kruse 2008:19ff.).

[68] Zur Problematik der Erweiterung dieses persönlichen Anwendungsbereiches siehe unten.

[69] Dies kann verschiedene Ursachen haben, die in der Sphäre der EU (Untertauchen des/der MigrantIn) oder des Drittstaates (Verweigerung der Kooperation) liegen können (vgl. Billet 2010:46).

Perspektive langwierige Verhandlungen und etwaige Verwaltungsverfahren zu ersparen, werden Rückübernahmeabkommen sowohl auf bi- als auch multilateraler[70] Ebene unterzeichnet.

Bilaterale Rückübernahmen zwischen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten werden seit Jahrzehnten verwendet, um die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen in ihre Heimat sicherzustellen. Seit 1993 hat die Zahl der bilateralen Rückübernahmeabkommen rasant zugenommen und sowohl deren räumlicher als auch materieller Anwendungsbereich wurden sukzessive erweitert (vgl. Kruse 2006:120). Die Kompetenz zur Unterzeichnung war zum damaligen Zeitpunkt auf die Mitgliedsstaaten beschränkt und eine Kooperation fand nur auf intergouvernementaler Stufe statt. 1994 und 1995 vollzogen die EU-Institutionen die ersten Schritte in Richtung einer Vergemeinschaftung der Materie, indem man in zwei Empfehlungen Komponenten, die die jeweiligen bilateralen Rückübernahmeabkommen zu sehr voneinander abwichen ließen, zu reduzieren versuchte.[71] Ein Jahr später wurde ein zweiter entscheidender Schritt gesetzt: Rückübernahmeklauseln wurden integraler Bestandteil diverser Assoziations- und Kooperationsabkommen der EU.[72] Mithilfe dieser Klauseln wurde ermöglicht, dass ein Drittstaat zur Rückübernahme seiner irregulär aufhältigen Staatsangehörigen in der EU beiträgt und sich auf Anfrage eines Mitgliedstaates zur Verhandlung bilateraler Rückübernahmeabkommen bereit erklärt. 1998 wurde auch im Zuge der HLWG die Wichtigkeit von Rückübernahmeabkommen betont. Durch den Vertrag von Amsterdam im Jahr 1999, wurde die Kompetenz zur Unterzeichnung von Rückübernahmeabkommen in die erste Säule verlagert (vgl. Billet 2010:46ff.; vgl. Lavenex 2006:341). Mit der Intention der Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Rückführungspolitik wurde im Jahr 2002 von der Kommission das „Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“ herausgegeben. Die Erarbeitung des Grünbuchs hat ihre materiellen Wurzeln unter anderem in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von seiner Tagung in Laeken und dem „Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der EU“ (Europäische Kommission 2002c:2).

[70] In aller Regel ist in der Literatur im Zusammenhang mit multilateralen Rückübernahmeabkommen von der EG die Rede. Da die Säulenstruktur aber in Folge des Vertrages von Lissabon 2009 abgeschafft wurde, spreche ich im weiteren Verlauf nur von der EU.
[71] vgl. Rat der Europäischen Union 1994; vgl. Rat der Europäischen Union 1995.
[72] Diese Regelung gab es, obwohl die EU damals – zumindest gesetzlich – noch keine Befugnis in diesem Bereich hatte (Billet 2010:48; vgl. Phuong 2008:342).

Um eine noch weiterreichende globalere Wirkung zu erzielen, wurde kurz darauf im Zuge des Sevilla Gipfels im Jahr 2002 beschlossen, Rückübernahmeklauseln fortan als integralen und obligatorischen Bestandteil in alle zukünftigen Kooperationsübereinkommen der EU mit Drittstaaten zu integrieren (vgl. Roig/Huddleston 2007:369). Aufgrund von Forderungen im Zuge der Veröffentlichung des Grünbuches und des Sevilla Gipfels, entwickelte die Kommission das *Return Action Programme*. Darin wurden drei Zielsetzungen hervorgehoben, die den Weg zu einer gemeinschaftlichen Rückführungspolitik weiter ebnen sollten: operationelle Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten, gemeinsame Standards bei Rückführung[73] und Rückübernahmeabkommen und Kooperation mit den Drittstaaten (vgl. Council of the European Union 2002:3ff.; Phuong 2008:344). Die Kommission betonte im Dezember 2002, dass die EU „im Zuge ihrer Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen daher systematisch die Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung auf die Tagesordnung ihres politischen Dialogs setzt […]" (Europäische Kommission 2002b:24).

Auch in allen Fünf-Jahres-Programmen der EU, bei der Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung in Rabat 2006 und im 2008 verabschiedeten Europäischen Pakt über Einwanderung und Asyl wird die Rückkehrpolitik mit unterschiedlicher Akzentuierung als zentraler Parameter genannt (Billet 2010:46; vgl. Cassarino 2007:181). Ende 2008 wurde vom Europäischen Parlament[74] und vom Rat der EU die Rückführungsrichtlinie verabschiedet, die aus Sicht der Organe der EU als weiterer Schritt in Richtung der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Rückführungs- als auch Migrationspolitik gesehen werden kann. Diese beinhaltet gemeinsame Normen, die die Mitgliedsstaaten bei der Rückführung einzuhalten haben, wie etwa Haftbedingungen, zulässige Schubhaftdauer und Verfahrensgarantien (vgl. Europäisches Parlament 2008b; vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008).[75] Rückkehr und Rückübernahme repräsentieren demnach grundlegende Pfeiler in der europäischen Migrationspolitik und werden auch im *Global Approach to Migration* ausdrücklich als Instrument zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung genannt (vgl. Europäische Kommission 2002c:13; vgl. Council of the European Union 2005b:5).

[73] Eine Einigung auf diese gestaltet sich in Anbetracht der unterschiedlichen Haltungen der Mitgliedsstaaten als äußerst schwierig (vgl. Phuong 2008:348).

[74] Bis dahin war das Europäische Parlament an gesetzlichen Entscheidungen im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik nicht beteiligt. Das Jahr 2008 kann diesbezüglich als Kehrtwende gesehen werden (vgl. Dünnwald 2010:180).

[75] Vor allem die sozialdemokratische und grüne Fraktion kritisierten die Richtlinie, aufgrund der beinhalteten Regelung der Abschiebung in Transitländer und die „Wiedereinreisesperre", wenn man der Anordnung zur Ausreise nicht Folge leistet (vgl. Europäisches Parlament 2008a).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Rückführungspolitik zwar in den letzten zehn Jahren mittels Etablierung diverser politischer Mitteilungen, Empfehlungen und Programmen forciert wurde, man aber noch nicht von einer tatsächlichen Harmonisierung sprechen kann. Dies wird wohl auch angesichts der Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten so viel Kontrolle über die Rückführung irregulärer MigrantInnen wie möglich behalten möchten, äußert schwierig werden (vgl. Phuong 2008:348).

Multilaterale Rückübernahmeabkommen sind Teil der externen Dimension der europäischen Asyl- und Migrationspolitik und repräsentieren das zentralste Element innerhalb der europäischen Rückführungspolitik (vgl. Peers 2003). Das formale Procedere gestaltet sich auf multilateraler Ebene folgendermaßen: Die Kommission tritt nach Vorschlag des Rates – sofern sich der Drittstaat auch dazu bereit erklärt – in Verhandlungen mit diesem. Das Europäische Parlament übernahm bis zum Vertrag von Lissabon 2009 lediglich eine beratende Funktion. Seit 2009 bedarf es allerdings zum Abschluss eines multilateralen Rückübernahmeabkommens der zwingenden Zustimmung des Parlaments (vgl. Billet 2010:64). Von gegenwärtig 17 nach einem Kriterienkatalog[76] bestimmten Mandaten, wurden zwölf[77] Rückübernahmeabkommen unterzeichnet, der Großteil davon in den letzten vier Jahren. Hinsichtlich der fünf Mandate wurden die Verhandlungen entweder abgebrochen, unterbrochen oder dauern noch an. Unter ihnen befinden sich sowohl geographisch als auch hinsichtlich ihrer Rolle im Migrationsgeschehen sehr zentral gelegene Staaten, wie Marokko, Algerien und die Türkei (vgl. ebd.: 2010:50). Die Rückübernahmeklauseln in sämtlichen Assoziations- und Kooperationsabkommen der EU stellen von nun an die conditio sine qua non für deren Unterzeichnung durch die EU dar (vgl. Peers 2003).

Tritt die EU als Vertragspartner eines multilateralen Rückübernahmeabkommen auf, so erweitert sich der räumliche Anwendungsbereich und der betroffene Drittstaatsangehörige kann vom gesamten EU-Gebiet in seinen Herkunftsstaat zurückgeschoben werden (vgl. Peers 2003).

[76] Diese Kriterien sind 1) Rolle im Migrationsgeschehen 2) Anzahl der Personen im EU Raum, die rückgeführt werden sollen 3) Bestehende Hindernisse bei etwaiger Rückkehr (Phuong 2008:349).

[77] Die Drittstaaten sind: Hong-Kong, Macao, Sri Lanka, Albanien (welche seit der Vergemeinschaftung die ersten Staaten waren), ab 2006 folgten: Russland, Ukraine, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien, die Republik Moldau und Pakistan. Die Verhandlungen mit Georgien sind bereits abgeschlossen, das Abkommen jedoch noch nicht in Kraft (Europäisches Parlament 2010a).

Vor allem die mulilateralen Rückübernahmeabkommen erfreuen sich bei den Drittstaaten geringer Beliebtheit. Die Tatsache, dass durchschnittlich allein zwei Jahre zwischen Einladung und Aufnahme der Verhandlungen vergehen, illustriert diese Reputation anschaulich. Auch die Verhandlungen über die Unterzeichnung der Rückübernahmeabkommen haben sich teilweise als wesentlich langwieriger und komplizierter herausgestellt, als von den der EU und ihren Mitgliedsstaaten ursprünglich angenommen[78] (vgl. Trauner/Kruse 2008:415). Eine Unterzeichnung bedeutet nicht immer zugleich auch eine Implementierung und damit praktische Umsetzung des Abkommens (vgl. Cassarino 2007:184ff.). Der Umstand, dass alle Rückübernahmeabkommen inhaltlich beinahe ident sind und damit nur sehr spärlich auf die individuellen Bedürfnisse des Drittstaates eingehen, untermauert die geringe Beliebtheit nochmalig (vgl. Phuong 2008:349).

In einer Mitteilung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die lange Dauer der Verhandlungen mit der Wahrnehmung der Drittstaaten von Rückübernahmeabkommen als Ausdruck „einseitiger Interessen" der EU zusammenhängt. Es bedarf deswegen eines zeitlich intensiven Prozesses, um konstruktiv kooperieren zu können. Die Kommission fordert daher, Anreize zu schaffen und „eine Verstärkung der technischen und finanziellen Hilfe, um eine bessere Steuerung der Migrationsströme zu fördern"[79] (Europäische Kommission 2002b:27). Die Tatsache, dass sich die Verhandlungen multilateraler Rückübernahmeabkommen schleppend gestalten und vor allem strategisch besonders relevante Staaten wie Marokko und Algerien seit Jahren den Abschluss hinauszögern, liegt laut dem Migrationsforscher Jean-Pierre Cassarino an der Vielzahl bilateraler Rückübernahmeabkommen und –klauseln, die aufgrund ihrer attraktiveren Gegenleistungen und flexibleren Formalvorschriften den Abschluss multilateraler Abkommen mangels erkennbaren Mehrwert obsolet erscheinen lassen (vgl. Cassarino 2007:193). Die Kommission hat dieses Defizit erkannt und stellt in einer Mitteilung über den „*Global Approach to Migration one year on*" fest:

> "Experiences have demonstrated that to broker a deal the EU needs to offer something in return. In their bilateral readmission negotiations Member States

[78] Hier kommt erschwerend hinzu, dass die Mitgliedsstaaten auf bilateraler Ebene keine Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten aufnehmen dürfen, die in gegenwärtigen Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen mit der EU stehen. Um dem entgegenzuwirken haben sich die Innenminister von Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien 2003 zusammengetan, um die Beschleunigung der Verhandlungen von der Kommission zu fordern. Im Fall von Spanien war diese Methode erfolgreich und es hat nach Erlaubnis der Kommission sowohl mit Marokko als auch mit Algerien bilaterale Rückübernahmeabkommen unterzeichnet (vgl. Billet 2010:61).

[79] Anm. d. Vef[in]: Satzbau geringfügig verändert.

> are increasingly offering also other forms of support and assistance to third countries to facilitate the conclusion of such agreements, and the possibilities of applying this wider approach at EU level should be explored" (European Commission 2006a:9).

6.3. Die Unterscheidung in „standard-agreements" und „non-standard-agreements"[80]

Die Verhandlungen über „standard-agreements", also herkömmlicher Rückübernahmeabkommen, haben sich in den letzten Jahren aufgrund zahlreicher formeller Hürden zunehmend schwieriger gestaltet. Einige – vor allem südeuropäische Staaten – haben sich deswegen zusammengeschlossen und eine neue Kategorie der „non-standard-agreements" ins Leben gerufen. Unter diesen versteht man diverse Arten von partnerschaftlichen Dokumenten etwa in Gestalt von Übereinkommen über politische Zusammenarbeit, Abkommen, Pakte, Briefwechsel oder *memoranda of understanding,* die zwar Rückübernahmeklauseln[81] beinhalten, mangels ausschließlicher Ausrichtung auf Rückübernahme und ihres rechtlichen Charakters jedoch nicht als „standard-agreements" bezeichnet werden können. Cassarino bezeichnet diesen Wandel als „informalisation of readmission agreements" (Cassarino 2007:180). Es herrscht also materieller Konsens über die Kooperation in punkto Rückübernahme, lediglich hinsichtlich der Implementierung weisen „non-standard-agreements" einen weiterreichenden Kontext auf, der zusätzliche Kooperationsformen miteinbezieht.

Die Zahl der „non-standard-agreements" ist stetig im Steigen begriffen und wurde in der Vergangenheit besonders von Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien im Zusammenhang mit der Bekämpfung der irregulären Migration verwendet. Sie sind flexibler und kennzeichnen sich durch eine höhere Anpassungsfähigkeit an geänderte Umstände, geringere Kosten und einer fehlenden Publizierungspflicht[82] (vgl. Cassarino 2010:4,10ff.; vgl. ebd.: 2009b; vgl. ebd.: 2007:180). Abgesehen davon würde die Verhandlung von bei Herkunfts- und Transitstaaten wesentlich unbeliebteren „standard-agreements", womöglich

[80] Dieser Dualismus wurde von Jean-Pierre Cassarino definiert, in der Literatur wird häufig auch zwischen Rückübernahmeabkommen und Rückübernahmeklauseln unterschieden (vgl. Cassarino 2007; vgl. Billet 2010:49).

[81] Rückübernahmeklauseln sind nicht „self-executive" und bedürfen daher zu ihrem Inkrafttreten ein implementierendes Übereinkommen. Rückübernahmeabkommen sind hingegen „self-executive", da diese implementierenden Übereinkommen bereits in ihnen enthalten sind (Roig/Huddleston 2007:370).

[82] Aufgrund dieser fehlenden Publizierungspflicht ortet Jean Pierre Cassarino Bedenken hinsichtlich der Einhaltung internationaler Rechtsnormen (vgl. Cassarino 2007:193).

die bilaterale Beziehung zum jeweiligen Zielstaat gefährden (ebd.: 2010:17). Die „standard-agreements“ werden vor allem mit osteuropäischen Ländern verwendet, während bei den „non-standard-agreements“ der überwiegende Teil der Vertragspartner aus dem Mittelmeerraum und Afrika kommt. Viele Mittelmeerländer haben etwa die Implementierung formeller Rückübernahmeabkommen lautstark verweigert, während sie sich bereit erklärt haben, Rückübernahmeklauseln in andere bilaterale Akte zu integrieren (vgl. ebd.: 2007:187,189). Mit anderen Worten: „[…] the operability of the cooperation on readmission has been prioritised over its formalisation“ (ebd.: 2007:192).

Der Politikwissenschaftler Jean-Pierre Cassarino definiert drei zentrale Parameter, die in enger Wechselwirkung zueinander stehen und die die Mitgliedsstaaten bzw. die EU dazu bewegen, Standard-Rückübernahmeabkommen abzuschließen (vgl. Cassarino 2010:14f.):

1. Geographische Nähe (*geographical proximity*), da sodann durch die unmittelbare Betroffenheit ein höheres Interesse für eine etwaige Unterzeichnung eines Abkommens besteht.
2. Integration in das Migrationsgeschehen (*migration salience*), bedingt durch eine koloniale Vergangenheit oder seit langem andauernde Wanderungsbewegungen zwischen den betroffenen Staaten.
3. Gegenleistungen (*incentives*), die die in der Regel asymmetrischen Beziehungen zwischen den Vertragsparteien kompensieren sollen. Hier kommen etwa EZA-Leistungen, Handelserleichterungen und Visabegünstigungen[83] in Betracht.

Grundsätzlich sind Rückübernahmeabkommen also von Interessenskonflikten und einem asymmetrischen Machtverhältnis zwischen den Vertragsparteien geprägt. Überdies führt der reziproke Austausch von Leistungen bei den Vertragsparteien nicht automatisch zu einem ausgewogenem Nutzen auf beiden Seiten (vgl. Cassarino 2009b; vgl. ebd.: 2010:6; vgl. Kruse 2006:119):

[83] Im Sinne von Lockerungen der formellen Vorschriften und Kostenreduktionen (vgl. Roig/Huddleston 2007:376). Allerdings muss man hinzufügen, dass die Kommission bei der Vergabe von Visaerleichterungen oft in die Schranken gewiesen wird, da dieser Regelungsgegenstand in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten fällt. Demnach findet die Kommission kaum Mitgliedsstaaten, die sich bereit erklären, Visabegünstigungen als Gegenleistung für Rückübernahmeabkommen zu gewähren (vgl. ebd.: 2007:376f.): „Some Member States hesitate to close a door on irregular immigration only to open a window on new potential irregular flows of visa overstayers, already the largest category of irregular migrants in the EU” (vgl. ebd.: 2007:377).

> „Whereas destination country has a vested interest in concluding readmission agreements to facilitate the removal of unauthorized migrants, the interest of a country of origin may be less evident, above all if its economy remains dependent on the revenues of its (legal and unauthorized) expatriates living abroad, or when migration continues to be viewed as a safety valve to relieve pressure on domestic unemployment" (Cassarino 2010:6).

Hinsichtlich der in der Praxis immer bedeutender werdenden „non-standard-agreements" gibt es zusätzlich noch einen vierten Aspekt, der sich im Laufe der Jahre herauskristallisiert hat und der dieses vormals ungleiche Machtverhältnis neu akzentuiert (vgl. ebd.: 2010:16f.):

4. Erstarkung der Verhandlungsmacht der Herkunfts- und Transitstaaten, die es ihnen erlaubt, bezüglich migrations- und grenzpolitischer Belange klare Forderungen zu stellen und in das Migrationsmanagement integriert zu werden.

> „There can be no question that this perceptible empowerment has had serious implications on the ways in which the cooperation in readmission has been adaptively addressed, reconfigures and codified, leading to the conclusion of (flexible and less visible) patterns of cooperation on readmission" (Cassarino 2010:16f.).

