



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Privilegierte Europäische Nachbarschaft mit der Ukraine
als Instrument der externalisierten EU-Grenz- und
Migrationspolitik

Verfasserin

Sabrina Diedrich, BA

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

IDS Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Dipl.-Polit. Dr. Stefanie Wöhl

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei meinen Großeltern, Fritz und Berta, und meinem Lebensgefährten, Patrick Pedronetto, für die Ermöglichung dieses Studiums sowie die Begleitung und Unterstützung während der gesamten Studienzeit bedanken.

Im Hinblick auf die vorliegende Arbeit gilt mein besonderer Dank Frau Dr. Stefanie Wöhl für ihre engagierte Betreuung und ihre hilfreichen Anregungen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Abkürzungsverzeichnis.....	3
1. Einleitung.....	5
1.1. Problemstellung und thematischer Rahmen.....	5
1.2. Forschungsfrage und Hypothesen.....	7
1.3. Forschungsinteresse	7
1.4. Methode und theoretischer Rahmen	8
1.5. Gliederung der Arbeit	9
2. Internationale Migration – ein Überblick.....	11
2.1. Begriffsbestimmung.....	11
2.1.1. Ursachen von Migration	13
2.1.2. Typen von Migration	15
2.2. Globalisierung und Migration.....	20
2.3. Europa vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent.....	23
2.3.1. Süd-Nord- und Ost-West-Migration – Fehlwahrnehmung des Migrationsgeschehens.....	25
3. Die EU-Grenz- und Migrationspolitik	28
3.1. Das Binnenmarktpjekt	29
3.2. Der Beginn der Abschottungspolitik – von Schengen nach Maastricht	30
3.3. Schaffung des RFSR (Amsterdam und Tampere)	35
3.4. Das Haager Programm und die Verschärfung des Sicherheitsaspekts	38
3.5. Der kohärente Gesamtansatz in der europäischen Migrationspolitik	43
3.6. Das Stockholmer Programm – Weiter auf dem Kurs der Abschottung, Kontrolle und Überwachung	48
3.7. Die Außengrenze des europäischen Grenzregimes.....	49
4. Beziehungen der EU mit der Ukraine – Externalisierung der Grenz- und Migrationskontrolle	51
4.1. Begriffsbestimmungen von Externalisierung	51
4.2. Theoretische Einbettung	55
4.2.1. Der Neorealismus.....	55
4.2.2. Der neoliberale Institutionalismus	57
4.2.3. Schlussfolgerungen aus den Theorien.....	60
4.3. Das Konzept des Europäischen Empires	61

4.3.1. Die Zentrum-Peripherie-Beziehung des Europäischen Empires	66
4.4. Die Ukraine	68
4.4.1. Die geopolitische Bedeutung der Ukraine	69
4.4.2. Die politische Lage der Ukraine ab der Unabhängigkeit.....	72
4.5. Die Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in die Ukraine.....	75
4.5.1. Der Beginn der Beziehungen	75
4.5.2. Die Europäische Nachbarschaftspolitik	79
4.5.3. Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice	86
4.5.4. Die finanzielle und technische Unterstützung der Ukraine	89
4.5.5. Die Bedeutung von IOM und UNHCR.....	93
4.5.6. Das Rückübernahmeabkommen	95
4.5.7. Das europäische Lagersystem.....	98
4.5.8. Die Agentur Frontex	107
5. Schlusswort.....	114
Literaturverzeichnis.....	121
Anhang	143

Abkürzungsverzeichnis

AA	Assoziierungsabkommen
AENEAS	Programm für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Union
bzw.	beziehungsweise
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
CRATE	Centralised Records of Available Technical Equipment for control and surveillance of external borders
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFF	Europäischer Flüchtlingsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EU	Europäische Union
EUBAM	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
Eurojust	Einheit für die justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurosur	Europäisches Grenzüberwachungssystem
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FJST	Frontex Joint Support Teams
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention

GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organisation
(I)NROs	(Internationale) Nichtregierungsorganisationen
IOM	International Organisation for Migration
MEDA	Mésures d'accompagnement financiers et techniques
NGO	Non Governmental Organisation
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
RABITs	Rapid Border Intervention Teams
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RPAs	Regional Protection Areas
RPPs	Regional Protection Programms
SBGS	State Border Guard Service
SIS	Schengener Informationssystem
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TPCs	Transit Processing Centres
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
vgl.	vergleiche
VIS	Visainformationssystem

1. Einleitung

1.1. Problemdarstellung und thematischer Rahmen

Aufgrund der Rekordhöhen in den Zahlen der Asylanträge im Raum der Europäischen Gemeinschaft (EG) mit Beginn der 1990er Jahre und der Befürchtung von Massenwanderungen aus Osteuropa in die EG durch den Fall des Eisernen Vorhangs, haben Medien Horrorszenarien von „neuen Völkerwanderungen“ verbreitet (Nuscheler 2004²: 21). So wurden Migrationsbewegungen beispielsweise als „Sturm auf Europa [...]“ (Ritter 1990 zitiert nach Nuscheler 2004²: 21) bezeichnet, obwohl sich solch eine und ähnliche Metaphern nicht mit Zahlen belegen ließen (Nuscheler 2004²: 20f.). Die internationalen Wanderungsbewegungen fanden nicht, wie in den Medien suggeriert wurde, hauptsächlich von Süden nach Norden statt, sondern vielmehr innerhalb der Migrationsräume des Südens selbst oder endeten vorzeitig in Transitländern des Ostens (ebd.: 20). Der Osten fungierte jedoch nicht nur als Transitraum für Süd-West-Migration, sondern stellte selbst einen Raum für Wanderungen von Osten nach Westen dar (ebd.: 73ff.).

Der europäische Integrationsprozess, gemeint ist der Vergemeinschaftungsprozess innerhalb der Europäischen Union, hatte stets direkte Auswirkungen auf Drittstaaten, die an diesem Prozess der Vergemeinschaftung nicht teilnehmen (Simonis 2011: 15). Durch eine Abschottung des EU-Raums verlagerte sich die Ost-West-Migration immer weiter nach Osten. Europäische Nachbarn wie Polen, Tschechien und Ungarn bildeten einen Sicherheitsgürtel, der für Grenzkontrollen und die Unterbringung von abgeschobenen Migranten¹ zuständig gemacht wurde und sich so zu einem Stauraum für Transmigranten entwickelte (Nuscheler 2004²: 74).