Dieser Ansatz wird von der Kulturanthropologin Sabine Hess als so genannter Boomerang-Effekt (vgl. Hess 2008) bezeichnet, mit dem ich mich nachstehend in einem Unterkapitel auseinandersetzen möchte. In diesem Zusammenhang war es vor allem Frankreich, das seine Forderungen betreffend der Rückübernahme, vorrangig mit nord- und westafrikanischen Staaten umformulieren und auf den Abschluss von – bei Herkunfts- und Transitstaaten wesentlich beliebteren – „non-standard-agreements" zurückgreifen musste (vgl. Cassarino 2010:17).

Während also auf bilateraler Ebene eher die „non-standard-agreements" von Bedeutung waren, legte die EU ihren Fokus in den letzten Jahren auf „standard-agreements", da diese ihrer Ansicht nach „vollkommener" sind (vgl. Cassarino 2010; vgl. Billet 2010:49).

6.4. Gegenleistungen für die Implementierung von Rückübernahmeabkommen

Auf bilateraler Ebene liegen die Vorteile für die Mitgliedsstaaten auf der Hand: Durch die Unterzeichnung erklärt sich ein Drittstaat bereit, seine Staatsangehörigen und – je nach Vereinbarung – irregulär aufhältige Staatenlose und Drittstaatsangehörige zurückzunehmen

und trägt so zur Kontrolle der Migrationsbewegungen bei. Auf Seite der Drittstaaten können vermehrte EZA-Leistungen, Handelserleichterungen, Visabegünstigungen, legale Migrationskontingente und technische Zusammenarbeit für einen Vertragsabschluss in Aussicht gestellt werden. Ein nicht so offensichtlicher aber praktisch dennoch bedeutsamer Vorteil mit Zukunftspotential liegt überdies in der erhöhten Glaubwürdigkeit als verlässlicher Partner innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft (vgl. Cassarino 2007:183).

Auf multilateraler Ebene fasst die Kommission spezielle Anreize ins Auge, um der aus Sicht der Drittstaaten einseitigen Natur der Rückübernahmeabkommen entgegenzuwirken: Zum einen sind dies EZA-Leistungen, allerdings mit der verbundenen Problematik, dass ohne eine Aufstockung des EZA-Budgets dies zu Lasten der Staaten erfolgen würde, die in das Migrationsgeschehen nicht (merkbar) eingebunden sind. Ferner Handelserleichterungen und Zollpräferenzen, sofern sie im Einklang mit den Prinzipien der WTO stehen. Weiters wird die Vergabe von temporären legalen Migrationskontingenten angeführt, die jedoch mangels Kompetenz der EU nur erschwerend bis gar nicht verwirklichbar ist (vgl. Europäische Kommission 2002b:28). Insgesamt liest sich die Aufzählung der Anreize als eine punktuelle Aneinanderbündelung von klingenden Gegenleistungen, die jedoch im nächsten Atemzug allesamt eingeschränkt oder negiert werden. Lediglich Visaerleichterungen – wenn auch in eingeschränkter Form[84] – konnte die EU bei einzelnen Rückübernahmeabkommen mit ihren Nachbarländern, wie etwa Russland als Gegenleistung anbieten. Jedoch wurde diese Möglichkeit bei anderen Staaten, wie Sri Lanka, aus sicherheitspolitischen Gründen abgelehnt (vgl. Billet 2010:70f.). In geringem Ausmaß wurden auch Handelserleichterungen gegenüber Drittstaaten gewährt. Die HLWG sieht in den dürftigen Gegenleistungen, die sich auf geringe Zugeständnisse in Sachen Visa- und Handelserleichterungen beschränken, einen fehlgeschlagenen Versuch, den Nexus von Migration und Entwicklung innerhalb der multilateralen Rückübernahmeabkommen umzusetzen (vgl. Phuong 2008:344).

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Gegenleistungen auf multilateraler Ebene faktisch kaum bis gar nicht vorhanden sind und demnach sicherlich als Mitgrund für die spärliche Unterzeichnungspraxis der Drittstaaten gesehen werden können. Die Rechtswissenschaftlerin Catherine Phuong sieht in diesem Zusammenhang einen Handlungsbedarf der Mitgliedsstaaten: Diese sollen auch auf multilateraler Ebene mehr Gegenleistungen anbieten,

[84] Hierbei handelt es sich nur um Kurzzeitvisa und nicht um visumsfreie Einreisen, wenn auch erstere als grundlegender Schritt in Richtung letzterer gedeutet werden können (vgl. Billet 2010:71).

sodass die Rückübernahmeabkommen nicht Ausdruck überwiegend mitgliedsstaalicher Interessen seien (vgl. ebd.: 2008:353). Mit anderen Worten: „As long as potential policy concessions to third countries remain within the jurisdiction of the member states – which themselves are deeply divided on what course of action to chart – the hands of Community officials remain tied" (Ellermann 2008:187). In den Augen der Rechtswissenschaftlerin Catherine Billet sollte es demnach Aufgabe der EU sein, ihre Rückführungspolitik keinesfalls isoliert zu betreiben, sondern in einen breiteren Kontext der Kooperation einzubetten (vgl. Billet 2010:71).

6.5. Kritik an multilateralen Rückübernahmeabkommen

Die Direktorin für europäische Angelegenheiten beim UNHCR Annabelle Roig und der Politikwissenschaftler Thomas Huddleston sehen in der Vorgehensweise der EU im Zusammenhang mit multilateralen Rückübernahmeabkommen eine paternalistische Vorgehensweise gepaart mit mangelnder Dialogsbereitschaft und unattraktiven Gegenleistungen (vgl. Roig/Huddleston 2007:373f.). Auch die Rechtswissenschaftlerin Carole Billet unterstreicht diese unilaterale Diktion der EU, da die Rückübernahmeabkommen in ihren Augen häufig Ausdruck einseitiger Interessen sind und nur äußerst spärlich auf die individuellen Anforderungen des Drittstaates eingehen: „The interests of the partner cannot really be taken into account in the agreement itsself because the reciprocal aspect of the agreement is, as a matter of fact, very relative" (vgl. Billet 2010:68). Die Rechtswissenschaftlerin Catherine Phuong schließt sich dieser Ansicht an und hält fest, dass trotz des gleichberechtigten und reziproken Ansatzes, der den Rückübernahmeabkommen zu Grunde gelegt wird, diese in Wahrheit einseitig seien, da die Anzahl derer, die von der EU rück übernommen werden, verschwindend gering ist (vgl. Phuong 2008:350). Ebenso interpretieren die Politikwissenschaftlerinnen Sandra Lavenex und Rahel Kunz die Vorgehensweise der EU beim Abschluss von multilateralen Rückübernahmeabkommen als einen „unbalanced, EU-centred approach" (Lavenex 2006:341), der oftmals als Druckmittel verwendet wird und für die Drittstaaten nur wenige verlockende Gegenleistungen bereithält (vgl. Lavenex/Kunz 2008:445). Aus Sicht der Drittstaaten ortet die Politikwissenschaftlerin Antje Ellermann in der mangelnden Kooperationsbereitschaft eine Antwort auf die restriktive Migrationskontrollpolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten (vgl. Ellermann 2008:170f.).

Ferner stehen sowohl die bilateralen als auch die multilateralen Rückübernahmeabkommen im Kreuzfeuer der Kritik, weil sie das fundamentale Prinzip des in der GFK integrierten Non-Refoulements[85] unterlaufen können. Verpflichtende Klauseln betreffend die Rückübernahme im Rahmen von Kooperationsabkommen mit Drittstaaten, verwehren dieses Recht, da Flüchtlinge in einen Drittstaat zurückgeschoben werden können, den sie bei ihrer Hinreise als Transitland passiert haben. Das Problem ist, dass sie von diesem Transitstaat, abhängig von dessen Rückführungspraxis bzw. abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen[86] im Wege einer Kettenabschiebung zurück in ihr Herkunftsland abgeschoben werden könnten, in denen ihnen Verfolgung droht (vgl. Lindstrøm 2005:592f.; vgl. Billet 2010:74, vgl. Phuong 2008:338f.). In diesem Zusammenhang hat auch das Europäische Parlament seine Bedenken hinsichtlich der menschenrechtlichen Situation in den Drittländern geäußert, mit den die EU Rückübernahmeabkommen unterzeichnet hat. Mit anderen Worten: „the EC has actually no control on what could happen to the migrant after his expulsion from an EU Member State" (Billet 2010:74).

Die überwiegende Anzahl der heute abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen ist – vermutlich aus den eben angeführten Gründen – bilateraler Natur (vgl. Cassarino 2007:181).

6.6. Die neue Rolle der Transitstaaten

Die EU-Institutionen haben in den letzten Jahren die Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen mit Transitstaaten, die eine geographische Nahebeziehung zur EU aufweisen, intensiviert. Mittels der Konstituierung eines Kreises von Nachbarstaaten, mit denen allesamt Rückübernahmeabkommen bestehen sollen, erhofft man sich auf europäischer Ebene „to expulse illegal immigration to outside territory" (Kruse 2006:119). Bei Rückübernahmeabkommen mit Transitstaaten gibt es eine formelle Besonderheit: Es bedarf keiner Identitätsklärung, sondern lediglich einer Rekonstruktion der Reiseroute. Diese Variante bietet sich daher als Alternative für Fälle an, bei denen eine Identitätsfeststellung nicht möglich ist (Roig/Huddleston 2010:365). Um es anders auszudrücken: „With

[85] Prinzip der Nicht-Abschiebung (Art. 33 GFK): Dieses besagt, dass ein Flüchtling nicht in ein Land abgeschoben werden darf, indem ihm/ihr Verfolgung droht.
[86] Fraglich ist diesbezüglich nur, inwiefern Transitstaaten über die finanziellen Mittel und anderen Gegenleistungen verfügen, um Rückübernahmeabkommen überhaupt abschließen zu können.

readmission agreements in place, nationality may no longer be the decisive factor for return, if transit through a country can be 'proved or may validly assumed'" (ebd.: 2010:365).

Diese neue Hauptrolle der Transitstaten in der europäischen Rückführungspolitik wurde mehrfach kritisiert: Die Direktorin für europäische Angelegenheiten beim UNHCR Annabelle Roig und der Politikwissenschaftler Thomas Huddleston argumentieren, dass diese Staaten in aller Regel nicht über die Infrastruktur und die Rahmenbedingungen verfügen, die es ihnen ermöglichen würden, die zurückgeschobenen MigrantInnen zu versorgen oder in ihren Arbeitsmarkt zu integrieren. Die aktuelle Rückführungspolitik der EU trägt also maßgeblich dazu bei, dass sich die ohnedies schon prekäre Lage der irregulären MigrantInnen noch zusätzlich verschlimmert und viele von ihnen unter enormen Risken den Weg zurück in die EU erneut versuchen. Es ist also durchaus denkbar, dass sich viele zurückgeschobene MigrantInnen, alleine schon aufgrund der oftmaligen geographischen Nahebeziehung der Transitstaaten zum EU Territorium und mangels sonstigen Beziehungen im Transitstaat, wieder zurück – und diesmal womöglich unter noch prekäreren Umständen – auf den Weg in die EU machen (Roig/Huddleston 2007:380).

> „From a comprehensive approach, this burden-shifting policy to countries of transit is likely to overstretch the capacities of third-country governments to respond, of their labour markets to absorb and of their societies to tolerate (ebd.: 2007:380).

Neben diesen genannten Punkten ist es auch nicht einleuchtend, warum gerade Transitstaaten leichter die Staatsangehörigkeit von irregulären MigrantInnen herausfinden sollen, als die mit den neuesten technischen Systemen ausgerüsteten EU-Mitgliedsstaaten. Außerdem fehlt es eben den Transitstaaten – im Gegensatz zu den meisten Mitgliedsstaaten – an politischem Gewicht, Überzeugungskraft und verlockenden Gegenleistungen, die die Herkunftsstaaten animieren könnten, ihre Staatsangehörigen wieder zurückzunehmen. Den Transitstaaten wird demnach die alleinige Verantwortung für das Schicksal der zurückgeschobenen MigrantInnen auferlegt, was letztendlich darin mündet, dass die ursprüngliche Intention der Bekämpfung der irregulären Migration verfehlt und darüber hinaus die irreguläre Migration sogar noch weiter stimuliert wird (vgl. Roig/Huddleston 2007:380f.).

Die Kommission ist sich dieser genannten Punkte bewusst und möchte die Transitländer, die durch die Rückübernahme eigener Staatsbürger, Drittstaatsangehöriger und Staatenloser mit mehrfachen Belastungen konfrontiert sind, von zusätzlichen Anreizen profitieren lassen. Sie

fügt allerdings einschränkend hinzu, dass die Möglichkeiten dazu auf gemeinschaftlicher Ebene begrenzt sind (vgl. Europäische Kommission 2002b:28).

Roig und Huddleston sprechen sich deswegen für einen Stopp der Zurückschiebung von MigrantInnen, deren Staatsangehörigkeit nicht zuordenbar ist, in deren Transitstaaten aus und fordern, dass diese Regelung nur mehr in Rückübernahmeabkommen mit Staaten aufgenommen werden soll, die potentielle EU-Beitrittskandidaten sind. Diese Forderung resultiert aus der Annahme, dass die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Standards in diesen Ländern, allein schon wegen der Beitrittsaussicht in der Regel höher sind (vgl. Roig/Huddleston 2007:383). Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass eine Asyl- und Migrationspolitik unter Wahrung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Prinzipien selbst bei bestehenden EU-Mitgliedsstaaten – wie der derzeit medial präsente Fall von Griechenland in tragischer Deutlichkeit illustriert – nicht als pauschaler Maßstab anzusehen ist. Trotzdem muss man festhalten, dass die Anwartschaft auf einen potentiellen EU-Beitritt und damit verbundene gesamtgesellschaftliche Veränderungen dazu führen können, dass potentielle Beitrittschaftskandidaten viel dafür tun, um die gesteckten Erwartungen zu erfüllen (vgl. Cassarino 2007:179).

Um dieser überdimensionalen Belastung der Transitstaaten entgegenzuwirken und im Sinne einer Vergrößerung des Kreises derer, die Rückübernahmeklauseln bzw. -abkommen integrieren, haben sich vor allem Frankreich, Italien und Spanien in den letzten Jahren besonders um eine direkte Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten im subsaharischen Raum bemüht. Jean Pierre Cassarino bezeichnet dieses Verhalten als „pro-active diplomacy“ mittels derer es in jüngster Zeit zu einem enormen Anstieg der bilateralen Kooperationsabkommen in Form von „non-standard-agreements“ gekommen ist, die unter anderem das Thema Rückübernahme beinhalten (vgl. Cassarino 2007:190f.).

6.7. Boomerang-Effekt

Mehrere Stimmen, wie unter anderem die der Kulturanthropologin Sabine Hess und des Migrationsforschers Jean-Pierre Cassarino, sprechen sich angesichts der jüngsten Entwicklungen im Wege eines so genannten „Boomerang-Effektes“ zunehmend auch für eine Konditionalität zu Gunsten der Länder des Südens aus: „One boomerang effect can be seen in

the fact that countries of transit and origin themselves more and more play the ‚migration card' in international and economical negotiations" (Hess 2008: 5).

Viele Herkunfts- und Transitstaaten sind sich in den letzten Jahren im Zuge des Abgehens von einer rein unilateralen Diktion der Mitgliedsstaaten und der Flut an neuen Rückübernahmekooperationen, ihrer erstarkten Verhandlungsmacht bewusst geworden und nützen diese nun, um immer höhere Gegenleistungen für ihre Kooperationsbereitschaft in Sachen Migrationssteuerung zu verlangen. Dieser „Boomerang-Effekt" führt einerseits zu enormen Disparitäten zwischen den Ländern des Südens, da diejenigen, die geographisch gesehen günstig liegen und in das Migrationsgeschehen involviert sind, vermehrt Nutznießer von EZA-Leistungen werden (vgl. Cassarino 2007:191; vgl. Adepoju et al. 2010:62,67ff.). Andererseits lässt es die postkoloniale Perspektive in einem neu definierten Licht erscheinen: So wird es beispielsweise immer schwieriger, bilaterale Rückübernahmeabkommen mit manchen afrikanischen Staaten abzuschließen, weil die jeweiligen Länder für die *remittances*, die ihnen auf diese Weise entgehen, oft als Ausgleichsleistung enorme Beträge verlangen, die von kleineren EU-Mitgliedsstaaten nicht bezahlt werden können (vgl. Hess 2008:5).

Im Zuge dieser neu erlangten Verhandlungsmacht, gewannen mehr und mehr Herkunfts- und vor allem Transitländer an Selbstbewusstsein und nützten ihre erstarkte Position, um intensiver über die Angebote der EU-Mitgliedsstaaten zu reflektieren: Besonders die Maghreb-Staaten haben in letzter Zeit im Zuge ihrer intensiven Kooperationsbereitschaft auf internationaler Ebene immer mehr Ansehen und Glaubwürdigkeit erlangt und konnten sich so eine strategische Position in Migrationsbelangen sichern (Cassarino 2007:192).

In dieser neu gewichteten Rolle im Migrationsgeschehen ortet Jean Pierre Cassarino nicht nur eine Neuakzentuierung, sondern sogar eine vollkommene Überwindung assymetrischer Machtverhältnisse zu Gunsten einer gleichberechtigten Partnerschaft, innerhalb derer sowohl die Darlegung als auch die Umsetzung eigener Interessen und Erwartungen ermöglicht werden (vgl. ebd.: 2007:192).[87]

[87] Lybien nimmt unrühmlich eine Schlüsselposition ein und hat sich in den letzten Jahren – trotz massiver Proteste von diversen Menschenrechtsorganisationen – zu einem strategisch wichtigen Partner für Italien und die EU gemausert: MigrantInnen werden als „Druckmittel" verwendet, um Gegenleistungen durchzusetzen. Kommt es etwa zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den italienischen und lybischen Staatsoberhäuptern, so kommen vor Lampedusa mehr MigrantInnen an. Der Boomerang-Effekt und die erstarkte Verhandlungsmacht manifestieren sich hier in tragischer Deutlichkeit (vgl. Tsianos/Ibrahim 2009:53).

Mali beispielsweise hat sich seit 2003 zum wiederholten Mal geweigert, ein bilaterales Rückübernahmeabkommen mit Frankreich abzuschließen (vgl. Sieveking/Fauser 2009:92; vgl. Janicki/Böwing 2010:129), während es mit Spanien ein solches unterzeichnet hat. Der Entwicklungsforscher Aderanti Adepoju begründet dies mit der Tatsache, dass Spanien und die typischen Auswanderungsländer in Afrika keine koloniale Vergangenheit aufweisen und dies ein partnerschaftlicheres Verhandlungsklima ermöglicht (vgl. Adepoju et al. 2010:66). Die Migrationsforscherinnen Nadine Sieveking und Margit Fauser sind überdies der Ansicht, dass die gut vernetzte Struktur von Rückkehrer-Organisationen[88] in Mali dazu beigetragen hat, dass der Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zwischen Mali und Frankreich im Verhandlungsstadium gescheitert ist (vgl. Sieveking/Fauser 2009:92). Demnach waren es die lautstarke malische Zivilgesellschaft und die Diaspora, die die malische Regierung in die Knie gezwungen und somit verhindert haben, dass ein Rückübernahmeabkommen mit Frankreich unterzeichnet wurde (vgl. Janicki/Böwing 2010:129).

Das Beispiel von Mali illustriert die erstarkte Verhandlungsmacht deutlich: Mali ist in der Lage, sich seinen individuellen Bedürfnissen entsprechend auszusuchen, mit welchen Mitgliedsstaaten Abkommen abgeschlossen werden. Ergänzend muss jedenfalls hinzugefügt werden, dass ein Großteil malischen MigrantInnen in Europa in Frankreich lebt und zwischen den beiden Staaten hohe Transferleistungen stattfinden. Ein teilweiser Verlust dieser *remittances* wiegt offenkundig schwerer, als die Gegenleistungen für ein bilaterales Rückübernahmeabkommen mit Frankreich. Die Tatsache, dass sich Mali auf multilateraler Ebene mit der EU kooperationsbereit zeigt, worauf die Implementierung von CIGEM schließen lässt und sich gleichzeitig auf bilateraler Ebene mit Frankreich aber weigert, Rückübernahmeabkommen zu unterzeichnen, resultiert vermutlich aus der Erkenntnis, dass sich ihre Verhandlungsposition enorm verbessert hat. Mali ist nicht mehr darauf angewiesen, konditionalisierte Abkommen mit Frankreich zu unterzeichnen, da der Mehrwert, der auf diese Weise entgehen würde, schwerer wiegt (vgl. Cassarino 2010:6). Die *remittances* Leistungen, die Mali jährlich von seinen im Ausland lebenden Staatsangehörigen erhält, erreichten im Jahr 2008 ein Ausmaß von 305 Millionen Dollar, was in etwa dem zweifachen der staatlichen EZA-Leistungen entspricht (vgl. Gubert et. al. 2010:3). Mit anderen Worten: „[…] jeder Malier im Ausland, ob legal oder illegal, ist erst einmal ein Gewinn“ (Janicki/Böwing 2010:136) bzw. „*Incentives* do not always offset the fragile balance of costs

[88] Unter ihnen allen voran die Association des Maliens Expulsées (AME).

and benefit; above all, when *migration salience* might hinder the cooperation on readmission[89]" (Cassarino 2010:15). Demzufolge gibt es in Mali kein originäres Interesse an einer Bekämpfung der irregulären Migration, weil die irreguläre Migration an sich nicht negativ konnotiert und als problematisch, sondern im Gegenteil als potentiell wohlstandssteigernd aufgefasst wird (vgl. Janicki/Böwing 2010:136f.).

Es bleibt allerdings fraglich, wie lange Mali diese eklektische Vorgehensweise noch durchhalten wird können: Zwar repräsentieren die *remittances* einen enormen wirtschaftlichen Faktor, dennoch ist man auch von EZA-Leistungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten abhängig. Da diese Leistungen jedoch zunehmend an die Kooperation in Sachen Migrationskontrolle gekoppelt werden, wird sich zeigen, in wiefern die malische Zusammenarbeit im Rahmen von CIGEM als ausreichend empfunden wird. Wenn die EU ihren Druck weiter erhöht und die malische Zivilgesellschaft und Regierung diesem nicht mehr standhalten kann, könnte der Abschluss eines Rückübernahmeabkommen die Konsequenz sein.[90] Dass das Migrationszentrum CIGEM trotz dieser erstarkten Verhandlungsmacht errichtet wurde, liegt in meinen Augen daran, dass hiermit zwar eine Bewusstseinsbildung im Sinne einer intensiveren Öffentlichkeitsarbeit, die vor den Gefahren der irregulären Migration warnen soll, verbunden ist, diese aber nur auf potentielle MigrantInnen eingeht und nicht – wie die Rückübernahmeabkommen – auf sich bereits in der EU aufhältige MigrantInnen, was eine realwirtschaftliche Reduktion der *remittances* Leistungen zur Folge hätte. Hier kann man abermals den Boomerang-Effekt erkennen, der Mali aufgrund seiner besseren Verhandlungsposition Wahlmöglichkeiten offen lässt, die im Sinne einer rationalen und ökonomischen Kosten-Nutzen-Abwägung getroffen werden.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass sich die Verhandlungsmacht einiger Herkunfts- und Transitstaaten enorm verstärkt und ihnen zu einer Rolle als aktiv partizipierende Akteure innerhalb der europäischen Migrationspolitik verholfen hat. Angesichts der oftmalig korrupten Regime in den Drittstaaten, bleibt ein tatsächliches und umverteiltes Profitieren etwa in Form von nachhaltiger Entwicklung für die Bevölkerung allerdings fraglich. Dennoch darf man das dem Boomerang-Effekt zugrunde liegende kollektive Potential nicht

[89] Hervorhebung d. Verf[in].

[90] Die Soziologin Jill Jana Janicki und der Politikwissenschaftler Thomas Böwing sind in diesem Zusammenhang der Ansicht, dass die irreguläre Migration von Mali in der europäischen Migrationspolitik zuerst als Problem und Bedrohung kategorisiert wird, um sie so negativ zu konnotieren und effektive Bewusstseinsarbeit dagegen zu leisten (vgl. Janicki/Böwing 2010:136).

ausblenden: Die Fähigkeit zur Definition der eigenen Interessen der Herkunfts- und Transitstaaten, könnte ihnen verhelfen untereinander an einem Strang ziehen und ihre eigene migrationspolitische Strategie zu entwickeln, die der europäischen Migrationspolitik der Parole bieten könnte. Um ein entscheidendes und vor allem räumlich ausgedehntes Gegengewicht zu bilden, müssten darin allerdings auch vom internationalen Migrationsgeschehen weniger betroffene Länder eingebunden werden.

6.8. Bedeutungszuschreibung des Nexus von Migration und Entwicklung

Als Gegenleistungen für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen stehen neben Handelserleichterungen und Visabegünstigungen auch EZA-Leistungen zur Verfügung. Aus dem bisher Geschriebenen ist allerdings hervorgegangen, dass die Gegenleistungen bei bilateralen Abkommen vielversprechender sind und dass sich die EU bei den EZA-Leistungen als Gegenleistung aufgrund der ungleichen Verteilung und mangels finanzieller Ressourcen zur Aufstockung des Budgets bedeckt gehalten hat (vgl. Europäische Kommission 2002b:28). Die EU kann demnach außer einem potentiellen Beitritt (was bei außereuropäischen Staaten schwierig wird) und geringfügigen Zugeständnissen in Sachen Visa- und Handelserleichterungen keine nennenswerten Gegenleistungen anbieten, was den Nexus von Migration und Entwicklung in dieser konkreten Ausgestaltung für die multilateralen Rückübernahmeabkommen nicht anwendbar macht.

Daher soll für die Ermittlung der Bedeutungszuschreibung vor allem das in jüngster Zeit postulierte entwicklungsgestaltende Potential der RemigrantInnen in ihren Herkunftsländern herangezogen werden: Diesbezüglich tritt der Nexus von Migration und Entwicklung als Unterkategorie der Zuschreibung „Migration fördert Entwicklung“ und zwar neu akzentuiert in Form von „Remigration fördert Entwicklung“ auf.

6.8.1. Entwicklung durch Remigration?

Um diesen Nexus darzulegen, bedarf es einer Definition von Remigration und einer Einbettung in den Kontext: Die Formalia, die in Rückübernahmeabkommen, Rückübernahmeklauseln und

der Rückführungsrichtlinie niedergeschrieben sind, kommen in aller Regel[91] dann zur Anwendung, wenn es um Arten der „angeordneten Rückkehr“ geht. Irreguläre MigrantInnen entschließen sich dabei nicht selbst zur Ausreise, sondern diese wird ihnen von einer nationalen Behörde angeordnet. Diese Form der Rückkehr ist in den Augen der EU, der Mitgliedsstaaten, internationaler Organisationen und den NGOs freiwillig (vgl. Dünnwald 2010:181ff.). Einige MigrationsforscherInnen widersetzen sich dieser Kategorisierung und sehen sie als unfreiwillige bzw. erzwungene Art der Rückkehr an (vgl. van Houte/Davids 2008:1413; vgl. Ruben/van Houte/Davids 2009:909; Dünnwald 2010:179ff.). Ich möchte im Rahmen dieser weiteren Ausführungen aufgrund der materiell stärkeren Betroffenheit auf Formen der angeordneten und erzwungenen, also unfreiwilligen Rückkehr eingehen und fasse darunter Fälle auf, in denen irregulären MigrantInnen keine andere Wahl bleibt, als ihr Aufnahmeland zu verlassen und diese nicht aus freien Stücken, sondern auf Anordnung bzw. mittels behördlicher Zwangsgewalt geschieht.

Die Migrationsforscherinnen Marieke van Houte und Tine Davids und die Politikwissenschaftlerin Antje Ellermann sind der Ansicht, dass gerade in armen und unstabilen Herkunfts- und Transitstaaten die unfreiwilligen Rückkehrenden eine zusätzliche Belastung für die ohnehin schon schwache sozioökonomische Situation sind (vgl. van Houte/Davids 2008:1413f., 1422ff.; vgl. Ellermann 2008:171f.). Um zur nachhaltigen Entwicklung seines Heimatlandes beitragen zu können, müsste jede/r RemigrantIn erst einmal auf individueller Ebene mit sich und seiner Migrationserfahrung zufrieden sein. Diese Migrationserfahrung setzt sich aus drei Phasen zusammen, die zyklisch miteinander in Verbindung stehen: Das Verlassen des Heimatlandes, der Aufenthalt im Zielland und die Art der Rückkehr. Die positive Wahrnehmung dieser drei Aspekte trägt maßgeblich zur Stärkung des individuellen Selbstbewusstseins des/der RemigrantIn bei, das als Meilenstein für die Entwicklung des Heimtlandes gesehen werden kann.

Van Houte und Davids sind ferner der Ansicht, dass eine nachhaltige Rückkehr, die sich positiv auf die Entwicklung der Heimatländer auswirkt nur dann geschehen kann, wenn sie Ausdruck einer „mixed embeddedness“ ist. Hiermit meinen sie, dass der/die RemigrantIn sich zum einen in die Gesellschaft seines Heimatlandes einbettet und sich diese Positionierung zum

[91] Selbstverständlich können von Rückübernahmeabkommen auch freiwillig rückkehrende MigrantInnen betroffen sein, die sich aus freien Stücken zu einer Ausreise entscheiden, aber keine gültigen Dokumente mehr besitzen.

anderen in einem Zugehörigkeitsgefühl ausdrückt. Diese „mixed embeddedness“ umfasst eine wirtschaftliche, psychosoziale und soziale Ebene (vgl. van Houte/Davids 2008:1413f., 1422ff.). Die Migrationsforscherinnen kommen zu dem Schluss, dass unfreiwillige Rückkehrende sowohl in diesen drei Sphären, als auch hinsichtlich ihrer Migrationserfahrung oftmals negative Konnotationen haben und sie folglich mit schwierigen Bedingungen kämpfen müssen, was sich zu Ungunsten ihrer individuellen Position in der Heimatgesellschaft und damit zu Lasten der gesamtgesellschaftlichen Situation auswirkt:

> “While achieving sustainable return for the individual returnee is thus already an enormous challenge, returnees cannot be expected to contribute to development. Rather, the opposite is true; returnees often form a burden on the household budget and out higher pressure on already limited employment, health care and education facilities in the country of return” (ebd.: 2008:1425).

Die Migrationsforscherinnen sehen also in der Formel „Entwicklung durch Remigration?“ eher einen Trugschluss als eine Chance und sprechen sich in diesem Zusammenhang für eine qualitative Verbesserung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik aus: Da die Migrationserfahrung maßgeblich von den Zuständen in den europäischen Zielländern geprägt ist, sollten in diesen die einschlägigen Gesetze Novellierungen unterzogen werden. Der Umstand, dass MigrantInnen in ihren Zielländern restriktiven Gesetzen und zahlreichen Stigmatisierungen ausgesetzt sind, führt zu mangelndem Selbstbewusstsein, welches wiederum die Reintegration im Heimatland erschwert. Man muss also aufhören, irreguläre MigrantInnen als „überflüssige“ Wesen wahrzunehmen und anfangen, sie als Akteure in das sozioökonomische Leben im Zielstaat zu integrieren. Nur so kann man nach ihrer Rückkehr auch von ihnen erwarten, dass sie als selbstbewusste und eigenständige Akteure zur nachhaltigen Entwicklung in ihrem Heimatland beitragen (vgl. van Houte/Davids 2008:1426f.).

Rückkehr darf daher nicht in einem luftleeren Raum stattfinden, sondern muss durch gezielte Reintegrationsprogramme gefördert werden. Erst dadurch kann der Nexus von Remigration fördert Entwicklung nachhaltige Wirkung erlangen. Diese Reintegrationsmaßnahmen müssen jedoch wiederum gewisse Umstände berücksichtigen: Zum einen sprachliche und kulturelle Barrieren: Nicht selten sind RemigrantInnen aufgrund von längeren Aufenthalten, der Sprache und Kultur ihrer Zielländer näher, als denen ihrer Herkunftsländer. Auch die soziale Stigmatisierung von Rückkehrenden muss beachtet werden: Kehren MigrantInnen nicht freiwillig, also wirklich aus freien Stücken zurück, sondern wird ihnen die Rückkehr angeordnet bzw. eine Abschiebung durchgeführt, so resultiert dies gerade in Fällen der

erzwungenen Abschiebung oft in einem Sinken des gesellschaftlichen Ansehens. RemigrantInnen werden als Versager wahrgenommen, besonders wenn die Emigrationsentscheidung im Netzwerk getroffen und finanziert wurde (vgl. Ellermann 2008:171f.).

6.8.2.Verknüpfung der multilateralen Rückübernahmeabkommen mit der Bekämpfung der *root causes*

„In some countries, readmission agreements are perceived as being imposed by the EU with little regard for the local conditions which prompted people to leave in the first place“ (Phuong 2008:352). Dieses Zitat spiegelt den Vorwurf vieler Drittstaaten wider, wonach die Gegenleistungen von multilateralen Rückübernahmeabkommen – wenn überhaupt spruchreif vorhanden – nicht zur Entwicklung vor Ort und zur Bekämpfung der *root causes* von Migrationsbewegungen beitragen. Die Kommission teilt diese Ansicht und spricht sich dafür aus, Gegenleistungen nicht nur im Bereich Justiz und Inneres zu gewährleisten, sondern auch Zollpräferenzen und zusätzliche EZA-Leistungen anzubieten (vgl. Europäische Kommission[92] zit. nach Phuong 2008:353).

Zum einen sollen also die Gegenleistungen verstärkt auf Entwicklungsbelange ausgerichtet werden, um potentielle Motive für die Migrationsentscheidung zukünftiger MigrantInnen zu adressieren. Auf der anderen Seite soll sich die Kooperation mit den Drittstaaten in punkto Rückführungspolitik nicht bloß auf die Zusammenarbeit bei der Erleichterung der Rückübernahme beschränken, sondern auch auf eine Förderung der nachhaltigen Rückkehr in Zusammenarbeit mit den Drittstaaten ausgeweitet werden. Dazu bedarf es sozialer und wirtschaftlicher Reintegrationsmaßnahmen mittels gezielter Programme. De facto gibt es momentan praktisch immer bedeutsamere Rückkehrunterstützungs- bzw. Rückkehrförderungsprogramme von NGOs und internationalen Organisationen, die die RückkehrerInnen vor, während und nach ihrer Rückkehr unterstützen sollen. Die Rückkehrförderungsprogramme enthalten meist eine kleine finanzielle Unterstützung, die allerdings nur zu Beginn gewährt wird und maximal temporär für ein paar Wochen über die Runden hilft. Zwar kann man von einer kurzfristigen individuellen Unterstützung sprechen, es wäre jedoch auch angesichts der mangelnden Einbindung der Herkunftsstaaten weit her geholt, sich davon positive Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung des Herkunftslandes zu

[92] Originaldokument nicht zugänglich.

erwarten. Reintegrative Maßnahmen werden in diesen Programmen jedoch entweder gänzlich ausgeklammert oder nur am Rande erwähnt. Zwar ist man sich über den positiven Effekt von ganzheitlicher Reintegration auf europäischer und mitgliedsstaatlicher Ebene grundsätzlich einig, die diesbezüglichen Bemühungen lassen allerdings zu wünschen übrig. Um die soziale und wirtschaftliche Reintegration verstärkt zu fördern, müsste man die individuelle Unterstützung zusätzlich mit strukturellen Maßnahmen verbinden.[93] Nur so kann eine für das Herkunftsland und dessen Bevölkerung nachhaltige Entwicklung möglichst flächendeckend gefördert werden (vgl. Phuong 2008:352ff.; vgl. Dünnwald 2010:181ff.; vgl. Angenendt 2007b:30).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass es einer nachhaltigen europäischen Rückführungspolitik bedarf, die verstärkt auf die *root causes* von Migrationsbewegungen Bezug nimmt und gleichzeitig reintegrative Maßnahmen fördert. Geschieht dies nicht oder nur unzureichend, so wird die Rückkehr vieler MigrantInnen mangels Nachhaltigkeit zu erneuten irregulären Migrationsversuchen führen, was letztendlich die gesamte (kostenintensive) europäische Rückführungspolitik ad absurdum führen würde (vgl. Phuong 2008:356f.; vgl. Angenendt 2007b:30).

6.9. Schlussfolgerungen

Rückübernahmeabkommen haben sich im Verlauf der letzten Jahre zu einem der wichtigsten – aber auch umstrittensten – Werkzeuge bei der Bekämpfung der irregulären Migration entwickelt (vgl. Cassarino 2010:21; vgl. Roig/Huddleston 2007:364). Vor allem auf multilateraler Ebene ist das spärliche Angebot an Gegenleistungen mitverantwortlich für die schleppende Unterzeichnungspraxis. Man bräuchte daher eine in Aussichtstellung lukrativer Gegenleistungen, die in gemeinsamen Einvernehmen mit den Mitgliedsstaaten auf gemeinschaftlicher Ebene vergeben werden. Dieses Szenario erscheint jedoch aufgrund des Eingriffes in souveräne mitgliedsstaatliche Kompetenzbereiche nur wenig realistisch. Dennoch kann ein Lösungsansatz nur darin gesehen werden, Rückübernahmeabkommen zukünftig reziproker zu gestalten: Drittstaaten haben in aller Regel – vor allem aus finanzieller Sicht – kein Interesse an der Rückübernahme von irregulären MigrantInnen: „repatriation nearly

[93] Dies auch in Anbetracht der Tatsache, dass eine rein auf individueller Unterstützung beruhende Vorgehensweise im sozialen Umfeld Spannungen hervorrufen könnte (vgl. Dünnwald 2010:186).

always constitutes the loss of vital foreign currency“ (Ellermann 2008:171). Abgesehen davon bedeuten RemigrantInnen meist für die ohnedies schon angeschlagenen wirtschaftlichen Verhältnisse der Drittstaaten eine zusätzliche Belastung (vgl. ebd.: 2008:171).

Der den multilateralen Rückübernahmeabkommen zu Grunde gelegte Nexus von Migration und Entwicklung gestaltet sich ambivalent: Dadurch, dass EZA-Leistungen in der Regel nur bei bilateralen Rückübernahmeabkommen gewährt werden und sich die Gegenleistungen auf multilateraler Ebene auf Visa- und Handelserleichterungen beschränken, kann man auf Ebene der europäischen Rückführungspolitik von keinem Nexus von Migration und Entwicklung im Sinne von „Entwicklung statt Migration“ sprechen. In diesem Sinne wäre es wünschenswert, dass zum einen die Gegenleistungen im multilateralen Bereich diversifizierter gestaltet werden und umso wichtiger, dass nicht an Abkommen gekoppelte EZA-Leistungen gewährt werden, um die *root causes* von Migrationsbewegungen anzusprechen. Die Bedeutungszuschreibung „Migration fördert Entwicklung“ ist zwar theoretisch vielfach belegt und wurde in den letzten Jahren im Sinne von „Remigration fördert Entwicklung“ oftmals gelobt, dennoch wird das der Remigration zugrundeliegende entwicklungsfördernde Potential in Bezug auf die Rückübernahmeabkommen nicht ausgeschöpft: Um zu dieser Wirkung gelangen zu können, müsste vor allem die Migrationserfahrung für MigrantInnen im Aufnahmeland verbessert werden. Wie dargelegt werden konnte, werden selbstbewusste RemigrantInnen viel eher zu Akteuren bei der Förderung der Entwicklung ihrer Herkunftsstaaten. Ferner müssten gezielte Reintegrationsprogramme geschaffen werden, die vor allem auf nachhaltige Effekte abzielen (vgl. van Houte/Davids 2008:1426f.).