Die EU-Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2007² haben zu einer erneuten Verschiebung der Außengrenzen der Europäischen Union geführt (Streb 2008: 7). Die neuen EU-Mitgliedsländer Polen, Ungarn, die Slowakei (seit 2004) und Rumänien (seit 2007) verbindet eine unmittelbare Grenze mit der Ukraine, wodurch diese ein direkter Nachbar der EU geworden ist (Kasperek 2008b: 3) und somit die Funktion einer „Pufferzone“ (Krause 2009:

¹ Aus Gründen der einfachen Lesbarkeit wird auf die geschlechtsspezifische Differenzierung in der vorliegenden Arbeit verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

² Ein kurzer Überblick über die EU-Erweiterungen: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:EU-27/de [Zugriff: 29.5.2013]

365; Vobruba 2007: 4) bzw. eines „Pufferstaates“ (Kopp 2009: 32; Nsoh 2008: 2) einnahm. Damit geht eine Externalisierung (Auslagerung) des Grenzschutzes und der Steuerung von Migration in die Ukraine einher (Cuttitta 2012²: 25ff.; Ataç 2011: 325f.).

Die Beziehung zur europäischen Nachbarschaft sollte neu ausgestaltet werden, daher sich durch die Verschiebung der Außengrenzen die EU unmittelbar mit Staaten konfrontiert sah, die sowohl wirtschaftliche, politische als auch soziale Probleme aufwiesen (Streb 2008: 7). Des Weiteren wurde durch die Osterweiterung auch ein Anstieg der Ost-West-Migration erwartet (Nuscheler 2004²: 75f.). Aus diesen Gründen brachte die Europäische Kommission zeitgleich mit der EU-Erweiterung 2004 ein Strategiepapier (Europäische Kommission 2004b) zur Etablierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) heraus (Streb 2008: 7). Mit der ENP und den sogenannten Aktionsplänen zur Umsetzung dieser Politik sollten nicht nur *„Stabilität, Wohlstand und Sicherheit aller Betroffenen gestärkt werden“* (Europäische Kommission 2004b: 3), sondern auch migrationspolitische Interessen umgesetzt werden (Kopp 2009: 32).

Neben der stetigen europäischen Angst vor Massenwanderungen in die EU, wurde nach 9/11 Migration verstärkt als Sicherheitsproblem sowohl für Europa als auch für den gesamten Westen identifiziert. Neben der Assoziierung von Migration mit Terrorismus wurden Migranten zu Gruppen wie Drogenkuriere, Aktivisten von kriminellen Organisationen oder Transporteure von Krankheiten gezählt. Sie galten als Bedrohung der inneren Sicherheit und der „gesellschaftlichen Sicherheit“, womit der Kollektivwunsch nach Gleichheit und kultureller Identität verstanden wird, in den Aufnahmestaaten. (Nuscheler 2004²: 22f.)

Die territoriale Integration Europas, die mit einer Abgrenzung nach Außen einhergeht, setzte in erster Linie durch die Verträge von Schengen ein. Damit verbunden war eine stetige Abschaffung der Binnengrenzen von zunächst einigen wenigen EG-Staaten, womit ein stärkerer Fokus auf die Kontrolle der Außengrenzen einherging. (Krause 2009: 254ff.) Mit dem Tampere-Programm von 1999 fanden nicht nur Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Kontrolle der Außengrenzen statt (ebd.: 257), sondern die Kooperation mit Drittstaaten zur Steuerung von Migration wurde fokussiert (GD Justiz und Inneres 2006 zitiert nach Krause 2009: 257f.). Im Haager Programm wird die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, womit sowohl Herkunftsländer der Migranten als auch Transitländer gemeint sind, explizit zu einem Kernbereich *„der Strategie des Grenzschutzes und Migrationsmanagements“* gemacht (Krause 2009: 263). Diese externe Dimension der EU-Grenz- und Migrationspolitik zeigt sich

in einer zunehmenden Externalisierung bzw. Auslagerung der Grenz- und Migrationskontrollen in Drittstaaten, wodurch diese für die Steuerung von Migration in die EU verantwortlich gemacht werden (Cuttitta 2012²: 26f.). Einer dieser Drittstaaten stellt die Ukraine dar.

1.2. Forschungsfrage und Hypothesen

Bezugnehmend auf die skizzierte Problemlage und den thematischen Rahmen meiner Arbeit, gilt es folgende Frage zu beantworten:

Inwieweit findet eine Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in die Ukraine statt?

Die Hypothesen sind die folgenden:

- Seit dem Schengener Abkommen findet eine Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in Drittstaaten statt.
- Die Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in die Ukraine zeigt sich anhand:
 - verschiedener Abkommen und Kooperationen zwischen der EU und der Ukraine,
 - der Zusammenarbeit zwischen Frontex und der Ukraine und
 - anhand externer Internierungslager in der Ukraine.
- In diesem Zusammenhang nimmt die Ukraine seit 2004 auch eine Art Pufferzone ein, die zur Kontrolle der Außengrenzen angehalten ist und irreguläre Migration vor den Toren Europas bekämpfen soll.

In dieser Hinsicht setzt der zeitliche Rahmen dieser Arbeit bei den Schengener Abkommen ein, um einerseits einen Überblick über die Entstehung und Entwicklung des EU-Grenzregimes zu bieten und um andererseits den immer stärkeren Fokus der EU auf die externe Dimension der EU-Grenz- und Migrationspolitik aufzuzeigen.

1.3. Forschungsinteresse

Migrationsbewegungen sind von unterschiedlichen Motiven geleitet, von verschiedenen Migrationsproblemen begleitet und stellen weltweit nicht nur ein stets präsent, sondern vor allem auch brisantes Thema dar. Während sich der Kontinent Europa im 19. Jahrhundert durch Auswanderungszahlen auszeichnete, wandelte er sich seit dem Zweiten Weltkrieg in einen Einwanderungskontinent (Nuscheler 2004²: 33). Neben der globalen Reichweite des Themas, stellt es auch ein interdisziplinäres Feld dar. Durch die verstärkte Wahrnehmung von

Migration als Problem und der Vielschichtigkeit des Migrationsproblems ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit der Disziplinen notwendig. (ebd.: 27)

Auch wenn eine ständige Relativierung von Horrorszenarien, die „Völkerwanderungen“ Richtung Europa propagieren, notwendig ist³, dürfen Probleme, mit denen die betroffenen Migranten konfrontiert sind, nicht unterschätzt oder gar vergessen werden. In dieser Arbeit werden einige dieser Probleme wieder in Erinnerung gerufen.