Die im Boomerang-Effekt enthaltene Möglichkeit der Selektion gemäß den individuellen Bedürfnissen ist als Ausdruck der Neuakzentuierung zu Gunsten einiger Herkunfts- und Transitstaaten zu sehen. Dennoch darf man nicht außer Acht lassen, dass diese vermeintliche Freiwilligkeit bei der Auswahl von Vertragspartnern seitens der Drittstaaten immer eingebettet in die sonstigen bilateralen Beziehungen gesehen werden muss. Trotz dieser positiven Entwicklung für einzelne Herkunfts- und Transitstaaten, kann man noch nicht davon sprechen, dass die Länder des Südens nun die Drahtzieher bei den Verhandlungen sind. Man muss wohl noch einige Jahre abwarten, um genauer sagen zu können, ob sich die gegenwärtige Entwicklung in der Implementierung einer eigenen Strategie der Herkunfts- und Transitländer niederschlagen wird (vgl. Adepoju et al. 2010:65f.).

Diese Erkenntnisse zusammenfassend kann man festhalten, dass trotz des dem Nexus von Migration und Entwicklung zugrundeliegenden Potentials, der Neuakzentuierung der vormals asymmetrischen Machtverhältnisse durch den Boomerang-Effekt und der Diversifizierung durch die „non-standard-agreements“, der Fokus bei den Rückübernahmeabkommen immer noch auf den sicherheitspolitischen Bereich, insbesondere die Bekämpfung der irregulären Migration gelegt wird. Der Nexus von Migration und Entwicklung, wie er innerhalb der europäischen Migrationspolitik verwendet wird, hat in die Rückübernahmeabkommen, die als Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen angesehen werden können, faktisch noch keinen Einzug gefunden. Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und die Adressierung der *root causes* von Migrationsbewegungen in den Herkunfts- und Transitstaaten sollte zukünftig den sicherheitspolitischen Interessen vorgehen (vgl. Cassarino 2007:194).

7. MOBILITÄTSPARTNERSCHAFTEN

7.1. Zirkuläre Migration

Die Europäische Kommission sprach in ihrer Mitteilung über Migration und Entwicklung 2005 zum ersten Mal von zirkulärer Migration. Dies vor allem im Zusammenhang mit einem positiven entwicklungspolitischen Effekt (vgl. European Commission 2005b:7). Breitere Aufmerksamkeit erlangte diese Migrationsform 2006 im Rahmen eines Strategiepapiers[94] der damaligen Innenminister Frankreichs und Deutschland, Nicolas Sarkozy und Wolfgang Schäuble (vgl. Angenendt 2007a). Aus diesem Papier ging jedoch das zeitliche Ausmaß des Aufenthaltes nicht hervor und es blieb unklar, ob es sich um eine temporäre oder dauerhafte Migrationsform handelt. Wesentlich deutlicher äußerten sich die Innenminister zur Intention der zirkulären Migration, die sie nicht auf einer entwicklungspolitischen Ebene, sondern als Maßnahme zur Migrationssteuerung, vor allem der Bekämpfung der irregulären Migration sahen[95]. Die Kompetenz zu dieser Steuerung sahen sie nach wie vor ausschließlich im nationalstaatlichen Bereich. Das Strategiepapier enthielt überdies die Forderung nach Partnerschaften von Mitgliedsstaaten mit Herkunfts- und Transitländern (vgl. ebd.: 2008:55; vgl. Zerger 2008).

2007 publizierte die Kommission eine Mitteilung über zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften und konkretisiert sie als eine wiederholt befristete (in etwa drei bis fünf Jahre) und nicht dauerhafte Migration, mit Hilfe derer legale Möglichkeiten besonders der Arbeitsmigration, aber auch der Migration zu Studien- oder Ausbildungszwecken innerhalb der EU erleichtert werden sollen (vgl. Europäische Kommission 2007:9). Mit anderen Worten: „Eine Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (Hin und Zurück) zwischen zwei Ländern zulässt“ (ebd.: 2007:9). Sie betont also den wiederholten wechselnden Aufenthalt zwischen dem Herkunfts- und Zielland, wodurch das Wirtschaftwachstum und die Entwicklung im Herkunftsland unter

[94] So genannte „deutsch-französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“ (Angenendt 2008:54).

[95] Dieses Strategiepapier ist auf vehemente Kritik gestoßen, die sich einerseits auf eine augenscheinliche Rückkehr zur (damals schon nicht wie intendiert funktionierenden) Gastarbeiterpolitik der 50er und 60er Jahre und zum anderen auf die schwammigen Formulierungen (Berufsgruppen der MigrantInnen, zeitliche Dauer des Aufenthaltes) bezog (vgl. Angenendt 2007a; vgl. Vespermann 2009:138).

anderem durch eine Art „brain circulation“ stimuliert werden soll. Durch die zeitlich begrenzte Wanderung und einer möglichen Rückkehr in den Aufnahmestaat, soll im Herkunftsland mit dem erworbenen Know-How einem Braindrain[96] entgegengewirkt werden.

Die Zielgruppe von zirkulären Migrationsbewegungen ist an und für sich breit gefächert und umfasst SaisonarbeiterInnen, Hochqualifizierte und StudentInnen[97]. Die konkrete Ausgestaltung richtet sich jedoch nach der bedarfsorientierten Nachfrage des jeweiligen Mitgliedsstaates. Ferner geht man davon aus, dass zurückgekehrte MigrantInnen durch Investitionen in ihrem Heimatland die Entwicklung ankurbeln könnten (European Commission 2005b:7; vgl. Europäische Kommission 2008:5,9; vgl. Angenendt 2007a; vgl. Zerger 2008). Der intendierte Wechsel zwischen Herkunfts- und Aufenthaltsstaat und das darin enthaltene entwicklungspolitische Potential von zirkulären Migrationsbewegungen stellt sich jedoch nicht beiläufig ein, sondern erfordert eine genaue Festlegung politischer Rahmenbedingungen. Um der Tatsache entgegenzuwirken, dass ein temporärer Aufenthalt zu einem dauerhaften wird, bedarf es in den Augen der Europäischen Kommission einer funktionierenden Rückkehr(förderungs)politik und der Etablierung von Reintegrationsprogrammen. Aus der Erfahrung mit saisonaler Arbeit kann man sagen, dass sich Migrationsformen, die zwar begrenzt, aber mit einer wiederholten Rückkehr ins Aufnahmeland verbunden sind, mehr bewährt haben, als Migrationsmodelle ohne Möglichkeit einer Rückkehr (vgl. European Commission 2005b:7; vgl. Europäische Kommission 2007:9).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Kommission in ihren Mitteilungen das Erfordernis das Konzept der zirkulären Migration sowohl als Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen, als auch als Mittel zur Erreichung von entwicklungspolitischen Effekten zu verwenden, betont (vgl. Europäische Kommission 2007:2). Der Frage wie sich diese Schwerpunktsetzung in der Praxis im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften gestaltet, soll unter anderem in den nachfolgenden Kapiteln nachgegangen werden.

[96] Ein etwaiger Braindrain soll zusätzlich in Form eines Anwerbestopps von MigrantInnen aus beruflichen Sparten, die im Herkunftsland dringend benötigt werden, verhindert werden. Ist dies nicht möglich, so ist auch an Kompensationszahlungen bzw. Verbesserungen der Bedingungen in den betroffenen Berufssparten zu denken (vgl. Zerger 2008).

[97] Da eine konkrete Nachfrage hier nicht so augenscheinlich ist wie bei ArbeitnehmerInnen, stehen in diesem Kontext wohl vor allem entwicklungspolitische Motive im Vordergrund (vgl. ebd.: 2008).

7.2. Mobilitätspartnerschaften

Im bereits erwähnten deutsch-französischen Strategiepapier wurde das Erfordernis von Partnerschaften zwischen EU-Mitgliedsstaaten und am Migrationsgeschehen beteiligten Drittstaaten erstmalig formuliert (vgl. Zerger 2008). Im Zuge der „Evaluation des Global Approach to Migration nach einem Jahr“ 2006 war zum ersten Mal auf Ebene der Organe der EU – wenn auch nur in einem Absatz – von Mobilitätspakten die Rede (vgl. European Commission 2006a:7). Im Mai 2007 sprach die Europäische Kommission dann in einer Mitteilung zwar mit terminologischer Abweichung, dafür aber umso ausführlicher von Mobilitätspartnerschaften. Der Politikwissenschaftler Jean-Pierre Cassarino deutet diese Umformulierung als Ausdruck der Absicht, das partnerschaftliche Element und die wechselseitigen Interessen der EU und den Drittstaaten an den Mobilitätspartnerschaften zu betonen (vgl. Cassarino 2009a). An der Entstehung von den Mobilitätspartnerschaften waren neben den EU-Institutionen nicht nur staatliche Akteure beteiligt, auch die IOM nahm in diesem Prozess eine entscheidende Rolle ein (vgl. Carrera/Hernández i Sagrera 2009:31).[98] Die Mobilitätspartnerschaften repräsentieren ein Instrumentarium der EU, welches unter anderem dazu dienen soll, die zentralen Inhalte des *Global Approach to Migration* umzusetzen, den Weg zur zirkulären Migration zu ebnen und die idealen Rahmenbedingungen für diese zu konstitutionalisieren.

Drittländer, die Mobilitätspartnerschaften mit der EU abschließen, erklären sich zu einer aktiven Zusammenarbeit mit der EU in Sachen Migrationssteuerung bereit. Wenn bestimmte Verpflichtungen seitens der Drittstaaten, etwa Rückübernahmeabkommen und Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration erfüllt sind, werden im Gegenzug von der EU und den jeweiligen teilnehmenden Mitgliedsstaaten den individuellen Bedürfnissen ihres Arbeitsmarktes entsprechend etwa legale, darunter auch zirkuläre Migrationsmöglichkeiten erleichtert oder auch die Transfermöglichkeiten von *remittances* vereinfacht (vgl. Europäische Kommission 2007:3ff.; vgl. European Commission 2009a:3f.; vgl. Council of the European Union 2008:3; vgl. Parkes 2009a:329,337).

[98] Von den Mobilitätspartnerschaften, sind die Migrationspartnerschaften zu unterscheiden, die 2008 im Zuge des tschechischen Ratsvorsitzes für den südosteuropäischen Raum vorgeschlagen wurden. Bis dato gibt es dazu allerdings keine weiteren Ausführungen und auch der Unterschied zu den Mobilitätspartnerschaften ist nicht ersichtlich (vgl. Carrera/Hernández i Sagrera 2009:17).

Sowohl für die Mitgliedsstaaten, die Drittstaaten und die Drittstaatsangehörigen soll durch die Mobilitätspartnerschaften eine win-win-win Situation erreicht werden (Carrera/Hernández i Sagrera 2009:1). Die Kommission betont den flexiblen Charakter der Mobilitätspartnerschaften und das besondere Erfordernis, dass sie ganz konkret auf das jeweilige Drittland abgestimmt sein müssen und demnach „maßgeschneidert" sein sollen (vgl. ebd.: 2007:4,7; vgl. European Commission 2009a:4). Die Gewichtung der einzelnen Zielsetzungen der Mobilitätspartnerschaften hat die Kommission selbst festgelegt, in dem sie im ersten Jahresbericht über Einwanderung und Asyl im Jahr 2009, „die Bekämpfung der illegalen Einwanderung als eine Schlüsselkomponente der Mobilitätspartnerschaften" bezeichnet hat (Europäische Kommission 2010b).

Im Sommer 2008 hat die EU ihre ersten beiden Pilot-Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und den Kap Verden abgeschlossen, ein Jahr später folgte die Unterzeichnung einer dritten Partnerschaft mit Georgien (vgl. EU Press Release 2009). Mit dem Senegal wurden gleichzeitig mit Georgien zwar Verhandlungen aufgenommen, es kam jedoch – aufgrund der in den Augen der senegalesischen Regierung paternalistischen Ausgestaltung – nicht zur Unterzeichnung (vgl. European Commission 2009a:3; vgl. Reslow 2010b:15f.; vgl. Chou 2009:10). Die Kap Verden[99] und Georgien stehen auch in Verhandlungen bezüglich der Unterzeichnung von multilateralen Rückübernahmeabkommen. Die Republik Moldau hat bereits 2007 ein Rückübernahmeabkommen mit der EU abgeschlossen (vgl. Billet 2010:50f.). Auf Seite der Mitgliedsstaaten ist Frankreich bis dato das einzige Land, das bei allen drei Mobilitätspartnerschaften eingebunden ist. Die Mehrheit der europäischen Mitgliedsstaaten, nämlich 23 nehmen an ein oder zwei Mobilitätspartnerschaften teil, während sich drei Mitgliedsstaaten, namentlich Österreich, Finnland und Malta an gar keiner Mobilitätspartnerschaft beteiligen[100] (vgl. Reslow.: 2010b:12f.,16).

Die Kommission und die Mitgliedsstaaten betonen, dass sie die Kap Verden und die Republik Moldau als Partnerschaftsländer auserkoren haben, da sie wussten, dass diese beiden Länder grundsätzliches Interesse hätten. Man bemühte sich also um Staaten, die sich möglichst

[99] Die Kap Verden wären der erste AKP-Staat, der mit der EU ein multilaterales Rückübernahmeabkommen unterzeichnet (vgl. Billet 2010:58).
[100] Fünf Mitgliedsstaaten sind der Mobilitätspartnerschaft mit den Kap Verden beigetreten, 15 beteiligen sich an der mit der Republik Moldau und 16 unterzeichneten die Partnerschaft mit Georgien (Reslow 2010a:15f.; ebd.: 2010b:13).

schnell mit einer Mobilitätspartnerschaft einverstanden erklären würden[101] (vgl. European Commission 2009a:3). In einer Evaluation der Europäischen Kommission über die Mobilitätspartnerschaften im Jahr 2009 werden folgende zusätzliche Kriterien an den Abschluss einer Mobilitätspartnerschaft gekoppelt (ebd.: 2009a:3):

1. Geographische Balance zwischen dem afrikanischen und osteuropäischen Raum.
2. Migrationsbewegungen von oder durch das potentielle Partnerland in die EU.
3. Bereitschaft bei der Rückübernahme und dem Kampf gegen irreguläre Migration zu kooperieren.
4. Interesse der EU-Mitgliedsstaaten mit dem potentiellen Partnerland zu kooperieren.
5. Interesse des potentiellen Partnerlandes sich an einer Mobilitätspartnerschaft zu beteiligen.

Weil also von beiden Seiten bereits im Vorhinein ein potentielles Interesse an einer Partnerschaft vorhanden sein muss, entfalten die Mobilitätspartnerschaften trotz ihres unverbindlichen Rechtscharakters eine verhältnismäßig hohe Bindungswirkung zwischen den Vertragsparteien:

> „The secret of the implementation success again appears to lie in the pragmatic mode of the Partnerships' formulation: the Commission principally seeks to confine action to areas where it recognises that the signatories have the capacity and will to realise their commitments" (Parkes 2009a:331).

Die Kommission bzw. deren Generaldirektionen für Justiz und Inneres und Außenpolitik verfügen über das Initiativrecht betreffend der Auswahl von Partnerländern. Sie nehmen auch in den darauf folgenden Verhandlungen eine wichtige Position ein.[102] Sie verhandeln auf Vorschlag des Rates oder der Mitgliedsstaaten mit potentiellen Partnerländern und schließen die Partnerschaften auf multilateraler Ebene ab. Die Mitgliedsstaaten sind jedoch nicht verpflichtet, diesen auch bilateral beizutreten, ein etwaiger Beitritt bleibt also in ihrem nationalstaatlichen Ermessen (vgl. Parkes 2009a:331ff.; Reslow 2010a:24). Mit anderen Worten: „Mobility partnerships constitute à la carte collections of commitments, with which

[101] An dieser Stelle ist hinzuzufügen, dass sich – obwohl beide Staaten ihr grundsätzliches Interesse bekundeten – die Verhandlungen mit der Republik Moldau als heikler herausgestellt haben, da man Schwierigkeiten hatte, als „Entwicklungsland" bezeichnet zu werden. Hinzukommt, dass viele Länder des Südens auf entwicklungspolitischer Ebene über mehr Erfahrung verfügen, als osteuropäische Länder (Parkes 2009a:330).

[102] Das Europäische Parlament war nicht an den Verhandlungen der Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und den Kap Verden beteiligt. Die Politikwissenschafter Sergio Carrera und Raül Hernandez i Sagrera sehen darin ein massives „demokratisches Defizit" (Carrera/ Hernandez i Sagrera 2009:30).

Member States may decide whether or not to participate" (Do/ Huddleston 2009:278). Die Mitgliedsstaaten behalten also in allen anderen Bereichen die Oberhand und müssen im Falle einer Beteiligung an einer Mobilitätspartnerschaft keine Beschneidung ihrer nationalstaatlichen Souveränität befürchten (vgl. Carrera/Hernández i Sagrera 2009:30).

Rechtlich betrachtet haben Mobilitätspartnerschaften also gegenüber den Mitgliedsstaaten keinen zwingenden Charakter und zählen zum unverbindlichen „soft law". Auch gegenüber den Partnerländern wird mit dem Abschluss einer Mobilitätspartnerschaft keine rechtliche Verpflichtung eingegangen, vielmehr sollen diese „den politischen Rahmen für gemeinsame Projekte" bilden (Thym 2010:176). Dieser unverbindliche Charakter geht aus Punkt 17 bzw. 19 der beiden Pilot-Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und den Kap Verden hervor, wo folgendes niedergeschrieben ist: „The provisions of this joint declaration are not designed to create legal rights or obligations under international law" (Council of the European Union 2008a:7; ebd.: 2008b:7).

Die Mobilitätspartnerschaften entstehen nicht in einem luftleeren Raum, sondern werden innerhalb des bestehenden Rahmen von bilateralen und multilateralen Abkommen abgeschlossen[103] (vgl. Council of the European Union 2008; ebd.: 2008b; ebd.: 2009b). Jede Mobilitätspartnerschaft besteht aus einer politischen Erklärung (*joint declaration*)[104] und einem Anhang von in Frage kommenden Projekten. Diese Projekte werden entweder einzeln von den Mitgliedsstaaten, der Kommission, den Partnerländern oder gemeinsam vorgeschlagen und können verschiedenen Kategorien zugehörig sein, wie beispielsweise die Verknüpfung von Migration und Entwicklung oder etwa die Rückkehr und Reintegration und Überwachung von Migrationsbewegungen (vgl. Council of the European Union 2008a:8ff.; ebd.: 2008b:8ff.; vgl. Reslow 2010d). Die Europäische Kommission sieht einen gewichtigen Vorteil der Mobilitätspartnerschaften in der besseren Koordinierbarkeit der einzelnen Projekte und spricht sich gleichzeitig für eine kollektive Ausschreibung von Projekten seitens der Mitgliedsstaaten aus. Damit möchte sie auch die oftmals eigennützige Vorgehensweise der Mitgliedsstaaten unterbinden. Die mangelnde Koordination führt nicht selten zu thematischen

[103] Im Fall der Republik Moldau ist dies die ENP und auf ihr basierende Aktionspläne (Council of the European Union 2008a:1); bei den Kap Verden das Cotonou Abkommen und die spezielle Partnerschaft zwischen der EU und den Kap Verden (ebd.: 2008b:1); bei Georgien das Assoziations- und Kooperationsabkommen mit der EU und verschiedene Aktionspläne (ebd.: 2009b:1).

[104] Diese beinhaltet drei verschiedene Themenbereiche: Mobilität, legale Migration und Integration; Migration und Entwicklung; Grenzmanagement, Identität und Reisedokumente, Bekämpfung der irregulären Migration und Menschenhandel (Reslow 2010d).

Überschneidungen in Folge der doppelten Einreichung von Projekten (vgl. ebd.: 2010a:17, vgl. Parkes 2009a:331).

Die Europäische Kommission schließt die Mobilitätspartnerschaften zwar ab und ist folglich Vertragspartnerin, trotzdem kann sie aufgrund der mitgliedsstaatlichen Kompetenz bei der Steuerung der legalen Migration und der unverbindlichen Rechtsnatur der Partnerschaften, nicht gewährleisten und garantieren, dass die Mitgliedsstaaten auch tatsächlich legale Migrationskontingente als Gegenleistung anbieten (vgl. Europäische Kommission 2007:4; vgl. Reslow 2010a:15f.; ebd.: 2010b:12f; vgl. Parkes 2009a:328ff.).

Die Motive, weshalb sich Mitgliedsstaaten an einer Mobilitätspartnerschaft beteiligen sind vielfältig und reichen von Verbesserung der bilateralen Beziehungen, Solidaritätsbekundungen[105], politischem Kalkül bis hin zu Aufrechterhaltung eines historischen und kulturellen Naheverhältnisses. Es ist interessant, dass die Gründe für die Unterzeichnung einer Mobilitätspartnerschaft demnach oftmals nicht in einem migrationspolitischen Kontext anzutreffen sind. Hier tritt die Verknüpfung der Migrationspolitik mit anderen politischen Feldern, wie unter anderem der Entwicklungs- und Außenpolitik zu Tage[106] (vgl. Reslow 2010a: 13,22ff.; ebd.: 2010d). Roderick Parkes, Leiter des Brüsseler Büros für Wissenschaft und Politik beschreibt diese mehrere Bereiche umfassende politische Herangehensweise folgendermaßen:

> „The second roadmap demands a 'comprehensive' approach to policy formulation. This roadmap has been articulated in several forms, but is here understood to envisage an approach whereby migration policy goals, like the combat of illegal immigration, are brought into line with the Union's social, economic and development policy goals" (Parkes 2009a:329).

Es geht also vor allem darum, die einzelnen Politiken der EU gegenüber dem Partnerstaat sowohl auf einander als auch auf die Migrationspolitik abzustimmen (vgl. European Commission 2009a:8). Aufgrund des längeren Bestandes und der damit einhergehenden besseren Quellenlage, möchte ich im Folgenden nur auf die Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau und den Kap Verden eingehen.

[105] So geschehen im Fall von Georgien, wo die Aufnahme einer Mobilitätspartnerschaft für viele Mitgliedsstaaten vorrangig als eine Form des Ausdrucks von Solidarität in Folge des Kaukasuskrieges gegen Russland betrachtet wurde (vgl. Reslow 2010a:21ff.).

[106] Dieser Prozess birgt freilich auch das Risiko in sich, dass der migrationspolitische Fokus der Mobilitätspartnerschaften sukzessive ausgehöhlt wird.

7.3. Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau

Diese Partnerschaft ist in den Kontext der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)[107] eingebettet, die im folgenden kurz erläutert werden soll. Im Zuge der EU-Osterweiterung 2004 wurde das Konzept der ENP implementiert. Mit Hilfe dessen sollen die Beziehungen zwischen der nunmehr erweiterten EU und den unmittelbar angrenzenden Nachbarländern, die nicht in die Beitrittsverhandlungen involviert sind, gefördert werden. Durch die nunmehrige direkte Grenze mit der EU entstehen neue Impulse für Migrationsbewegungen, weshalb diese bereits im Vorhinein kontrolliert werden sollen. Im Rahmen der ENP sollen die Nachbarländer von diversen Privilegien profitieren, sofern sie auf das Fundament gemeinsamer Werte, wie Demokratie, Menschenrechte, Rechtstaatlichkeit, gute Regierungsführung, marktwirtschaftliche Prinzipien und nachhaltige Entwicklung in entsprechendem Ausmaß Bedacht nehmen. Ein besonders wichtiges Instrument der ENP repräsentieren die bilateralen ENP-Aktionspläne, die die EU mit jedem Partner abschließt und deren Inhalt sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Natur sein kann (Europäische Kommission 2009a; vgl. Parkes 2009a:336). Zusammenfassend lässt sich ein alles umfassender Zweck der ENP herauslesen, nämlich „to create a stable and prosperous ring around the EU“ (Parkes 2009a:336).

Der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau traten insgesamt 15 Mitgliedsstaaten[108] bei (vgl. Council of the European Union 2008a:7). Die Republik Moldau hat rasches Interesse an einer potentiellen Beteiligung an einer Mobilitätspartnerschaft bekundet und sich mit drei Art Motivationsschreiben bei der EU „beworben“. In diesen Papieren wurde unter anderem die Einhaltung der Ziele der auf der ENP basierenden Aktionspläne, wie etwa die effiziente Migrationssteuerung betont (vgl. Carrera/Hernández i Sagrera 2009:22). Dies war laut der Kommission mit unter der Grund, weshalb man sich zu Verhandlungen über eine Pilotmobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau entschlossen hat.

[107] Die ENP wird oft in einem Atemzug mit der Erweiterungspolitik genannt und entspringt dieser. Trotzdem gibt es grundlegende Unterschiede zwischen den beiden Politikfeldern: Zum einen kann sich die EU im Rahmen der ENP die beteiligten Länder nicht aussuchen, da diese geographisch determiniert sind. Zum anderen gibt es bei der ENP kein ebenbürtiges Äquivalent zu einem EU-Beitritt, das man den Drittstaaten in Aussicht stellen und diese somit zur Einhaltung der Grundprinzipien der ENP animieren könnte (vgl. Parkes 2009a:339f.).

[108] Bulgarien, Zypern, Tschechien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Schweden (vgl. Council of the European Union 2008a:7).

Der Schwerpunkt der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau liegt, wie aus einem Papier der Kommission hervorgeht, auch infolge des ausdrücklichen Wunsches der Republik Moldau auf Migration und Entwicklung und Rückkehrmigration. Von Seiten der EU wurden diese zwei Anliegen noch um einen zusätzlichen Schwerpunkt, dem Bereich der irregulären Migration erweitert (vgl. European Commission 2009a:3). Auffallend ist, dass trotz der expliziten Festhaltung in der politischen Erklärung, wonach Mobilitätspartnerschaften vor allem ein Instrument zur Umsetzung zirkulärer Migration darstellen sollen, diese temporäre Migrationsform im Rahmen des Anhanges der vorgeschlagenen Projekte lediglich an einem Punkt, nämlich in einem von Tschechien und Zypern vorgeschlagenen Projekt thematisiert wird (vgl. Council of the European Union 2008a). Hinzu kommt, dass auch die von der Republik Moldau forcierte prioritäre Ausrichtung auf die Verknüpfung von Migration und Entwicklung aus dem Annex zwar hervorgeht, jedoch nicht – wie im Falle der Kap Verden – explizit als solche bezeichnet, sondern umschreibend von Diaspora und Co-development die Rede ist (vgl. Council of the European Union 2008a:12; ebd.: 2008b:11).

7.4. Mobilitätspartnerschaft mit den Kap Verden

Die Mobilitätspartnerschaft mit dem Inselstaat der Kap Verden wurde aus diversen Gründen eingegangen: Erstens zeigten die Kap Verden Interesse an einer Partnerschaft und vermittelten auch den Eindruck, sich relativ schnell in Verhandlungsprozesse mit anschließender Unterzeichnung einzulassen. Zudem hat sich die kapverdische Regierung in der Vergangenheit sowohl in Migrations- als auch Sicherheitsangelegenheiten als kooperationsbereit erwiesen. Die EU erhofft sich von ihrer Mobilitätspartnerschaft mit den Kap Verden zudem eine Vorbildwirkung für die übrigen AKP-Staaten (vgl. European Commission 2009a:3; vgl. Reslow 2010a:21). Die Kap Verden repräsentieren ein Transitland auf dem Weg in die EU. Die Mehrheit der MigrantInnen, die von den Kap Verden in Richtung der Kanarischen Inseln und demnach ins Territorium der EU aufbrechen, sind keine kapverdischen Staatsangehörigen, sondern kommen vom afrikanischen Festland, hauptsächlich aus Ghana, Mali und dem Senegal (vgl. Carling 2008:10). Dem Inselstaat kommt also als Transitland im Migrationsgeschehen eine tragende Rolle zu.

Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Portugal[109] und Spanien sind der Mobilitätspartnerschaft mit den Kap Verden beigetreten (vgl. Council of the European Union 2008b:7). Dies sind auffallend weniger, als bei der Partnerschaft mit der Republik Moldau: Die Gründe liegen wohl in der Tatsache, dass an den geographisch relativ weit entfernten Kap Verden für den Großteil der Mitgliedsstaaten weniger Interessen bestehen, als bei der unmittelbar an die EU angrenzenden Republik Moldau. Alle beigetretenen Länder haben einen verhältnismäßig hohen Anteil an kapverdischen bzw. ehemals kapverdischen Staatsangehörigen (vgl. Carrera/Hernández i Sagrera 2009:23). Aufgrund des offenen und flexiblen Charakters der Mobilitätspartnerschaften, können sich die Mitgliedsstaaten jedoch jederzeit entschließen, noch beizutreten[110] (vgl. Council of the European Union 2008b:6). Der thematische Schwerpunkt ist bei der Partnerschaft auf Wunsch der Kap Verden Grenzmanagement, Sicherheit und Mobilität, ergänzt durch den von der EU hinzugefügten Bereich der irregulären Migration (vgl. European Commission 2009a:3).

Hinsichtlich der zirkulären Migration ergibt sich bei Betrachtung des Annexes von vorgeschlagenen Projekten ein anderes Bild als bei der Republik Moldau: Es macht den Eindruck, als wären zirkuläre Migrationsbewegungen bereits etablierter Bestandteil der bilateralen Beziehungen zwischen Portugal und den Kap Verden: An mehreren Stellen, unter anderem im Rahmen der zentralen Zielsetzung der Verknüpfung von Migration und Entwicklung möchte Portugal sein bereits bestehendes Projekt „DIAS de Cabo Verde – Diaspora for Development of Cape Verde“, welches die zirkuläre Migration von hoch qualifizierten MigrantInnen fördern soll, weiter intensivieren. Auch die anderen partizipierenden Mitgliedsstaaten sprechen sich – unterschiedlich konkret – für die Förderung der zirkulären Migration aus (vgl. Council of the European Union 2008b:9ff.; vgl. Carrera/Hernández i Sagrera 2009:25). Im Rahmen des portugiesischen Projektes wird aber auch ein potentielles Defizit der Mobilitätspartnerschaften deutlich und es stellt sich die Frage, inwiefern es überhaupt einen strukturellen Bedarf an Mobilitätspartnerschaften gibt und worin der Mehrwert zu bisherigen bilateralen Abkommen gesehen werden kann.

Ferner soll im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit den Kap Verden, laut Kommission unter Vorbild des Migrationszentrums CIGEM ein ähnliches Projekt mit Schwerpunkt auf

[109] Für jede Mobilitätspartnerschaft übernimmt ein Mitgliedsstaat eine Art Schirmherrschaft, was im Fall der Kap Verden Portugal ist (vgl. Reslow 2010d).
[110] Dies ist im Fall der Niederlande geschehen, die sich erst einige Monate nach dem Abschluss beteiligt haben (vgl. Carrera/Hernandez i Sagrera 2009:23).

legalen Migrationsmöglichkeiten unterstützt werden (vgl. European Commission 2008). Dieses Zentrum ist das bereits existierende und auf bilateraler Ebene zwischen Portugal und den Kap Verden ins Leben gerufene Migrationzentrum CAMPO (Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem). Im Internet sind noch zwei unterschiedliche Homepages dieses Zentrums zugänglich. Eine Homepage[111] wird, wie gleich auf der ersten Seite ersichtlich, von der Assoziation über die Einwanderung auf den Azoren[112], dem staatlichen portugiesischen Institut für Unterstützung und Entwicklung[113] und des staatlichen portugiesischen hohen Kommissariat für Einwanderung und interkulturellen Dialog[114] unterstützt. Die letzte Aktualisierung erfolgte 2008. Hierbei handelt es sich ganz offenkundig um das ursprünglich zwischen Portugal und den Kap Verden existierende Projekt. Auf dieser Internetseite ist ein Link ersichtlich auf dem steht: „Sie möchten nach/in Portugal reisen, studieren oder arbeiten? Informieren sie sich hier." Insgesamt vermittelt die Homepage den Eindruck, umfangreiche Informationen und Hilfestellung über legale Immigrationsmöglichkeiten nach Portugal zu enthalten. Auf der anderen Homepage[115] scheinen neben den bereits aufgezählten Akteuren (abgesehen von der Assoziation über die Einwanderung auf den Azoren) unter anderem die EU und der IOM auf. Die Internetseite gleicht in ihrer visuellen Gestaltung sehr stark derer des CIGEM, auch wenn sie insgesamt aufgrund umfangreicher Kontaktadressen einen seriöseren Eindruck vermittelt. Der Zielort legaler Migrationsmöglichkeiten beschränkt sich auf Portugal und Spanien. Dies entspricht dem in der Mobilitätspartnerschaft vorgesehenen Rahmen, da sich darin auch Spanien für die Umsetzung zirkulärer Migration eingesetzt hat (vgl. Council of the European Union 2008b). Auffallend ist, dass gleich auf der ersten Seite an zentraler Stelle sowohl die Vorteile der regulären Migration, als auch die Nachteile der irregulären Migration[116], zu finden sind.

Anhand dieses Beispiels wird die auf bi- und multilateraler Ebene offenkundig unterschiedliche Schwerpunktsetzung deutlich. Auch wenn die EU bei ihrer Beteiligung an CAMPO die legalen Migrationsmöglichkeiten betont, die angesichts der Kompetenz der Mitgliedsstaaten ohnedies nur im Umfang bilateraler Zugeständnisse vergeben werden können, so macht es dennoch den Anschein, als wäre die Betonung der Bekämpfung der

[111] Vgl. http://www.aipaglobal.com/ [letzter Zugriff 11.12.2010].
[112] Die Azoren gehören zu Portugal. Die Assoziation nennt sich AIPA (Associação dos Imigrantes nos Açores).
[113] IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento).
[114] ACIDI (Alto Comissariado para a Imigração e Diàlogo Intercultural).
[115] Vgl. http://www.campo.com.cv/ [letzter Zugriff 11.12.2010].
[116] In dieser Arbeit wurde bereits die Notwendigkeit von Informationskampagnen über die Risiken irregulärer Migration betont.

irregulären Migration das vorrangige Anliegen. Hier kann man sich die Frage des Mehrwertes zur ursprünglich bilateralen portugiesischen Version des Migrationszentrums stellen.

7.5. Mehrwert zu bilateralen Abkommen?

> „Member states clearly emphasise their bilateral relations – one member state was hesitant about the need for Mobility Partnerships with certain countries because 'we have a bilateral relationship which is enough'" (Reslow 2010a:17).

Angesichts dieser Aussage und der aufgezeigten unverbindlichen Rechtsnatur stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Sinnhaftigkeit der Mobilitätspartnerschaften und ihrem Mehrwert gegenüber herkömmlichen bilateralen Übereinkommen. Bislang wurden Verhandlungen über die Zusammenarbeit in Migrationsbelangen auf europäischer Ebene mittels bilateraler Abkommen geregelt.[117] Die Mobilitätspartnerschaften konstituieren aber lediglich den rechtlichen Rahmen für zukünftige bereits etablierte Mittel, wie etwa bilaterale Assoziierungs- und Rückübernahmeabkommen und überlassen somit den tatsächlichen Handlungsspielraum den Mitgliedsstaaten.

In den Augen der Politikwissenschaftler Uyen Do und Thomas Huddleston kann genau in dieser Rahmensetzung aber auch das Potential der Mobilitätspartnerschaften gesehen werden: Durch eine präzise Abgrenzung eines möglichen Handlungsradius, entsteht in vormals leeren Räumen Potential für Kooperationen. Diese Zusammenarbeit, die sich sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten als auch mit den Drittstaaten ausgestalten kann, kann als weiterer Schritt in Richtung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik gedeutet werden (vgl. Do/Huddleston 2009:278).

Trotz dieses Potentials hält die Europäische Kommission in ihrer Evaluierung der Mobilitätspartnerschaften folgendes potentielles Risiko fest:

> „However, as the experience has shown, the partnerships risk being a collation of new and already planned activities and additional effort should be made so that the package offered to a partner is an effective and coordinated offer bringing added value to existing cooperation, as the future aim should be to reinforce coordination and to bring real added value to the existing cooperation" (European Commission 2009a:5).

[117] Dazu vgl. die bilateralen Rückübernahmeabkommen im vorherigen Kapitel.

Auch der Rechtswissenschafter Daniel Thym kritisiert diesen mangelnden Mehrwert: „In ihrer rechtlichen Substanz bilden die Mobilitätspartnerschaften mithin keinen Neuanfang europäischer Außenpolitik, sondern bewirken eine Neuausrichtung der bestehenden Instrumente mit dem Ziel einer Steuerung der Migrationsströme“ (Thym 2010:176).

Die Mobilitätspartnerschaften können demnach zwar als Inbegriff des gesamtheitlichen Ansatzes innerhalb der europäischen Migrationspolitik verstanden werden, jedoch mehr als Subsumierung bereits bestehender Instrumente, denn als Ausdruck eines Paradigmenwechsels. Dies soll allerdings in den Augen des Rechtwissenschafters nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass dem den Mobilitätspartnerschaften zu Grunde gelegte Nexus von Migration und Entwicklung durchaus Entfaltungspotential zukommt. Dieses kann jedoch nur durch ein Umdenken, in Form der Gewährung äquivalenter Gegenleistungen ausgeschöpft werden (vgl. ebd.: 2010:176f.).

7.6. Bedeutungszuschreibung des Nexus von Migration und Entwicklung

Wenn auch in unterschiedlicher Reihenfolge angeordnet, so finden sich in den jeweiligen politischen Erklärungen der Mobilitätspartnerschaften mit der Republik Moldau, den Kap Verden und Georgien die gleichen Ausführungen bezüglich des Nexus von Migration und Entwicklung: So sollen vor allem die Rolle der Diaspora gestärkt und die Bedingungen für finanzielle Transaktionen erleichtert werden. Im Zusammenhang mit der Reduzierung der Auswirkungen des Braindrain, möchte man hochqualifizierte Arbeitskräfte, StudentInnen und WissenschaftlerInnen mittels zirkulärer Migrationsprogramme zur Rückkehr motivieren. Ferner soll die freiwillige Rückkehr mit Hilfe von Reintegrationsprogrammen unterstützt werden (vgl. Council of the European Union 2008a:4; vgl. ebd.: 2008b:4; vgl. ebd.: 2009b:4).