Der räumliche Fokus dieser Arbeit auf die Ukraine geht damit einher, dass Medien vorwiegend mit Schilderungen über Süd-Nord-Migration gefüllt sind, während der Osten vernachlässigt wird. Durch die EU-Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 bietet jedoch gerade der Osten Material, um die externalisierte EU-Grenz- und Migrationspolitik an der Ostgrenze zu beleuchten. Mit der Osterweiterung gingen neue Nachbarschaftsverhältnisse einher, die es vor allem auch im Sinne der EU zu stabilisieren galt. Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik übernehmen die neuen Nachbarn Exklusionsaufgaben der EU. Sie sollen grenzüberschreitende Probleme in Richtung EU abwehren und *„als Puffer gegenüber der entfernteren Peripherie der EU“* dienen (Vobruha 2007: 5).

1.4. Methode und theoretischer Rahmen

Im Rahmen der Arbeit plane ich eine Literaturanalyse, dh. ich möchte Primär- und Sekundärliteratur miteinander in Bezug setzen und Schlüsse daraus ziehen. Die Primärliteratur setzt sich hierbei aus den verschiedenen EU-Dokumenten und offiziellen Informationen der EU-Institutionen zusammen, während sich die Sekundärliteratur aus wissenschaftlichen Artikeln, Zeitschriften, Studien, Büchern und Sammelbänden über diese Dokumente bzw. über die EU-Grenz- und Migrationspolitik zusammensetzt.

Den theoretischen Rahmen zur Betrachtung der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine bilden der Neorealismus und der neoliberale Institutionalismus. Einerseits dienen Kooperationen zwischen der EU und der Ukraine einer einseitigen Nutzenmaximierung zu Lasten der Ukraine (Neorealismus) und andererseits basieren deren Beziehungen auf gegenseitigen Abhängigkeiten (neoliberale Institutionalismus) (vgl. Gu 2000; Marx 2006; Schimmelfennig 2010²).

³ Nuscheler (vgl. 1995 und 2004²) ist vor allem um eine Relativierung von in Medien und der Politik verbreiteten Horrorszenarien bemüht.

Des Weiteren soll durch das Konzept des „Europäischen Empires“ (vgl. Beck/Grande 2004) die europäische Expansionsdynamik in Richtung Ukraine im Lichte imperialer Ambitionen der EU aufgezeigt werden.

1.5. Gliederung der Arbeit

Diese Arbeit setzt sich aus drei Großkapiteln zusammen, wobei der Hauptfokus auf Kapitel 4 liegt. Im ersten Teil der Arbeit (Kapitel 2) findet eine Begriffsabsteckung von Migration statt. Neben der Erklärung was unter Migration verstanden wird, sollen Migrationsursachen und Migrationstypen aufgezeigt und Veränderungen des Migrationsgeschehens dargelegt werden. Des Weiteren soll aufgrund der europäischen Angst vor Massenwanderungen in die EU auf die Ost-West-Migration sowie auf die Süd-Nord-Migration über die östlichen Transitländer eingegangen werden. Hierbei sollen Horrorszenarien von „Völkerwanderungen“ in die EU relativiert werden.

Um die Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in Drittstaaten nachvollziehen zu können, bedarf es einer Darlegung der Entstehung und Entwicklung des EU-Grenzregimes (Kapitel 3). Mit dem Abbau der Binnengrenzen ist ein zunehmender Fokus auf die EU-Außengrenzen einhergegangen. Die Darstellung vom Schengener Abkommen bis zum Stockholmer Programm wird die zunehmende Bedeutung der externen Dimension⁴ für die EU im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik aufzeigen.

Den Hauptteil dieser Arbeit stellt Kapitel 4 dar, in dem in einem ersten Schritt eine Begriffsbestimmung von Externalisierung und eine theoretische Einbettung erfolgen. In einem zweiten Schritt werden einerseits die geopolitische Bedeutung der Ukraine für die EU und andererseits die politische Lage innerhalb der Ukraine dargestellt. Hierbei soll gezeigt werden, dass die Ukraine als Pufferzone gegenüber Russland auf der einen Seite und gegenüber sogenannter Bedrohungen wie beispielsweise irregulärer Migration auf der anderen Seite dient. Darüber hinaus wird die Ukraine als migrantisch genutzte Transitroute aufgezeigt werden. Eine Darstellung der politischen Lage der Ukraine seit der Unabhängigkeit soll die stets vorhandene, jedoch je nach Präsidentschaftsära unterschiedliche Intensität der ukrainischen Orientierung Richtung Europa veranschaulichen. Danach werden die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine im Hinblick auf die Externalisierung der EU-

⁴ Gemeint ist die Kooperation mit Drittstaaten.

Grenz- und Migrationspolitik untersucht. In diesem Teil soll aufgezeigt werden, dass Kooperationen wie das PKA, die ENP und der dazugehörige länderspezifische Aktionsplan, Rückübernahmeabkommen, die Arbeit zwischen Frontex und der Ukraine sowie Internierungslager in der Ukraine zu den Instrumenten der externalisierten EU-Grenz- und Migrationspolitik zählen.

2. Internationale Migration – ein Überblick

2.1. Begriffsbestimmung

Der Begriff der „Migration“ ist vom lateinischen Wort „migrare“ (wandern) bzw. „migratio“ (Wanderung) abgeleitet (Han 2005²: 7) und meint in erster Linie einfach „Wanderung“ (Oswald 2007: 11) oder auch „Wanderungsbewegungen“ (Nuscheler 1995: 27). Diese Wanderungsbewegungen, die sowohl innerhalb der eigenen Grenzen als auch grenzüberschreitend stattfinden, zeigen sich in unterschiedlichen Mobilitätsphänomenen wie beispielsweise Arbeitsmigration, interne Landflucht, irreguläre Migration, freiwillige Migration, Flucht oder Gastarbeit (Oswald 2007: 11; Nuscheler 1995: 27).

In der Literatur, Forschung und Politik existiert keine einheitliche Definition beziehungsweise Verwendung von Migration (Oswald 2007: 13; Hillmann 2007: 24; Birsl 2005: 18f.), denn

„as they result from distinct political, social, economic and cultural contexts, definitions of migration are highly varied in nature. This makes comparison difficult not only because statistical criteria differ, but because these differences reflect real variations in migration's social and economic significance, depending on the particular contexts.“ (Castles 2000 zitiert nach Düvell 2006a: 5)

Die Kategorien, die zur Klassifizierung von Migrationsbewegungen herangezogen werden können, sind die folgenden:

- Räumliche Aspekte: Distanz und Richtung, Migration innerhalb der Grenzen (Binnenmigration bzw. interne Migration) oder Grenzüberschreitung (internationale bzw. externe Migration)
- Zeitliche Aspekte: Dauer und Periodizität (begrenzte bzw. temporäre versus permanenter oder dauerhafter Migration)
- Entscheidungen/ Ursachen: freiwillige oder unfreiwillige (erzwungene) Migration;
- Umfang: Kollektiv- und Massenwanderung versus Einzelwanderungen sowie zeitweilig Intention

(Hillmann 2007: 24; Oswald 2007: 65f.)