Demgemäß wird hier betreffend der zirkulären Migration, der Erleichterung der *remittances* und der Diaspora der Ansatz „Migration fördert Entwicklung“ und hinsichtlich der Rückkehr und Reintegration „Remigration fördert Entwicklung“ vertreten. Man muss jedoch auch hinzufügen, dass diese potentiell entwicklungsfördernden Bereiche nicht getrennt zu sehen sind: Durch das Migrationsmodell der zirkulären Migration kann die Entwicklung eines Landes sowohl während der Migrationserfahrung durch *remittances* und nach der Remigration durch das mitgebrachte Wissen stimuliert werden (vgl. Zerger 2008).

Hinsichtlich des im Konzept der zirkulären Migration enthaltenen Nexus von Migration und Entwicklung, kann man folgendes festhalten: Zirkuläre Migrationsbewegungen können nur dann wirksam gesteuert werden, wenn auch die vorausgesetzte Rückkehr ins Heimatland von den zirkulären MigrantInnen eingehalten wird. Diese soll unter anderem durch Rahmenbedingungen, die von den Aufnahmestaaten etabliert werden müssen, erreicht werden. Dazu gehören erleichterte Wiedereinreisemöglichkeiten in das Zielland bei einer den jeweiligen Regeln entsprechenden Rückkehr in das Herkunftsland. Überdies stellt auch die Inaussichtstellung von Prämien ein Instrument dar, um die Remigration ins Herkunftsland zu fördern. Darüber hinaus korreliert eine Hilfestellung bei der Ausweitung demokratischer Strukturen und die Förderung von *good governance* in den Herkunftsstaaten positiv mit der Entscheidung zu remigrieren (vgl. ebd.: 2008). Des Weiteren ist die Migrationserfahrung im Zielstaat ausschlaggebend. In diesem Zusammenhang müssen etwa rechtsstaatliche Standards, die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels und Versicherungsleistungen, wie etwa Pensionszahlungen auch nach der Rückkehr in das Heimatland zugesichert werden[118] (vgl. Vespermann 2009:139f.). All diese Gestaltungsmöglichkeiten befinden sich in der Sphäre der Aufnahmeländer. Es hängt also auch zu einem Großteil von den dortigen Rahmenbedingungen ab, ob zirkuläre Migrationsbewegungen wirksam gesteuert werden können und das in ihnen zugrundeliegende entwicklungsfördernde Potential zur Entfaltung kommen kann.

Die zirkuläre Migration, zu deren Umsetzung die Mobilitätspartnerschaften dienen sollen, ist nicht überall auf Zustimmung gestoßen: Besonders die Abhängigkeit vom Arbeitgeber, mangelnde Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels, fehlende sozialrechtliche Standards, das Negieren von sich potentiell ergebenden Umständen (z.B. Heirat, Familiengründung) und die damit verbundene Konzeption von Migration als etwas Temporäres, deren Aufenthalt auch unter gewissen Bedingungen nicht dauerhaft werden kann, ließen Kritik laut werden (vgl. ebd.: 2009:139f.).

Es bleibt fraglich, ob die zirkuläre Migration in ihrer gegenwärtigen Verwendung innerhalb der europäischen Migrationspolitik geeignet ist, entwicklungspolitische Effekte zu erzielen.

[118] Darüber hinaus bedarf das Modell der zirkulären Migration auch einer Novellierung bestehender rechtlicher Normen. Die in der Richtlinie 2003/109/EG des Rates festgesetzte Frist von einem Jahr bei langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, nach derer man bei einem Aufenthalt in einem Drittland den Aufenthaltstatus verliert, soll auf zwei bis drei Jahre ausgedehnt werden (Vespermann 2ß009:139).

Dies vor allem in Anbetracht dessen, dass man bei einem zeitlich begrenzten Aufenthalt nicht große Summen Geld sparen und diese ins Herkunftsland überweisen kann. Überdies ist die intendierte Steuerbarkeit bzw. die Bekämpfung der irregulären Migration durch zirkuläre Migrationsbewegungen umstritten: Dadurch, dass die zirkuläre Migration Resultat der Nachfrage der Arbeitsmärkte der Mitgliedsstaaten ist, werden bestimmte – nicht benötigte – Berufsgruppen apriori ausgeschlossen, was die Alternative einer irregulären Migration anziehender macht. Dem könnte man etwa durch gezielte Verbesserung der Situation dieser Berufsgruppen in den Herkunftsstaaten entgegenwirken (vgl. ebd.: 2009:140f.).

So dynamisch sich die Migration auf gesellschaftliche Veränderungen anpasst, so flexibel sollten auch die ihr zugrundeliegenden Normen gestaltet sein. In diesem Sinne kann ein statisches Normengefüge dem inhärent dynamischen Anspruch von Migrationsbewegungen nicht gerecht werden. Mit anderen Worten: „Migration policies should therefore always take into account that some migrants will return and others will stay, often irrespective of what their original intention has been" (Caritas Europe 2006:7).

7.7. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Kommission sieht in den Mobilitätspartnerschaften trotz ihres Pilotcharakters, das innovativste Instrument innerhalb des *Global Approach to Migration* (vgl. European Commission 2009a:4). Wie bereits hervorgegangen ist, kommt ihnen auf der rechtlichen Ebene besonders hinsichtlich ihres Mehrwertes zu bilateralen Abkommen kein solch neuartiger Charakter zu. Doch wie gestaltet sich dies hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung?

Trotz der im Einvernehmen mit den Partnerländern gesetzten Schwerpunkte, die im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften umgesetzt werden sollen, sind diese Prioritäten zumindest aus dem Papier nur teilweise ersichtlich: In den politischen Erklärungen finden sich die zentralen Inhalte der Mobilitätspartnerschaft, die einheitlich und auf den *Global Approach to Migration* abgestimmt sind. Im Anhang der vorgesehenen Projekte fällt auf, dass im Fall der Republik Moldau entsprechend der Prioritätensetzung Rückkehrmigration und Reintegration thematisiert werden und diese Elemente bei dem kap verdischen Pendant nicht vorkommen. Der zweite Schwerpunkt der Partnerschaft mit der Republik Moldau, die Verknüpfung von

Migration und Entwicklung, wird bei beiden in gleichem Ausmaß erwähnt, jedoch nur bei den Kap Verden[119] ausdrücklich als solche angesprochen, bei der Republik Moldau[120] ist von Diaspora und Co-development die Rede (vgl. Council of the European Union 2008a:12; ebd.: 2008b:11).

Die Politikwissenschaftler Uyen Do und Thomas Huddleston kritisieren die mangelnde Transparenz der Entscheidungskriterien bei Mobilitätspartnerschaften: Im Falle von Moldau ist in Wahrheit die in Aussichtstellung einer möglichen EU-Beitrittschaft ausschlaggebend gewesen, während bei den Kap Verden die immer noch starken historischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Portugal und dessen zum Unterzeichnungszeitpunkt gegenwärtige EU Ratspräsidentschaft federführend waren (vgl. Do/ Huddleston 2009:278). Roderick Parkes, Leiter des Brüsseler Büros für Wissenschaft und Politik ist im Falle von Moldau der Ansicht, dass ein ausschlaggebender Punkt auf Seiten der EU, die zentrale geographische Position Moldaus im Migrationsgeschehen ist. Abgesehen davon ist Moldau ein flächen- und bevölkerungstechnisch kleiner Staat, was die Vergabe von legalen Migrationmöglichkeiten für die Mitgliedsstaaten in geringen Umfängen möglich macht, ohne sich damit zugleich quantitativ rechtfertigen zu müssen (vgl. Parkes 2009a:342). Die Politikwissenschaftler Sergio Carrera und Raül Hernández i Sagrera bemängeln überdies, dass Migration in Mobilitätspartnerschaften überwiegend als etwas Saisonales dargestellt wird. Mit dieser beinahe ausschließlich auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten ausgerichteten Vorgehensweise, werden zirkuläre MigrantInnen lediglich rational als Arbeitskräfte behandelt, während gleichzeitig ihre sonstigen individuellen Fähigkeiten vollkommen ausgeblendet werden (Carrera/Hernández i Sagrera 2009:2,33ff.). Auch muss man sich fragen, in wiefern die „Musterschüler" Moldau, Kap Verden und Georgien, die ihr Interesse unverzüglich und beinahe bedingungslos bekundet haben, als Maßstab für zukünftige Mobilitätspartnerschaften herangezogen werden können (vgl. ebd.: 2009:31). Zudem kritisieren mehrere Wissenschaftler die Tatsache, dass die Drittstaaten in Sachen Migrationssteuerung, insbesondere der Bekämpfung der irregulären Migration, bereits im Vorfeld ihre Zusammenarbeit in Aussicht stellen müssen. Äquivalente Verpflichtungen auf Seiten der EU und ihren Mitgliedsstaaten gibt es nicht: Die Vergabe legaler

[119] „Links between migration and development, diasporas and money transfers" (Council of the European Union 2008b:11).
[120] „Diaspora consolidation and co-development" (Council of the European Union 2008a:12).

Migrationsmöglichkeiten ist zwar als Gegenleistung zu verstehen, hat aber keine obligatorische Wirkung, sondern liegt im Ermessen des jeweiligen Mitgliedsstaates. Über die tatsächliche Vergabe legaler Migrationskontingente durch die europäischen Partnerländer finden sich in der Literatur keine Anhaltspunkte (vgl. Lavenex/Kunz 2008:451f.; Carrera/Hernández i Sagrera 2009:18f.). Zudem wird bei dieser Vorgehensweise das entwicklungsfördernde Potential in den Hintergrund gedrängt:

> "In short, the Commission documents show that, in continuation of earlier activities, the EU and its member states have more facility in spelling out the necessary contributions of the third countries regarding migration control than to commit themselves to activities that would be potentially beneficial to the development of the third country" (Lavenex/Kunz 2008:452).

Obwohl 2007 in der Mitteilung der Kommission die Bekämpfung der irregulären Migration noch als gleichrangige Zielsetzung der Mobilitätspartnerschaften dargestellt wurde, betont die Kommission drei Jahre später diese als oberste Priorität (vgl. Europäische Kommission 2010b). Diese repressive Schwerpunktsetzung in Kombination mit der Externalisierung der Grenzkontrollen und der damit einhergehenden Vorverlagerung der Grenzen, vermitteln den Eindruck einer korrelierenden Externalisierung der Kompetenz in Sachen Migrationssteuerung zu den MigrantInnen selbst: „The EU appears to have reached the conclusion that migrants themselves are responsible, and indeed should be entrusted with a degree of responsibility for their own behaviour" (Parkes 2009:338a).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, in wiefern die den Mobilitätspartnerschaften zugrunde liegende Logik, nämlich durch die Vergabe von legalen Migrationsmöglichkeiten, irreguläre Migrationsbewegungen zu verringern, in der Praxis auch wirklich funktionieren kann? Der Migrationsforscher Steffen Angenendt schildert hierfür zwei mögliche Antworten[121]: Zum einen sei ein mögliches Szenario, dass potentielle irreguläre MigrantInnen angesichts einer größeren Chance auf eine legale Migrationsmöglichkeit, längere Wartezeiten in Kauf nehmen würden, um den Gefahren einer irregulären Migration zu entgehen (vgl. Angenendt 2007a). Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass sich potentielle MigrantInnen in der Regel auch von den immer restriktiver werdenden Maßnahmen innerhalb der europäischen Migrationspolitik nicht von ihrer Migrationsentscheidung abhalten lassen, sondern sogar immer größere Risiken auf sich nehmen (müssen) und über wesentlich gefährlichere Routen nach Europa gelangen. Zum anderen könne durch die Vergabe von

[121] Steffen Angenendt hält ausdrücklich fest, dass diesen beiden möglichen Szenarien mangels empirischer Belege lediglich Annahmecharakter zukommt (vgl. Angenendt 2007a).

legalen Migrationsmöglichkeiten, das Engagement der Herkunftsstaaten bei der Rückübernahme gefördert und so auch eine Verringerung der irregulären Migration erreicht werden. Diese Annahme geht mit der Tatsache einher, dass Rückübernahmeabkommen im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften als Bedingung für die Vergabe von legalen Migrationskontingenten gesehen werden können (vgl. European Commission 2009a:3f.). Bezüglich der Partnerländer kann man in diesem Zusammenhang festhalten, dass zwar alle in Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen involviert sind, jedoch nur die Republik Moldau auch tatsächlich ein solches unterzeichnet hat (vgl. Billet 2010:50f.). Auf der anderen Seite muss man auch sagen, dass sich, wie bereits im vorigen Kapitel dargelegt wurde, einige Herkunftsstaaten in Folge des Boomerang-Effekts nur dann kooperationsbereit zeigen, wenn die Gegenleistungen vielversprechend sind. Ist dies nicht der Fall, könnte sich eine intensivere Kooperation in diesem Bereich als schwierig gestalten. Roderick Parkes stellt sich in diesem Zusammenhang zusätzlich die Frage, in wiefern die gezielt bedürfnisorientierte Steuerung legaler Migration durch die Mitgliedsstaaten nicht genau den gegenteilige Effekt bezweckt und potentielle MigrantInnen, die nicht in diesen Kriterienkatalog passen – mangels legaler Alternativen – zur irregulären Migration verleitet werden (vgl. Parkes 2009a:338f.). Demgemäß sollten in Anbetracht einer effektiven Migrationssteuerung zahlenmäßig attraktive legale Migrationskontingente für Partnerländer gewährt werden.

7.8. Boomerang-Effekt?

Münzt man den bereits auf Ebene der Rückübernahmeabkommen behandelten Boomerang-Effekt auf die Mobilitätspartnerschaften um, so stellt sich die Frage, ob auch die Partnerländer Republik Moldau, Kap Verden und Georgien im Rahmen des Abschlusses eine verstärkte Verhandlungsposition zukommt. Der Senegal beispielsweise hat sich geweigert, eine Mobilitätspartnerschaft mit der EU einzugehen, da deren Inhalt in den Augen der senegalesischen Regierung von einseitigen Interessen der EU geprägt und – entgegen der ursprünglichen Intention der EU – nicht maßgeschneidert auf den Senegal, sondern im Gegenteil mit dem Vertragstext der Kap Verden nahezu identisch war (vgl. Reslow 2010b:15f.). Dies kann man überdies auch von den anderen Partnerländern festhalten: Der Inhalt der unterzeichneten Mobilitätspartnerschaften ist – abgesehen von minimalen unterschiedlichen Anordnungen und länderspezifischen Besonderheiten – größtenteils ident (vgl. Council of the European Union 2008a; ebd.: 2008b; ebd.: 2009b).

Die Praxis bei den Mobilitätspartnerschaften vermittelt den Eindruck, als wenn die Drittstaaten, die sich für die Unterzeichnung bereit erklären, zwar starke Interessen haben, diese aber nicht zu ihren Gunsten umformulieren können, wie dies bei den bilateralen Rückübernahmeabkommen durch die rezente Praxis immer häufiger wurde. Im Falle von Moldau etwa, war es die in Aussichtstellung eines potentiellen EU-Beitritts, deren Anwartschaft die zuständigen Akteure regelrecht devot und zu vielen Kompromissen bereit werden ließ. Bei den Kap Verden war das immer noch aufrechte historische und wirtschaftliche Beziehungsgeflecht für den Abschluss ausschlaggebend (vgl. Do/ Huddleston 2009:278). Eine erstarkende Verhandlungsmacht würde demnach bei den Partnerländern der Mobilitätspartnerschaften zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch besonders mangels tatsächlicher Inaussichtstellung umfangreicher und diversifizierter legaler Migrationskontingente nicht zutreffen. Im Fall des Senegal kann man festhalten, dass die Entscheidung wegen des Überwiegens der einseitigen Interessen der EU als Ausdruck einer erstarkten Position zu werten ist. Jedoch hat sich diese ablehnende Haltung – abgesehen von offensichtlichem Widerstand und Kritik an der EU – nicht in einem direkten Nutzen für den Senegal niedergeschlagen, wie dies beim Boomerang-Effekt bei den Rückübernahmeabkommen der Fall ist.

7.9. Schlussfolgerungen

Obwohl die Mobilitätspartnerschaften ausdrücklich darauf ausgerichtet sind, die legale Migration unter anderem durch die Verknüpfung mit entwicklungspolitischen Belangen zu fördern, wird der Eindruck vermittelt, als ob die Bekämpfung der irregulären Migration und somit sicherheitspolitische Motive die wahre Intention hinter den Mobilitätspartnerschaften wären. Auch wenn Mobilitätspartnerschaften rein terminologisch ein partnerschaftliches Element beinhalten, so gestaltet sich die praktische Ausrichtung durchwegs unilateral und eurozentrisch und keineswegs reziprok. Diese beiden Beobachtungen werden durch die Tatsache bekräftigt, dass die Partnerländer bereits im Vorfeld aktiv gegen die irreguläre Migration vorgehen müssen und die Gegenleistungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite nicht verpflichtend sind, sondern in ihrem Ermessensspielraum liegen (Carrera/Hernández i Sagrera 2009:18f.; vgl. Lavenex/Kunz 2008:451f.; vgl. European Commission 2009a:3f.).

Generell muss man demnach festhalten, dass sich eine erfolgreiche Steuerung der Migrationsbewegungen im Sinne einer Reduktion der irregulären Migration in einer sowohl quantitativ und qualitativ aussichtsreichen als auch hinsichtlich der Berufssparten breitgefächerten Quotenregelung der legalen Migrationsmöglichkeiten niederschlagen müsste. Überdies müssten auch im Aufnahmestaat Rahmenbedingungen vor allem sozialrechtlicher Natur gewährleistet werden (vgl. Vespermann 2009:139f.). Zusätzlich müssten auch die Bedingungen für die Wiedereinreise klar geregelt, umgesetzt und reintegrative Maßnahmen implementiert werden (vgl. Angenendt 2007b:31). Eine vielversprechende Vergabe von legalen Migrationsmöglichkeiten kann allerdings auch nur dann erreicht werden, wenn dieser Bereich zumindest teilweise faktisch vergemeinschaftet wird. Nur so kann man der Tatsache entgegentreten, dass die Steuerung legaler Migration eine Aneinanderbündelung bedürfnisorientierter und gegebenenfalls gegensätzlicher mitgliedsstaatlicher Interessen ist. Es muss allerdings auch bedacht werden, dass die vorrangig in Mobilitätspartnerschaften enthaltene zirkuläre Migration als temporäre Migrationsform nur einen Teil des „wirtschaftlichen und demographischen Bedarfs“ an MigrantInnen in der EU deckt. Es wäre demnach von grundlegender Wichtigkeit, zusätzliche Kriterien für die Aufnahme weiterer MigrantInnen festzulegen, hierbei vor allem auch langfristige Aufenthalte anzuvisieren und Voraussetzungen in Verbindung mit integrativen Maßnahmen festzulegen, unter denen temporäre Aufenthalte zu dauerhaften werden können (Angenendt 2008:56; ebd.: 2007a).

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass der den Mobilitätspartnerschaften zugrunde liegende Nexus von Migration und Entwicklung eindeutig als Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen verwendet wird. Unter diesem Blickwinkel überwiegt in der Praxis allerdings die Eindämmung der irregulären Migration, während der Vergabe von legalen Migrationsmöglichkeiten eine untergeordnete Rolle zukommt. Insgesamt dominieren innerhalb der Mobilitätspartnerschaften die migrations- und sicherheitspolitischen Motive, eine gesonderte Forcierung der entwicklungspolitischen Komponente geht außer als bloße Begleiterscheinung dieser beiden Motive nicht hervor.