In den gängigen Definitionen wird meist nur ein Aspekt herausgegriffen, der jedoch die unterschiedlichen Wanderungsphänomene nicht in deren voller Komplexität erfasst. Herkömmliche Definitionen legen den Fokus auf Raum- und Zeitunterschiede, andere eher auf soziologische Aspekte. (Oswald 2007: 16f.)

In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus auf der internationalen Migration, womit grenzüberschreitende Wanderungen gemeint sind (Nuscheler 2004²: 52) und eine Abgrenzung von Binnenwanderung (Migration innerhalb eines Landes) vorgenommen wird.

Bis 1998 wurden mit Migration, im Rahmen internationaler statistischer Erfassungen von Migrationsbewegungen, in Anlehnung an die Empfehlung der Vereinten Nationen, jene Wanderungen zusammengefasst, die mit einem Wohnortswechsel einhergingen und der Aufenthalt am neuen Wohnort mindestens ein Jahr umspannte (Han 2005²: 7). Ab 1960 war der Wohnortswechsel an eine Dauer von mindestens fünf Jahren gekoppelt, um als Migration erfasst zu werden (vgl. Longino 1992 und Petersen 1972 zitiert nach Han 2005²: 7).

Seit 1998 wird auf internationaler Ebene die revidierte Definition der United Nations in ihren „Recommendations on Statistics of International Migration“ herangezogen, wonach ein internationaler Migrant *„should be defined as a person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months), so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence“* (UN 1998: 18).

Trotz dieses Versuches einer Harmonisierung (Vereinheitlichung) des Begriffes der internationalen Migration, sind Statistiken zu internationalen Migrationsströmen aufgrund ihrer begrenzten Vergleichbarkeit mit Vorsicht zu genießen (Lemaitre 2005: 1; Angenendt 2011: 59f.). Düvell (2006a: 19) führt fünf Methoden an, die zur Quantifizierung von Migration herangezogen werden:

- „stock of immigrants“ – Erfassung von Ausländern
- „foreign born“ – Erfassung von im Ausland geborenen
- „net migration“ - Nettomigration⁵
- „immigration“ – Zuwanderung bzw. Fluss in eine Richtung
- „flow“ – Fluss von Migration in beide Richtungen

Je nach Methode wird die Quantität von Migration unterschiedlich hoch oder niedrig dargestellt. So variiert auch auf internationaler Ebene das Ausmaß von Migration. Beispielsweise zählt die UN *„jene Menschen, die in einem anderen Staat wohnen, als dem*

⁵ Nettomigration meint die Differenz zwischen der Zuwanderung und Auswanderung bzw. Rückkehr von Migranten (Düvell 2009: 32).

ihrer Geburt“, während die ILO jene Menschen anführt, *„die eine andere Nationalität haben, als die des Staates, in dem sie arbeiten“* (Düvell 2006a: 20).

Auf nationaler Ebene beziehen sich zwar beinahe alle Länder in ihren statistischen Schätzungen zu Migrationsströmen auf die Dauer des Aufenthalts gewanderter Personen, um zu bestimmen, ob diese als Migranten gelten oder nicht, jedoch liegt das Problem darin, dass *„the threshold varies from country to country, that permit durations for the same type of migration may differ across countries [...]“* (Lemaitre 2005: 3). Des Weiteren variieren die Erhebungsmethoden und der Zeitpunkt der Erhebung (Hillmann 2007: 24f.).⁶

Neben der beschränkten Vergleichbarkeit der Statistiken, sind in diesen Daten die sogenannten irregulären Migranten nicht erfasst (Nuscheler 2004²: 53). Mit irregulärer Migration ist *„der Grenzübertritt und Aufenthalt im Zielland[, der] nicht nach vorgeschriebenen Regeln erfolgte“* (Nuscheler 1995: 30), zu verstehen. Daten hierzu stellen lediglich Schätzungen dar (Nuscheler 2004²: 53).

Trotz der teilweisen Ungenauigkeit des Datenmaterials bezüglich Umfang und Struktur von Migrationsbewegungen, können diese Zahlen zumindest als Richtschnur, um ein Verständnis von Ausmaß und Dynamik internationaler Migration zu erhalten, herangezogen werden (Hillmann 2007: 25).

In absoluten Zahlen hat das Ausmaß von internationaler Migration ab dem Zweiten Weltkrieg bis heute zugenommen. Im Zeitraum von 1965 bis 1990 ist die Zahl internationaler Migration von ungefähr 75 Millionen auf 120 Millionen Menschen angestiegen. (Düvell 2006a: 42) 2010 beträgt die Schätzung der weltweiten Migration rund 214 Millionen Menschen (IOM 2010: 115). Betrachtet man jedoch den Anteil der Migranten an der Weltbevölkerung, so wird ersichtlich, dass der Anstieg relativ unverändert geblieben ist. Von 1965 bis 1990 ist die internationale Migration in Relation zur Weltbevölkerung von 2,3 auf 2,5 Prozent angestiegen, was einer Differenz von 0,2 % entspricht (Düvell 2006a: 42). Im Zeitraum von 2005 bis 2010 ist, gemessen an der Weltbevölkerung, ebenfalls nur ein marginaler Anstieg zu verzeichnen, nämlich von 3 Prozent auf 3,1 Prozent (UN DESA 2009 zitiert nach IOM 2010: 115).

2.1.1. Ursachen von Migration

Obwohl sich viele Wissenschaften wie die Soziologie, Geografie, Geschichtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft und in geringerem Ausmaß auch die Politikwissenschaft mit der

⁶ Obwohl die Mitgliedsstaaten der EU um eine Vereinheitlichung ihrer Erhebungsverfahren bemüht sind, weisen diese enorme Unterschiede auf (Angenendt 2008: 17).

Forschung von Migration auseinandersetzen (Birsl 2005: 20), gibt es keine einheitliche Theorie oder Systematisierung von Gründen, die zu Migration führen (Oswald 2007: 69).

Trotz der Hervorbringung konträrer Konzeptionen gibt es ein Erklärungsmodell, das in der Migrationsforschung stets Anwendung findet und Möglichkeit zur weiteren Theoriebildung bot, nämlich das Push- und Pull-Modell (Oswald 2007: 70).

Die sogenannten Push-Faktoren oder auch Schubfaktoren, die dazu führen, dass Menschen ihre Heimat (freiwillig oder unfreiwillig) verlassen, entstehen am Herkunftsort. Die in den Herkunftsländern bestehenden Bedingungen sind entweder unerträglich oder gar bedrohlich. Nuscheler (2004²: 102) fasst die folgenden Zustände unter den Schubfaktoren zusammen: Naturkatastrophen, Landknappheit, Arbeitslosigkeit bzw. die daraus folgende Armut, soziale Diskriminierung, Kriege, Staatsstreiche oder Revolutionen, politische Verfolgung, die sich in direkter Gewalt äußert, oder der Zwang der Verhältnisse sowie subjektive Entfremdung oder Frustration. Fluchtbewegungen (unfreiwilliger oder erzwungener Art) sind vorwiegend von diesen Schubfaktoren geleitet und zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht von eigenen Motiven und Entscheidungen geleitet sind.⁷

Im Gegensatz zu den Push-Faktoren entstehen die Pull- oder auch Sogfaktoren in den Zielländern. In diesen Ländern wird etwas angeboten wie beispielsweise Arbeit, Einkommen, Sicherheit oder Freiheit⁸, dass eine Anziehungskraft, einen Sog, auf andere Staatsangehörige ausübt. Die Wirkung der Sogfaktoren ist an die jeweils unterschiedliche Unzufriedenheit mit den Lebensbedingungen im Heimatland gekoppelt. (Nuscheler 2004²: 102f.)

Anzumerken ist, dass die Push- und Pull-Faktoren häufig nicht genau voneinander abgegrenzt werden können. Sie fließen häufig ineinander oder vermengen sich. (Nuscheler 2004²: 103) Des Weiteren darf nicht vergessen werden, dass dieses Modell in erster Linie ein erklärungsfähiges Grundmuster bildet, jedoch nicht die volle Komplexität des Migrationsgeschehens umspannt⁹ (Nuscheler 2004²: 102), denn Migrationsbewegungen haben meist multi- und nicht monokausale Ursachen (Oswald 2007: 69).

⁷ In diesem Zusammenhang darf nicht außer Acht gelassen werden, dass zwar völkerrechtlich das Recht auf Auswanderung besteht, dass es jedoch hierzu kein komplementäres Recht auf Einwanderung gibt, also nicht ungehindert in andere Staaten eingereist werden darf (Nuscheler 2004²: 102).

⁸ Birsl Ursula (2005: 33) präzisiert die Sogfaktoren und führt unter anderem politische Stabilität, ein stärker demokratisch ausgerichtetes politisches System, Religionsfreiheit, bessere Wirtschaftslage sowie bessere Ausbildungs- und Verdienstmöglichkeiten an.

⁹ Allgemein, so Nuscheler (2004²: 115), gibt es keine Migrationstheorie, die die Komplexität des Migrationsgeschehens erfassen kann, „ohne die empirische Bodenhaftigkeit zu verlieren“.

2.1.2. Typen von Migration

Neben den verschiedenen Ursachen von Migration existieren auch verschiedene Migrationstypen. Nuscheler (2004²: 52) unterscheidet folgende Typen von Migration:

- Freiwillige Auswanderung¹⁰,
- Familienzusammenführung,
- Irreguläre Migration,
- Temporär begrenzte Auslandsaufenthalte wie beispielsweise während des Studiums,
- Fluchtmigration, womit die erzwungene Flucht aufgrund von Krieg, politischer Verfolgung, existenzieller Notlagen sowie Umweltkatastrophen gemeint ist.

Im Folgenden sollen die irreguläre Migration sowie die Fluchtmigration näher erläutert werden. Diese Begriffe sind für die vorliegende Arbeit von Relevanz, weil die Entwicklung der restriktiven EU-Grenz- und Migrationspolitik als Reaktion auf diese Migrationstypen angesehen werden kann¹¹.

Des Weiteren stellt die irreguläre Migration die eigentliche globale Herausforderung dar (Nuscheler 2004²: 53f., 113; Han 2005²: 129). Legale Migrationspfade werden stets mehr und mehr begrenzt und das Asylrecht kontinuierlich verschärft. Die Folge ist ein Anstieg der irregulären Migration, die aufgrund des erschwerten Zugangs zu Asyl auch von Flüchtlingen genutzt wird. (Nuscheler 2004²: 53f., 57f.) Kurzum: *„Die illegale [bzw. irreguläre] Migration ist logische Konsequenz des weltweit wachsenden Migrationsdrucks, der im Zuge der sich zunehmend restriktiv verschärfenden Migrationspolitik aller Einwanderungsländer in der Illegalität ein Ventil sucht.“* (Han 2005²: 124)

2.1.2.1. Die irreguläre Migration

Der Begriff der „illegalen Migration“ findet erstmals in den 1930er Jahren Verwendung, wobei er in den 1960er und 1970er Jahren nur marginal gebraucht wurde und erst ab Mitte der 1980er Jahre und schließlich verstärkt ab den 1990er Jahren Anwendung findet (Düvell 2009: 37).

Unter der Bezeichnung der „illegalen“ oder auch „irregulären“ Migration werden Personen zusammengefasst, deren Einreise oder Aufenthalt in ein anderes Land nicht nach

¹⁰ Bei der freiwilligen Auswanderung (Emigration) wird meist zwischen einer dauerhaften Auswanderung und temporär begrenzten Formen der Arbeitsmigration unterschieden (Nuscheler 2004²: 52).

¹¹ So beinhalten beispielsweise das Tampere- und das Haager Programm eine Vielzahl von Maßnahmen, um gegen irreguläre Migration vorzugehen bzw. diese zu unterbinden (Haase/Jugl 2007a: 2f.)

vorgeschriebenen Regeln stattgefunden hat (Nuscheler 1995: 30). Oft werden diese Personen auch als undokumentierte oder statuslose Migranten bezeichnet, daher sie im Einreiseland keinen Aufenthaltsstatus besitzen (Oswald 2007: 170).