8. FAZIT: Der Nexus von Migration und Entwicklung als Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen?

Im Verlauf dieser Arbeit konnte dargelegt werden, dass der Nexus von Migration und Entwicklung im *Global Approach to Migration* vorrangig als Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen eingesetzt wird. Die Steuerung gestaltet sich in der Praxis einseitig: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann man nicht von einer ausgewogenen Steuerung legaler und irregulärer Migrationsbewegungen sprechen, da sich der Schwerpunkt vor allem auf die Bekämpfung der irregulären Migration richtet. Diese Handlungsweise kann gleichzeitig als Beleg für die erste aufgestellte Hypothese gedeutet werden, wonach der *Global Approach to Migration* als Instrumentarium zur Bekämpfung jeglicher Art von unerwünschter Migration gesehen werden kann.

Unter protagonistischer Ausrichtung dieser repressiven Vorgehensweise, treten sowohl die Vergabe legaler Migrationskontingente als auch die Verfolgung entwicklungspolitischer Ziele in den Hintergrund. Innerhalb der europäischen Migrationspolitik ist also die eindeutige Tendenz zu vermerken, dass EZA für migrationspolitische Zwecke, insbesondere für Maßnahmen zur Migrationssteuerung instrumentalisiert wird. Dies ist vor allem unter dem Umstand bedenklich, dass Länder, denen entweder geographisch keine zentrale Rolle im Migrationsgeschehen zukommt, oder die sich auf migrations- bzw. sicherheitspolitischer Ebene nicht kooperationsbereit zeigen, von EZA-Leistungen ausgeschlossen werden könnten. Diesbezüglich hat sich auch die zweite Hypothese bestätigt, wonach ein Herkunfts- oder Transitstaat eher Empfänger von EZA-Leistungen wird, wenn er mit der EU und den Mitgliedsstaaten in Sachen Migrationssteuerung zusammenarbeitet. Es bleibt jedoch dahingestellt und hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt, zu hinterfragen, in welche Sektoren die EZA-Leistungen geflossen sind. Feststeht jedenfalls, dass diese jüngste Entwicklung zudem die Gefahr einer einseitigen Ausrichtung von EZA-Leistungen birgt, die nur im Zusammenhang mit obligatorischer Kooperation im Bereich der Migrationssteuerung vergeben werden, wodurch die originären Zielsetzungen der EZA wie Armutsbekämpfung, Demokratie und Menschenrechte unterminiert werden könnten.

Im Zuge des Boomerang-Effektes hat sich zwar die Verhandlungsmacht einzelner Herkunfts- und Transitstaaten verstärkt. Dennoch muss man hinzufügen, dass sich der Boomerang-

Effekt, wie dargelegt werden konnte vor allem auf die Ebene der bilateralen Rückübernahmeabkommen beschränkt und etwa in die Mobilitätspartnerschaften oder das Migrationszentrum CIGEM keinen Einzug gefunden hat. Hieraus kann man vorsichtig folgern, dass in den bilateralen Beziehungen eine Verhandlung auf Augenhöhe möglicher scheint, als auf multilateraler Ebene. Hinzukommt das auf Ebene der EU mager ausgestattete Repertoire an Gegenleistungen, das eine Kooperation für viele Drittstaaten überdies nicht rentabel macht. Gerade hieraus leitet sich allerdings wieder ein kleiner Boomerang-Effekt ab, da sich, wie die spärliche Unterzeichnungspraxis der Rückübernahmeabkommen auf multilateraler Ebene gezeigt hat, die Lage einzelner Herkunfts- und Transitstaaten insofern verbesserte, als sie gewisse Angebote der EU abgelehnt haben. Demgemäß kann auch die dritte Hypothese dieser Arbeit als belegt angesehen werden.

Bei der Verwendung des Nexus von Migration und Entwicklung erscheint das Erfordernis essentiell, Migration nicht als Substitut für EZA-Leistungen und umgekehrt auch Entwicklung nicht als Ersatz von Migration zu sehen (vgl. Taylor 2006:20). Ergeben sich also durch den Nexus entwicklungsfördernde Effekte, so bedarf es trotzdem zusätzlicher staatlicher EZA-Leistungen, vor allem der Erreichung der klassischen Bereiche wegen als auch zwecks Gewährung einer besseren Umverteilung. Umgekehrt wird, wie auch schon zu Beginn dieser Arbeit dargelegt werden konnte, ein Ansteigen von Entwicklung – auch langfristig – nie einen völligen Stillstand von irregulären Migrationsbewegungen bewirken.

Um das entwicklungsfördernde Potential von Migration zu entfalten, bedarf es der Aufstellung geeigneter Rahmenbedingungen: Diese implizieren eine Abkehr von ausschließlich nachfrageorientierter Aufnahme von MigrantInnen gemäß den individuellen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes im Zielstaat. Um gleichzeitig eine entwicklungsfördernde Wirkung für die Herkunftsstaaten zu erzielen, muss auch auf die jeweiligen Bedürfnisse dieser Länder Rücksicht genommen werden. MigrantInnen sind Menschen, deren Verhalten sich nicht rational anhand zirkulärer Muster erklären lässt: Demnach sollte die Migrationserfahrung im Aufnahmeland bestmögliche Rahmenbedingungen aufweisen, denn nur selbstbewusste MigrantInnen können bei einer etwaigen Rückkehr einen entwicklungsfördernden Beitrag leisten. Zudem sollte die Entwicklung in Form unkonditionalisierter und in diesem Hinblick vor allem nicht an Migrationssteuerung gebundene EZA-Leistungen gefördert werden. So können auf lange Sicht gesehen

Migrationsbewegungen, die aus Armut und wirtschaftlicher Not heraus resultieren, reduziert werden.

Der Einzug des Nexus von Migration und Entwicklung in die europäische Migrationspolitik hat wohl maßgeblich dazu beigetragen, dass die Mitgliedsstaaten die Notwendigkeit einer multilateralen Herangehensweise in Sachen Migrationssteuerung einsahen. Dem Konsens bei der Bekämpfung der irregulären Migration und der Aufnahmebereitschaft hochqualifizierter MigrantInnen, stehen jedoch nach wie vor Unstimmigkeiten bei der Steuerung der sonstigen legalen Migration gegenüber. In diesem traditionell nationalstaatlich souveränen Bereich ist man, wie vor allem durch die Untersuchung der Mobilitätspartnerschaften gezeigt werden konnte, von einem supranationalen Handeln noch weit entfernt. Vielversprechende Gegenleistungen auf supranationaler Ebene wären ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung einer ganzheitlichen und auch faktisch vergemeinschafteten europäischen Migrationspolitik. Insbesondere bei der Analyse der Rückübernahmeabkommen wurde deutlich, dass bilaterale Akte die gängige Praxis prägen und auf Ebene der EU formell zwar Abkommen geschlossen werden, welche sich aber de facto hinsichtlich ihrer Bedeutsamkeit immens von denen auf bilateraler Ebene unterscheiden.

Die Auseinandersetzung mit dem Nexus von Migration und Entwicklung auf europäischer Ebene hat auch dazu geführt, dass Verlagerungen innerhalb der europäischen Migrationspolitik manifest wurden: Die Zuständigkeit in punkto Migrationssteuerung hat sich von den Zielsstaaten zu den Herkunfts- und Transitstaaten verschoben, während die Verantwortung hinsichtlich der Entwicklung oftmals den MigrantInnen selbst überlassen wird. Letzteres vor allem in Hinblick der Zumessung von entwicklungsförderndem Potential migrationspolitischer Instrumente (vgl. Chetail 2008:213). Die originär beinahe nicht vorhandene Betonung entwicklungspolitischer Aspekte innerhalb der europäischen Migrationspolitik, vermittelt den Eindruck, als wäre auch die Verantwortung hinsichtlich der Entwicklung externalisiert worden.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass der Nexus von Migration und Entwicklung, wie er im *Global Approach to Migration* verwendet wird, vorrangig ein migrationskontroll- und sicherheitspolitisches Instrument geblieben ist. Sofern die Wirkung dieses Nexus auch entwicklungspolitischer Natur ist, ergibt sie sich eher beiläufig als originär und die Verantwortung dafür liegt zumeist bei den MigrantInnen selbst.

BIBLIOGRAPHIE

Adams, Richard H. Jr./Page, John (2005): Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries? In: World Development. Vol. 33. Nr. 10. S. 1645-1669.

Adepoju, Aderanti/van Noorloos, Femke/Zoomers, Annelies (2010): Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review. In: International Migration. Vol. 48 (3). International Organization for Migration. S. 43-75.

Angenendt, Steffen (2007a): Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? In SWP Aktuell. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Nr. 27. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3911 [letzter Zugriff 30.07.2010]

Angenendt, Steffen (2007b): Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen. SWP Studie. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Nr. 33. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S33_adt_ks.pdf [letzter Zugriff 20.11.2010]

Angenendt, Steffen (2008): Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten. WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05705.pdf [letzter Zugriff 20.12.2010]

Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick (2008): Arbeitsmigration in der EU – Perspektiven der Steuerung. In: SWP Aktuell. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Nr. 38. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4955 [letzter Zugriff 01.09.2010]

Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick (2009): EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik? In: SWP Aktuell. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Nr. 71. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6676 [letzter Zugriff 01.09.2010]

Bakewell, Oliver (2008): Keeping Them in Their Place. The ambivalent relationship between development and migration in Africa. In: Third World Quarterly. No. 29 (7): S. 1341 – 1358.

Baraulina, Tatjana/Borchers, Kevin (2008): Wer migriert, wer entwickelt? Bedingungen und Formen des entwicklungspolitischen Engagements der Diaspora. In: Dossier Migration und Entwicklung. Heinrich Böll-Stiftung. S. 6-11. http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1891.asp [letzter Zugriff 07.04.2010]

Bendel, Petra (2009): Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Inhalte, Institutionen und Integrationsperspektiven. In: Butterwege, Christoph; Hentges, Gudrun: Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations- Integrations- und Minderheitenpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Billet, Carole (2010): EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice. In: European Journal of Migration and Law. Vol. 12. S. 45-79.

Bommes, Michael (2006): Illegale Migration in der modernen Gesellschaft – Resultat und Problem der Migrationspolitik europäischer Nationalstaaten. In: Alt, Jörg/Bommes, Michael (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 95-116.

Böwing, Thomas/ Janicki, Jana (2008): EU will Afrikaner schon zuhause abschrecken. In: taz.de, 07.10.2008. http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-artikel/?ressort=au&dig=2008%2F10%2F07%2Fa0080&cHash=498012f944 [letzter Zugriff 08.10.2010]

Caritas Europe (2006): Comments on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. "Migration and Development: Some concrete orientations" COM (2005) 390 final. http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/060524CommentsMigDev.pdf [letzter Zugriff 20.12.2010]

Carling, Jørgen (2008): Policy Challenges Facing Cape Verde in the Areas of Migration and Diaspora. Contributions to Development. Oslo: International Peace Research Institute (PRIO). http://www.prio.no/sptrans/-1926116888/file51359_carling_2008_policy_challenges_facing_cape_verde.pdf [letzter Zugriff 10.10.2010]

Carrera, Sergio/Hernández i Sagrera, Raül (2009): The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy. Towards Mobility or Insecurity Partnerships? CEPS Working Document. No. 321.

Cassarino, Jean-Pierre (2007): Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood. In: International Spectator. Vol. 42. No. 2. S. 176-196.

Cassarino, Jean-Pierre (2009a): EU Mobility Partnerships: Expressions of a New Compromise. Migration Information Source. http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=741 [letzter Zugriff 10.10.2010]

Cassarino, Jean-Pierre (2009b): The Co-operation on Readmission and Enforced Return in the African-European Context. In: Trémolières, Marie: Regional Challenges of West African Migration. African and European Perspectives. Paris: OECD. S. 49-72.

Cassarino, Jean-Pierre (2010): Dealing with Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission and Implications. In: Cassarino, Jean-Pierre (ed.): Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area. Middle East Institute. Special Edition Viewpoints. S. 1-30. http://www.statewatch.org/news/2010/sep/eu-unbalanced-reciprocities-middle-east-institute.pdf [letzter Zugriff 10.11.2010]

Castles, Stephen (2000): International Migration at the beginning of the twenty-first century. Global trends and issues. In: International Social Science Journal 165/2000. Oxford: Blackwell Publishers. S. 269-280.

Castles, Stephen (2004): Why migration policies fail. In: Ethnic and Racial Studies. Vol. 27. No.2. S.205-227.

Castles, Stephen (2008): Development and Migration – Migration and Development: What comes first? Social Science Research Council Conference. http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/S%20Castles%20Mig%20and%20Dev%20for%20SSRC%20April%2008.pdf. [letzter Zugriff 07.04.2010]

Castles, Stephen/ Miller, Mark J. (2009): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. Fourth Edition Revised and Updated. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Chetail, Vincent (2008): Paradigm and Paradox of the Migration-Development Nexus. The New Border for North-South Dialogue. In: German Yearbook of International Law. Vol. 52. S. 183-215.

Chou, Meng-Hsuan (2009): European Union Migration Strategy towards West Africa: the Origin and Outlook of 'Mobility Partnerships' with Cape Verde and Senegal. Paper for EUSA Biennial International Conference 'Information and Ideas on the European Union'. Los Angeles. 23-25 April 2009. http://euce.org/eusa2009/papers/chou_08C.pdf [letzter Zugriff 18.08.2010]

CIGEM (2008): Centre for Migration Information and Management. (CIGEM). Press Pack-Index. Inauguration on 6th October 2008 in Bamako, Mali. http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/mali/documents/cigem_press_pack_en.pdf [letzter Zugriff 07.04.2010]

CIGEM (2011): Participation du CIGEM à la campagne nationale de sensibilation sur la migration irrégulière. http://www.cigem.org/index.php?option=com_content&view=article&id=295:participation-du-cigem-a-la-campagne-nationale-de-sensibilisation-sur-la-migration-irreguliere&catid=69:agenda&Itemid=254 [letzter Zugriff 20.01.2011]

Collet, Elizabeth (2007): The "Global Approach to Migration": rhetoric or reality? European Policy Centre. http://www.epc.eu/TEWN/pdf/339002765_Global%20Approach%20to%20Migration.pdf [letzter Zugriff 08.01.2010]

Council of the European Union (2002): Presidency Note. Proposal for a Return Action Programme. Nr. 14673/02. http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/docs/return_action_programme.pdf [letzter Zugriff 25.11.2010]

Council of the European Union (2005a): Presidency Conclusions. 15914/4/05 REV 1. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf [letzter Zugriff 24.05.2010]

Council of the European Union (2005b): Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean. Nr. 15744/05. http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15744.en05.pdf [letzter Zugriff 10.11.2010]

Council of the European Union (2007): Council Conclusions on extending and enhancing the Global Approach to Migration. General Affairs Council Meeting. Luxembourg, 17-18.June 2007. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/94638.pdf [letzter Zugriff 01.09.2010]

Council of the European Union (2008a): Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova. Nr. 9460/08. ADD 1. http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad01.en08.pdf [letzter Zugriff 09.12.2010]

Council of the European Union (2008b): Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Cape Verde. Nr. 9460/08. ADD 2. http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad02.en08.pdf [letzter Zugriff 09.12.2010]

Council of the European Union (2009a): The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting the citizens. 17024/09. http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17024.en09.pdf [13.10.2010]

Council of the European Union (2009b): Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and Georgia. Nr. 16396/09. ADD 1: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16396-ad01.en09.pdf [letzter Zugriff 09.12.2010]

Council of the European Union (2010): Joint Communiqué. EU – Cap Verde Political Dialogue Meeting at Ministerial Level. Brussels, 26 January 2010. No. 5796/10. (Presse 16). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/112627.pdf [letzter Zugriff 13.10.2010]

de Haas, Hein (2006a): Engaging Diasporas. How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries. Study for Oxfam Novib. International Migration Institute. University of Oxford. http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202006%20-%20Engaging%20Diasporas.pdf [letzter Zugriff 28.07.2010]

de Haas, Hein (2006b): Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail. Working paper. No. 2. International Migration Institute. University of Oxford. www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp2-development-instead-of-migration-policies.pdf [letzter Zugriff 24.04.2010]

de Haas, Hein (2008a): Migration and Development. A theoretical perspective. Working paper. No. 9. International Migration Institute. University of Oxford. http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202008%20-%20IMI%20WP9%20-%20Theoretical%20Perspective%20Migration%20and%20Development.pdf [letzter Zugriff 07.04.2010]

de Haas, Hein (2008b): Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. An Overview of Recent Trends. IOM Migration Research Series. http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202008%20MRS-32_EN.pdf [letzter Zugriff 25.04.2010]

de Haas, Hein (2008c): The Myth of Invasion. The inconvenient realities on African Migration to Europe. In: Third World Quarterly. No. 29 (7). S. 1305-1322.

Do, Uyen/ Huddleston, Thomas (2009): Negotiating Migration in the Euro-Mediterranean: The Potential for EC Mobility Partnerships. In: Panorama. Culture and Society. Migration. S. 277-280. http://www.iemed.org/anuari/2009/aarticles/a277.pdf [letzter Zugriff 09.12.2010]

Dünnwald, Stephan (2010): Politiken der "freiwilligen" Rückführung. In: Kasparek, Bernd/ Hess, Sabine: Grenzregime. Diskurse. Praktiken. Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A. S. 179-201.

Düvell, Franck (2003): Some Reasons and Conditions for a World Without Immigration Restrictions. ACME: An International E-Journal for Critical Geographies. 2 (2). S. 202-209. http://www.acme-journal.org/vol2/Duvell.pdf [letzter Zugriff 09.08.2010]

Düvell, Franck (2006): Crossing the fringes of Europe: Transit Migration in the EU's neighbourhood. Working Paper. No. 33. University of Oxford. Centre on Migration, Policy and Society. http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/WP0633-Duvell.pdf [letzter Zugriff 28.06.2010]

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

Emmer, Pieter C. (2004): Europe and the immigration debate. In: European Review, Vol. 12, No. 3. S. 329-338.

EU Presseaussendung (2008): EU Kommission und Mali verbünden sich zur besseren Steuerung der Migration. IP/08/1463. Brüssel, 6. Oktober 2008. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1463&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en [letzter Zugriff 30.07.2010]

EU Press Release (2005): Readmission Agreements. MEMO/05/351. Brussels, 5 October 2005. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/351&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en [letzter Zugriff 10.11.2010]

EU Press Release (2008): The European Commission and Mali join forces to improve the management of migration. IP/08/1463. Brussels, 6 October 2008. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1463&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en [letzter Zugriff 18.08.2008]

EU Press Release (2009): Mobilitätspartnerschaft zwischen Europäischer Union und Georgien. IP/09/1853. Brüssel, 30. November 2009.

http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1853&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en [letzter Zugriff 06.10.2008]

Europäische Kommission (2002a): Tampere. Geburtsstunde der EU-Politik für Justiz und Inneres. Fact Sheet. Referat für Information und Kommunikation der Generaldirektion Justiz und Inneres. http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_de.pdf [letzter Zugriff 14.09.2010]

Europäische Kommission (2002b): Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern. Nr. 703 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:DE:PDF [letzter Zugriff 18.08.2008]

Europäische Kommission (2002c): Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Nr. 175 endgültig.