Der Ausdruck der irregulären Migration löst schrittweise jenen der illegalen Migration ab. Die Bezeichnung der illegalen Migration wird als problematisch angesehen, weil er den Migrationsvorgang kriminalisiert, weswegen nach der Sprachregelung der Vereinten Nationen von irregulärer Migration gesprochen wird. (Nuscheler 1995: 30)

Nuscheler (2004²: 57) unterscheidet vier Formen irregulärer Migration, die zu einer „Illegalität“ im Einreiseland führen können:

- *Erstens*: die illegale bzw. undokumentierte Einreise oder die Einreise mit gefälschten Dokumenten
- *Zweitens*: die legale Einreise gefolgt von einem illegalen Aufenthalt, der meist entsteht, weil die Aufenthaltsfristen überschritten wurden¹² - sogenannte „visa overstayers“ (Han 2005²: 125)
- *Drittens*: die Arbeitsaufnahme ohne Arbeitserlaubnis
- *Viertens*: die Form der „doppelten Illegalität“, weil sowohl Aufenthalts- als auch Arbeitserlaubnis nicht vorhanden sind

Tapinos (2000 zitiert nach Düvell 2006a: 143) führt in gewisser Weise dieselben Typen irregulärer Migration an, fügt jedoch noch weitere hinzu bzw. differenziert innerhalb der einzelnen Gruppen erneut. So unterscheidet Tapinos zwischen ökonomisch inaktiven und aktiven (durch die Aufnahme illegaler Arbeit) „visa overstayers“. Des Weiteren führt er eine andere Form der „doppelten Illegalität“ an, nämlich jene, in der Migranten illegal in ein anderes Land eingereist sind, jedoch beispielsweise aufgrund von Heirat eine Aufenthaltsgenehmigung besitzen und ohne Arbeitserlaubnis – also illegal – arbeiten. Eine weitere Kategorie, die Tapinos aufzählt, ist jene, die man als „dreifache Illegalität“ bezeichnen könnte, weil sowohl Einreise, Aufenthalt als auch die Arbeit illegal sind. (ebd.) Düvell (2006a: 143) ergänzt die bereits angeführten Formen von irregulärer Migration um eine weitere, die meist unbeachtet bleibt. Diese Kategorie umspannt die im Einreiseland geborenen Kinder irregulärer Migranten (ebd.).

¹² Davon sind vor allem Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge betroffen. Diese sehen, auch wenn ihre Aufenthaltsgenehmigung bereits abgelaufen ist oder ihr Antrag auf Asyl abgelehnt wurde, keine Möglichkeit auf Rückkehr in ihr Heimatland, weswegen sie in die Illegalität untertauchen. (Oswald 2007: 170)

Aufgrund der scharfen Kontrollen der europäischen Grenzen besteht innerhalb Europas die Annahme, dass die größte Zahl der irregulären Migranten legal eingereist ist und anschließend entweder aufgrund des Überschreitens von Aufenthaltsfristen oder durch das Verstoßen des Arbeitsverbotes in die Illegalität gerutscht sind (Düvell 2006a: 143; Keeley 2009: 44).

Wie die unterschiedlichen Formen irregulärer Migration zeigen, ist eine begriffliche Definition von bzw. eine Abgrenzung innerhalb irregulärer Migration schwierig. Irreguläre Migration geht mit einer Verletzung rechtlicher Normen, die sich entweder auf die Einreise, den Aufenthalt oder die Beschäftigung im Zielland beziehen, einher (Han 2010³: 116). Eine weitere Problematik, die bei dem Versuch einer begrifflichen Abgrenzung auftritt, sind die fließenden Übergänge zwischen irregulärer Migration und Menschen schmuggel (smuggling) auf der einen Seite und Menschenhandel (trafficking) auf der anderen Seite (Han 2010³: 117). Sowohl die zunehmende irreguläre Migration über weite Distanzen hinweg (Nuscheler 2004²: 58) als auch die Abschottungspolitiken lukrativer Zielgebiete (Oswald 2007: 171) haben den Menschen schmuggel zu einem attraktiven Geschäft grenzüberschreitender und transnational organisierter Kriminalität gemacht (Nuscheler 2004²: 58; Oswald 2007: 171). Das Einschleusen von Menschen führt häufig zu einem Handel mit diesen (Oswald 2007: 172), weswegen der Menschen schmuggel als Vorstufe zum Menschenhandel betrachtet werden kann (Han 2010³: 117). Ziel des Menschenhandels ist die Ausbeutung von Arbeitskraft, die auch sklavereiähnliche Züge annimmt. Beim Handel mit Frauen und Kindern spielt häufig auch die Ausbeutung ihrer Sexualität eine wesentliche Rolle. (Han 2010³: 117; Oswald 2007: 172)

Auch auf europäischer Ebene existiert keine allgemein gültige Definition von irregulärer Migration. In diesem Zusammenhang findet auch eine Unterscheidung der Art und der Ebene der Behandlung von Irregularität zwischen den EU-Mitgliedsstaaten statt. Wie bereits aufgezeigt wurde, weist die irreguläre Zuwanderung unterschiedliche Formen auf, die auch von den Mitgliedsstaaten der EU jeweils unterschiedlich geahndet werden. (Düvell 2009: 25)

Migrationsbewegungen nehmen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs weltweit stetig zu (Han 2010³: 73). Im Jahr 2000, als der erste *World Migration Report* der IOM publiziert wurde, lag die Zahl der internationalen Migranten bei 150 Millionen. Zehn Jahre später, 2010, ist diese Zahl auf 214 Millionen Migranten angestiegen. (IOM 2010: xix) Das Ausmaß der irregulären Migration statistisch darzulegen ist nicht möglich. Zahlen hierzu umfassen

lediglich Schätzungen. So wird 2010 davon ausgegangen, dass 10 bis 15 Prozent der weltweiten 214 Millionen internationalen Migranten irreguläre Migranten darstellen¹³. Obwohl Daten zu Beständen (migration stock) und Bewegungen (migration flow) irregulärer Migration auf lokaler, nationaler sowie regionaler und globaler Ebene variieren, besteht Einigkeit, dass die Zahl der irregulären Migranten in den letzten Jahren zugenommen hat. (IOM 2010: 29) In diesem Zusammenhang sei jedoch erwähnt, dass es sich hierbei nicht um ein Phänomen handelt, das ausschließlich Hochlohnstaaten betrifft. So führt Düvell an, dass es fast kein Land gibt, das nicht über irreguläre Migration klagt bzw. berichtet, woraus zu schließen ist, dass dieses Problem auch Entwicklungsländer betrifft. (Düvell 2006a: 144). Nach Han (2005²: 129; 2010³: 116) ist die Zunahme der irregulären Migration eine Reaktion auf die zunehmende Abschottungspolitik möglicher Aufnahmeländer. Irreguläre Migration wird demnach in dem Ausmaß zunehmen, „in dem die Intensität der Abschottungspolitik der Industrieländer größer wird“ (Han 2005²: 129).

2.1.2.2. Die Fluchtmigration

Fluchtbewegungen sind kein neues Phänomen, jedoch nehmen diese Bewegungen seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts drastisch und stetig zu. Fluchtmigration stellt somit einen Teil des weltweiten Migrationsgeschehens dar, sodass Begriffe wie Flüchtling und Migrant häufig in Kombination verwendet werden. (Han 2005²: 101f.; Oswald 2007: 76) In diesem Zusammenhang „[...] wird [es] zunehmend schwieriger, eine scharfe Trennung zwischen Flüchtlingen und anderen internationalen Migranten zu machen, [...], [d]enn in vielen Fällen ziehen Menschen in Reaktion auf einen komplexen Satz von Bedrohungen, Härten und Möglichkeiten von einem Land in ein anderes.“ (Crisp 2003 zitiert nach Düvell 2006a: 14f.)

Auf internationaler Ebene, also die internationale Rechtslage sowie internationale Institutionen wie der UNHCR orientieren sich bei der Flüchtlingsdefinition an der Genfer Flüchtlingskonvention (Oswald 2007: 78). Die Definition des Flüchtlings ist in Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 und dem Zusatzprotokoll von 1967 formuliert:

¹³ Der World Migration Report 2010 (IOM 2010: 120) bezieht sich hierbei auf Schätzungen einer Studie aus dem Jahr 2002. Seit dieser Studie wurde keine Aktualisierung weltweiter Schätzungen zu irregulärer Migration vorgenommen. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass es sich bei rund ein Drittel aller Migranten aus Entwicklungsländern um irreguläre Migranten handelt (UNDP 2009 zitiert nach IOM 2010: 120). Zwischen 2005 und 2007 sollen sich rund 1,4 Millionen irreguläre Migranten in Europa befunden haben (IOM Report 2010: 121). 2008 gehen Schätzungen von 1,9 bis 3,8 Millionen irregulärer Migranten in der EU aus – dies entspricht 7 bis 13 Prozent der gesamten Migrationsbevölkerung (HWWI 2008 zitiert nach IOM 2010: 121).

„Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck „Flüchtling“ [Hervorhebung im Original] auf jede Person Anwendung:

[...] 2. die [...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ (UNHCR 1951 und 1967: Artikel 1, Kapitel A Nr. 2)

Laut dieser Definition muss die Flucht außerhalb der eigenen Landesgrenzen stattfinden¹⁴ und einer der fünf Verfolgungsgründe¹⁵ bestehen, um als Flüchtling anerkannt zu werden. Diese Gründe der „begründeten Furcht vor Verfolgung“ müssen jedoch von jeder verfolgten, vertriebenen und flüchtenden Person begründet und nachgewiesen werden und ermöglichen den einzelnen potentiellen Aufnahmestaaten frei zu entscheiden, wen sie als Flüchtling anerkennen.¹⁶ Die daraus resultierende „Willkür“ bei der Anerkennung von Flüchtlingen zeigt sich darin, dass rund mehr als die Hälfte der Flüchtlinge nach der Flüchtlingsdefinition der GFK in Europa nicht als solche anerkannt werden. Somit besteht eine gewisse Rechtsunsicherheit des Asylsuchenden, die daraus geschuldet ist, dass die Genfer Flüchtlingskonvention lediglich das Recht der anerkannten Flüchtlinge, also Asylberechtigter, regelt und nicht jener, die um Asyl ansuchen (Flüchtlinge). (Han 2005²: 103, 106)

Trotz der unterschiedlichen Interpretationen der GFK, die es den Unterzeichnerstaaten ermöglicht nicht jeden Flüchtling aufzunehmen, sind die Staaten nach Artikel 33 der Konvention an das „Refoulement-Verbot“, das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung, gebunden. In diesem Sinne darf kein Flüchtling in einen anderen Staat bzw. „über die Grenzen von Gebieten“ ausgewiesen oder zurückgewiesen werden, wenn sein Leben oder seine Freiheit nach den fünf Verfolgungsgründen dort bedroht wäre. Dies gilt jedoch nicht, wenn der Flüchtling „eine Gefahr für die Sicherheit des Landes [...], in dem er sich befindet

¹⁴ Binnenflüchtlinge, also Personen die innerhalb der eigenen Landesgrenzen fliehen, beispielsweise vor Umweltkatastrophen oder Bürgerkriegen, bleiben in dieser Definition unberücksichtigt (vgl. auch Oswald 2007: 78).

¹⁵ Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe und politische Verfolgung

¹⁶ Die GFK und das Zusatzprotokoll stellen zwar eine verbindliche Rechtsgrundlage im Rahmen der Anerkennung von Flüchtlingen dar, jedoch kann der Inhalt gemäß dem nationalen Rechtsverständnis korrigiert oder auch erweitert werden (Oswald 2007: 78f.). Letzten Endes liegt die Entscheidung darüber, welche Asylbewerber unter internationalen Schutz fallen in nationalen Händen. Der UNHCR überwacht und

[...] *[darstellt]*“ (UNHCR 1951 und 1967: Artikel 33). Bei dem Prinzip des „Non-Refoulement“ handelt es sich um Völkergewohnheitsrecht, weswegen es auch für jene Staaten, die die Konvention nicht unterzeichnet haben, bindend ist (UNHCR 2001-2013b).

Die eng gefasste Definition des Flüchtlingsbegriffes im Sinne der GFK war eine Reaktion auf das Flüchtlingsproblem nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa. Diese Definition gilt heute längst als überholt, weil sie den neuen Ursachen und Entwicklungen der Flüchtlingsprobleme nicht gerecht wird. Grund hierfür liegt jedoch darin, dass man davon ausging, dass die Flüchtlingsproblematik nur von kurzer Dauer ist und „*bald geregelt sein würde*“ (UNHCR Report 2000/ 2001 zitiert nach Han 2005²: 104).