Europäische Kommission (2005a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Nr. 184 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:DE:HTML [122] [letzter Zugriff 21.05.2010]

Europäische Kommission (2005b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court. Nr. 621 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0621:FIN:DE:PDF [letzter Zugriff 24.05.2010]

Europäische Kommission (2005c): Mitteilung der Kommission. Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung. Nr. 669 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0669:FIN:DE:PDF [letzter Zugriff 25.05.2010]

Europäische Kommission (2006a): Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen. Nr. 402 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0402:FIN:DE:PDF [letzter Zugriff 25.05.2010]

Europäische Kommission (2006b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzeptes. Nr. 735 endgültig. http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.01_Migrationspolitik/C.1.09.com2006_735-de.pdf[123] [letzter Zugriff 20.04.2010]

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss

[122] Anm. d. Verf.: Als pdf- Dokument sowohl in Deutsch als auch in Englisch zugänglich
[123] Anm. d. Verf.: Als pdf- Dokument nicht über http://europa.eu zugänglich

der Regionen. Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. Nr. 248 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:DE:PDF [letzter Zugriff 01.06.2010]

Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie. Nr. 611 endgültig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:DE:PDF [letzter Zugriff 31.05.2010]

Europäische Kommission (2009a): EU in der Welt. Europäische Nachbarschaftspolitik. http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm [letzter Zugriff 06.10.2010]

Europäische Kommission (2009b): Chance und Herausforderung zugleich. Migration in der Europäischen Union. Generaldirektion „Kommunikation“. ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/de.doc [letzter Zugriff 13.12.2010]

Europäische Kommission (2010a): Antwort von Herrn Piebalg im Namen der Kommission auf die schriftliche Anfrage E-2960/10 von Hélène Flautre , Ana Gomes, Rui Tavares und Gabriele Zimmer an die Kommission. Betreff: Überprüfung des Cotonou-Abkommens. http://www.gabi-zimmer.eu/fileadmin/user/redakteur/download/2010-6-8_Zimmer_-_Anfrage_Kommission_Cotonou.pdf [letzter Zugriff 06.08.2010]

Europäische Kommission (2010b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erster Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2009. Sek 2010. 535. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0214:DE:HTML [letzter Zugriff 08.12.2010]

Europäische Kommission (2010c): Partnerschaft für den Wandel. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den Afrika, Karibik und Pazifik Staaten. Amt für Zusammenarbeit EuropeAid. http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/191a_acp_de.pdf [letzter Zugriff 13.12.2010]

Europäische Union (1999): Zusammenfassungen der EU Gesetzgebung. Rückübernahmeabkommen. http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33105_de.htm [letzter Zugriff 03.06.2010]

Europäische Union (2009): Einrichtungen der Europäischen Union. Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX). http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm [letzter Zugriff 03.06.2010]

Europäische Union (2010): Politikfelder und Tätigkeiten der Europäischen Union: Entwicklung. Europa. Das Portal der Europäischen Union. http://europa.eu/pol/dev/index_de.htm [letzter Zugriff 13.12.2010]

Europäisches Parlament (1999): Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [letzter Zugriff 13.09.2010]

Europäisches Parlament (2008a): Journalisten und EU Abgeordnete diskutieren über Rückführung von Immigranten. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080625FCS32672+0+DOC+XML+V0//DE#title4 [letzter Zugriff 28.11.2010]

Europäisches Parlament (2008b): Dossier komplett und en Detail: EU Rückführungsrichtlinie vom Parlament verabschiedet. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080625FCS32672+0+DOC+XML+V0//DE [letzter Zugriff 28.11.2010]

Europäisches Parlament (2010a): Gemeinsame Politiken. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Einwanderungspolitik. http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do;jsessionid=E49E47B1F3C8198CBD6365B60056B60A.node1?language=DE&ftuId=FTU_4.12.3.html&id=74 [letzter Zugriff 17.11.2010]

Europäisches Parlament (2010b): Einwanderungspolitik. http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=73&ftuId=FTU_4.12.3.html [letzter Zugriff 10.01.2011]

Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2008): Richtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF [letzter Zugriff 28.11.2010]

European Commission (2005a): Global Approach to Migration. Bulletin EU 12 – 2005. Presidency Conclusions (5/13) http://europa.eu/archives/bulletin/en/200512/i1006.htm [letzter Zugriff 08.01.2009]

European Commission (2005b): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Migration and Development: Some concrete orientations. No. 390 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF [letzter Zugriff 29.07.2010]

European Commission (2006a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy. No. 735 final. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_EN_ACTE.pdf [letzter Zugriff 28.07.2010]

European Commission (2006b): Partnership Agreement ACP-EC. Signed in Cotonou on 23 June 2000. Revised in Luxembourg on 25 June 2005.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf [letzter Zugriff 06.08.2010]

European Commission (2008): Answer to the written Parliamentary Question given by Mr. Michel on Behalf of the Commission. E-5918/2008. http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2008-5918&language=DE [letzter Zugriff 12.12.2010]

European Commission (2009a): Commission Staff Working Document. Mobility Partnerships as a Tool of the Global Approach to Migration. No. 1240 final. http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13489.en09.pdf [letzter Zugriff 10.10.2010]

European Commission (2009b): Plenardebatten. Fragestunde (Anfragen an die Europäische Kommission). Anfrage Nr. 37. von Armando França. H-0979/08. Betrifft: EU-Immigrationspolitik. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20090113&secondRef=ITEM-015&format=XML&language=DE [letzter Zugriff 12.12.2010]

European Communities (1997): Treaty of Amsterdam. Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts. http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf [letzter Zugriff 08.10.2010]

European Parliament (2010): Press Release. EP delegation to Mali: confidence building and skill transfer. 20100526IPR75041. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20100526IPR75041&format=XML&language=EN [letzter Zugriff 12.12.2010]

Faist, Thomas (2006): Die europäische Migrations- und Entwicklungspolitik – Eine Chance für den Süden? Arbeitspapier Nr. 12. Bielefeld: COMCAD. http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_12.pdf [letzter Zugriff 06.08.2010]

Faßmann, Heinz (2008): „Menschen sind so leicht austauschbar". Interview mit Katharina Schmidt. In: Wiener Zeitung. http://www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4664&Alias=wzo&cob=383552&Page15308=6 [letzter Zugriff 17.11.2010]

Galatowitsch, Diane (2009): Co-development in Mali: A Case Study of a Development Phenomenon Exploited by Immigration Policy. SIT Graduate Institute/ SIT Study Abroad. http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1752&context=isp_collection [letzter Zugriff 03.09.2010]

Gent, Saskia (2002): The Root Causes of Migration. Criticising the Approach and Finding a Way Forward. Sussex Migration Working Paper No. 11. http://www.sussex.ac.uk/migration/documents/mwp11.pdf [letzter Zugriff 18.08.2010]

GFMD (2009): How to make the migration-development nexus work for the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs). Session 1.3: Addressing the root causes of migration through development, specifically in light of the current global economic crisis. Background Paper. GFMD. Athens 2009.

http://www.gfmdathens2009.org/fileadmin/material/docs/workp/working_paper_1_3.pdf [letzter Zugriff 29.08.2010]

Gubert, Flore/Lassourd, Thomas/Mesple-Somps, Sandrine (2010): Do remittances affect poverty and inequality? Evidence from Mali. Dauphine Université Paris. Institut de recherche pour le development. http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2010-08.pdf [letzter Zugriff 12.12.2010]

Haase, Marianne/Jugl, Jan C. (2007): Migrationspolitische Handlungsfelder der EU. Irreguläre Migration. Bundeszentrale für politische Bildung. http://www.bpb.de/themen/1QXIX7,2,0,Irregul%E4re_Migration.html [letzter Zugriff 24.05.2010]

Haase, Marianne/Jugl, Jan C. (2008): Migrationspolitische Handlungsfelder der EU. Migration im europäischen Vergleich – Zahlen, Daten, Fakten? Bundeszentrale für politische Bildung. http://www.bpb.de/themen/KAGJSA,0,0,Migration_im_europ%E4ischen_Vergleich_Zahlen_Daten_Fakten.html [letzter Zugriff 13.12.2010]

Haug, Sonja (2000): Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapier Mannheimer Zentrum für Sozialforschung (MZES). Nr. 30. http://www.mzes.uni.mannheim.de/publications/wp/wp-30.pdf [letzter Zugriff 18.07.2010]

Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! – Konturen eines neuen Grenzregimes. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: transcript Verlag. S. 23-38.

Hess, Sabine (2008): Migration and Development: A Governmental Twist of the EU Migration Management Policy. Paper for the Workshop in Sussex. 18-19.09.2008.

Hödl, Gerald (et al.) (2000): Internationale Migration: Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? In: Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene: Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Historische Sozialkunde. Internationale Entwicklung. Wien: Südwind Verlag. S. 9-25.

Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Historische Sozialkunde. Internationale Entwicklung. Wien: Südwind Verlag.

Janicki, Jana/Böwing, Thomas (2010): Europäische Migrationskontrolle im Sahel. Das CIGEM in Mali. In: Kasparek, Bernd/ Hess, Sabine: Grenzregime. Diskurse. Praktiken. Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A. S. 127-143.

Kasparek, Bernd/Hess, Sabine (2010): Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung. In: Kasparek, Bernd/ Hess, Sabine: Grenzregime. Diskurse. Praktiken. Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A. S. 7-21.

Koslowski, Rey (2006): The Mobility Money Can Buy: Human Smuggling and Border Control in the European Union. In: Messina, Anthony M./Lahav, Gallya: The Migration Reader. Exploring Politics and Policies. London: Lynne Rienner Publishers. S. 571-587.

Kruse, Imke (2006): EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries – The Case of Albania. In: European Journal of Migration and Law. Vol. 8. S. 115-142.

Langthaler, Martina (2008): Braindrain und seine Auswirkungen auf Entwicklungsländer. ÖFSE Working Paper. Nr. 20 http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Braindrain.pdf [letzter Zugriff 25.04.2010]

Lavenex, Sandra (2006): Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control. In: West European Politics. Vol. 29. No.2. S. 329-350. London: Routledge.

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

Lindstrøm, Channe (2005): European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice? In: Social & Policy Administration. Vol. 39, No. 6, S. 587-605.

Massey, Douglas S. (et al.) (1993): Theories of International Migration. A Review and Appraisal. In: Population and Development Review. 19/3. S. 431 – 466.

Michal-Misak, Silvia (2006): Die Europäische Union als Akteurin der Entwicklungszusammenarbeit. In: de Abreu Fialho Gomes, Bea/ Maral-Hanak, Irmi/ Schicho, Walter (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag. S. 227-248.

Newland, Kathleen (2007): A New Surge of Interest in Migration and Development. Washington DC: Migration Policy Institute. http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=580 [letzter Zugriff 15.07.2010]

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

Nyberg Sørensen, Ninna/Van Hear, Nicholas/ Engberg-Pedersen, Poul (2002): The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options. State of the Art Overview. Working Paper. Nr. 02.6. Copenhagen: Centre for Development Research (CDR).

Parkes, Roderick (2009a): EU Mobility Partnerships: A Model of Policy Coordination? In: European Journal of Migration and Law. Vol.11. Issue 4. S. 327-345.

Parkes, Roderick (2009b): Mobility partnerships: Valuable addition to the ENP repertoire? A checklist for revitalising ENP. Working Paper. FG 1. Nr. 3. Berlin: SWP. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5711 [letzter Zugriff 06.10.2010]

Pastore, Ferruccio (2007): Europe, Migration and Development. Critical remarks on an emerging policy field. Centro Studi di Politica Internazionale. http://www.cespi.it/PDF/Pastore-MigrationandDevelopment.pdf [letzter Zugriff 04.06.2010]

Peers, Steve (2003): Readmission Agreements and EC External Migration Law. Statewatch Analysis. No. 17. http://www.statewatch.org/analyses/no-17-readmission.pdf [letzter Zugriff 15.11.2010]

Phuong, Catherine (2008): Building a Community Return Policy With Third Countries. An Equal Partnership? In: Baldaccini, Anneliese/ Guild, Elspeth/ Toner, Helen: Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford: Hart Publishing. S. 337-357.

Rat der Europäischen Union (1994): Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 betreffend den Musterentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedsstaat und einem Drittstaat. Amtblatt Nr. C 274. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(07):DE:HTML [letzter Zugriff 25.11.2010]

Rat der Europäischen Union (1995): Empfehlung des Rates vom 24. Juli 1995 betreffend die Leitsätze für die Ausarbeitung von Protokollen zur Durchführung von Rückübernahmeabkommen. Amtblatt. Nr. C 274. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(08):DE:HTML [letzter Zugriff 25.11.2010]

Rat der Europäischen Union (2002): Übermittlungsvermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Betr.: Europäischer Rat (Sevilla). Tagung vom 21. und 22. Juni 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, den 24. Oktober 2002. POLGEN 52. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf [letzter Zugriff 10.11.2010]

Rat der Europäischen Union (2007): Übermittlungsvermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Betr.: Europäischer Rat (Brüssel). Nr. 16879/1/06. REV1. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/92219.pdf [letzter Zugriff 20.04.2010]

Rat der Europäischen Union (2008): Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl. (Brüssel). Nr. 13440/08. LIMITE ASIM. http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf [letzter Zugriff 08.12.2010]

Ratfisch, Philipp/Scheel, Stephan (2010): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz? In: Kasparek, Bernd/ Hess, Sabine: Grenzregime. Diskurse. Praktiken. Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A. S. 89-110.

Ratha, Dilip/Xu, Zhimei (2008): Migration and remittances. Factbook 2008. Washington: World Bank.

Reslow, Natasja (2010a)[124]: The new politics of EU migration policy: analysing the decision-making process of Mobility Partnerships. Paper presented for the multinational conference 'Migration: A World in Motion'. Maastricht University. 18-20 February 2010. https://www.appam.org/conferences/international/maastricht2010/sessions/downloads/280.1.pdf [letzter Zugriff 06.10.2010]

Reslow, Natasja (2010b)[125]: Explaining the development of EU migration policy: the case of Mobility Partnerships. Paper prepared for the fifth Pan-European Conference on EU Politics. Porto. 23-26 June 2010. http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/008.pdf [letzter Zugriff 06.10.2010]

Reslow, Natasja (2010c): Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives. In: Journal of Contemporary European Research. Vol. 6. Issue 1. S 3-21.

Reslow, Natasja (2010d): Policy Brief: The Mobility Partnership. Maastricht University: Maastricht Graduate School of Governance.

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

Ruben, Ruerd/van Houte, Marieke/Davids, Tine (2009): What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the Role of Pre- and Post-Return Assistance. In: International Migration Review. Vol 43. No. 4. S. 908 – 937.

Sen, Amartya (2001): Development as Freedom. Oxford: University Press.

Sieg, Klaus (2009): Der Traum vom besseren Leben. In: Südwind Magazin. Nr. 9.

Sieveking, Nadine/Fauser, Margit (2009): Migrationsdynamiken und Entwicklung in Westafrika: Untersuchungen zur entwicklungspolitischen Bedeutung von Migration in Ghana und Mali. Arbeitspapier Nr. 68. Bielefeld: COMCAD. http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_68_sieveking+fauser.pdf [letzter Zugriff 02.08.2010]

Skeldon, Ronald (2002): Migration and Poverty. In. Asia-Pacific Population Journal. S. 67-82.

Taylor, Edward J. (2006): International Migration and Economic Development. International Symposium on International Migration and Development. Population Division. http://secint24.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P09_SYMP_Taylor.pdfm [letzter Zugriff 18.08.2010]

Thym, Daniel (2010): Migrationsverwaltungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.

Trauner, Florian/Kruse, Imke (2008): EC Visa Faciliation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool? In: European Journal of Migration and Law. Vol. 10. Issue 4. S. 411-438.

[124] Erlaubnis für das Zitieren ist von der Autorin erteilt worden
[125] Erlaubnis für das Zitieren ist von der Autorin erteilt worden

Tsianos, Vassilis/Ibrahim, Aida (2009): Don't believe the hype! Bordermanagment, Development und der Boomerang-Effekt. In: Dossier Border Politics. Migration in the Mediterranean. S. 51-55. http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Dossier_BorderPolitics.pdf [letzter Zugriff 07.01.2010]

UNDP (2009): Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf [letzter Zugriff 20.09.2010]

UN General Assembly (2006): International Migration and Development. Implications for Africa. Executive Summary. A background document for the High Level Dialogue on Migration and Development. 14-15 September 2006. http://www.uneca.org/publications/migrationexecutivesummaryen.pdf [letzter Zugriff 08.08.2010]

Usher, Erica (2005): The Millenium Development Goals and Migration. International Organization of Migration. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/mrs20.pdf [letzter Zugriff 24.09.2010]

van Houte, Marieke/Davids, Tine (2008): Development and Return Migration: from policy panacea to migrant perspective sustainability. In: Third World Quaterly. Vol. 29. No. 7. S. 1411-1429.

van Houtum/Pijpers, Roos (2007): The European Union as a Gated Community: The two-faced Border and Immigration Regime of the EU. In: Antipode. S. 291 – 309.

Verhaeghe, Peter (2009): Coherence between Migration and Development Policies. In: European Social Watch Report. http://www.socialwatch.eu/wcm/documents/coherence.pdf [letzter Zugriff 19.08.2010]

Vespermann, Julia (2009): Das Konzept der zirkulären Migration – Ein Überblick über die EU-Migrationspolitik. In: MenschenRechtsMagazin. Universität Potsdam. Nr. 1. S. 135-142. http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2009/3558/pdf/mrm14_01_online_10.pdf [letzter Zugriff 12.12.2010]

Waddington, Hugh/Sabates-Wheeler Rachel (2003): How does Poverty affect Migration Choice? A Review of Literature. Working Paper T3. Institute of Development Studies. Sussex. http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T3.pdf [letzter Zugriff 10.12.2010]

Widgren, Jonas/Martin, Philip (2003): Managing Migration: The Role of Economic Instruments. In: Van Hear, Nicholas/ Nyberg Sørensen, Ninna (eds): The Migration-Development Nexus. International Organization for Migration. United Nations. S. 189.207. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/Migration_dev_nexus.pdf#page=140 [letzter Zugriff 04.10.2010]

Zerger, Frithjof (2008): Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR). Nr. 1. 27. Jahrgang.

INTERNET SEITEN

http://www.cigem.org/ [letzter Zugriff 6.12.2010]

http://www.aipaglobal.com/ [letzter Zugriff 11.12.2010]

http://www.campo.com.cv/ [letzter Zugriff 11.12.2010]

http://www.aipa-azores.com/ [letzter Zugriff 11.12.2010]

http://www.ipad.mne.gov.pt/ [letzter Zugriff 11.12.2010]

http://www.acidi.gov.pt/ [letzter Zugriff 11.12.2010]

ANHANG

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name	Alice Spunda
Geburtsdatum	27. Jänner 1986
Geburtsort	Wien
Familienstand	verheiratet, eine Tochter
Staatsbürgerschaft	Österreich

Schulausbildung

1996 - 2004	BG/BRG Purkersdorf, neusprachlicher Zweig
21. Juni 2004	Matura im BG/BRG Purkersdorf

Universitäre Ausbildung

seit Oktober 2005	Studentin der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien
seit Oktober 2006	Studentin der Rechtswissenschaften an der Universität Wien

Praktika und Volontariate

August 2004 - Februar 2005	freiwillige Sozialarbeiterin mit dem Community Service Programme von AFS in Costa Rica: Arbeit in einem Waisenheim und in einer Schule für behinderte Kinder
Juli 2007 - Juli 2009	Rechtsberaterin bei Asyl in Not: Verfassen von Berufungen, Aufenthaltsverlängerungen und diversen Anträgen, Begleitung zu den Behörden

Fremdsprachen

sehr gute Englisch-Kenntnisse in Wort und Schrift
sehr gute Spanisch-Kenntnisse in Wort und Schrift
gute Französisch-Kenntnisse in Wort und Schrift