Aufgrund dessen, dass der Flüchtlingsbegriff sehr eng gefasst ist, stellen die statistischen Daten des UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) zu Fluchtbewegungen nur einen Teil des realen Ausmaßes dar (Han 2005²: 102). Neue Fluchtformen wie unter anderem Binnenflüchtlinge (displaced persons), Wirtschaftsflüchtlinge, Umweltflüchtlinge, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie aufgrund ethnischer Zugehörigkeit verfolgte Flüchtlinge werden nicht berücksichtigt (Nuscheler 1995: 21; Han 2005²: 104). So gibt der UNHCR Bericht von 1997/1998 Aufschluss darüber, dass sich das Amt des UNHCR um 22 Millionen Menschen weltweit kümmere, wovon lediglich die Hälfte Flüchtlinge im traditionellen Sinn darstellen. Des Weiteren wird festgehalten, dass bei Abweichung des Flüchtlingsbegriffes nach der GFK von rund 50 Millionen Flüchtlingen ausgegangen werden kann. (UNHCR-Bericht 1997/98 zitiert nach Nuscheler 2004²: 55)

2.2. Globalisierung und Migration

Globalisierung¹⁷ nimmt Einfluss auf das internationale Migrationsgeschehen. Bereits seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nimmt das Ausmaß von Migration stetig zu und umspannt alle Weltregionen. (Han 2010³: 73) Sowohl flächenmäßig als auch quantitativ hat das Ausmaß von internationalen Migrationsbewegungen zugenommen, weswegen verstärkt von einer „Globalisierung der Migrationsbewegungen“ oder auch von einem „age of migration“ die

berät die einzelnen Asylbehörden – die Anerkennung des Asylbewerbers als Flüchtling unterliegt jedoch dem nationalen Asylverfahren. (UNHCR 2001-2013a)

¹⁷ Globalisierung wird von Stiglitz (2002 zitiert nach Düvell 2006a: 193) wie folgt definiert: die „*Beseitigung von Hindernissen des Freihandels und die Integration von Volkswirtschaften durch verschiedene Institutionen, um Wirtschaftswachstum für alle zu schaffen*“. Hierbei stehen die „*schrakenlose und grenzüberschreitende Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Wissen*“ im Vordergrund (Düvell 2006a: 194).

Rede ist¹⁸ (Castles/Miller 1993 zitiert nach Han 2010³: 73). Seit Jahrzehnten verändert Globalisierung Ursachen, Formen sowie Folgen internationaler Migration (Nuscheler 2004²: 35f.). Die vieldimensionalen Globalisierungsprozesse zeigen sich in der *„zunehmende[n] Entgrenzung der nationalen Ökonomien, [...] [in der] Vermehrung und Verdichtung transnationaler Interaktionen und Interdependenzen sowie [...] [in der] Öffnung der Grenzen für Güter, Kapital, Dienstleistungen und Kommunikationsmedien“* (ebd.: 36). Von dieser Öffnung ist die „Freizügigkeit der Arbeitskräfte“ zwar ausgenommen, trotzdem haben die verschiedenen Prozesse von Globalisierung das Migrationsgeschehen beeinflusst (Angenendt 2000 zitiert nach Nuscheler 2004²: 36). Des Weiteren zeichnet sich das internationale Migrationsgeschehen durch zirkulierende Migrationsbewegungen aus, wodurch viele Länder zeitgleich sowohl Einwanderungs- als auch Auswanderungsländer darstellen (Han 2010³: 73). Nuscheler (2004²: 36-38) führt sieben Auswirkungen von Globalisierung auf das internationale Migrationsgeschehen an:

1. Verengung der Räume: Mit der Verbesserung des Verkehrswesens ist auch das Reisen über weite Strecken hinweg leichter und billiger geworden. Trotzdem findet grenzüberschreitende Migration vorwiegend innerhalb der Regionen statt.
2. Marginalisierung der Peripherien: Die Auslagerung von Produktionsstätten in Billiglohnländer hat sowohl Binnenwanderungen als auch intraregionale Migrationsbewegungen begünstigt.
3. Klassendifferenzierung der Migration: Die Globalisierung der Produktions- und Arbeitsmarktstrukturen hat nicht nur eine Vielfalt der Formen, sondern auch soziale Klassendifferenzierung der Migration bewirkt. Während hochqualifizierte Migranten um die ganze Welt zirkulieren, finden sich geringqualifizierte sowie irreguläre Migranten und Opfer des Menschenhandels in schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen wieder.
4. Elitenmigration: Durch die Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung sowie durch Herausbildung einer globalen Wissensgesellschaft wird Elitenmigration gestärkt. Hierbei sammeln Industrieländer die „besten Köpfe“ aus den verschiedenen Ländern und tragen damit zu einem sogenannten „brain drain“, dem Verlust von Humankapital, in den Herkunftsländern bei.

¹⁸ Die Ära des „age of migration“ (Castles/Miller 1993) oder auch der „neuen Migration“ (Koser/Lutz 1998) findet ihren Ausgang zu Beginn der 1990er Jahre und wird mit dem „Sieg“ des Kapitalismus über den Kommunismus assoziiert. Ergebnis des neuen Zeitalters waren ein Anstieg der Wanderungsbewegungen nach Europa, aber auch neue Herkunftsregionen der europäischen Einwanderung sowie neue Zielstaaten des Migrationsgeschehens. (Düvell 2006a: 54)

5. Globale Telekommunikation und Migration: Die verstärkte kommunikative Vernetzung der Welt übt durch die Verbreitung von Bildern, die bessere Lebensbedingungen in anderen Ländern suggerieren, eine sogenannte Sogwirkung aus.
6. Negative Interdependenzketten: Die ungleiche Verteilung von Risiken und Wohlfahrtsgewinnen der Globalisierung wird verstärkt. Dadurch verschlechtert sich die Lage der bereits marginalisierten Peripherie.
7. Migrationsnetzwerke: Neben positiven transnationalen Netzwerken, die geschäftliche und persönliche Beziehungen stärken, hat sich auch das international organisierte Schlepperwesen etabliert.

Die eben angeführten Auswirkungen der Globalisierung auf Migration weisen sowohl positive als auch negative Folgen für das Wanderungsgeschehen auf. Im Vergleich hierzu fasst Düvell (2006a: 199) fünf Widersprüche von Wanderungsbewegungen im Zusammenhang mit Globalisierung auf:

1. Politisches Paradox: Das politische Paradox zeigt sich in einer parallel stattfindenden Zunahme von Migrationsbewegungen auf der einen Seite und von Migrationsbeschränkungen auf der anderen Seite (Düvell 2005 zitiert nach Düvell 2006a: 199).
2. Ökonomisches Paradox: Während die schrankenlose und grenzüberschreitende Bewegung von Information, Waren sowie Kapital vorangetrieben wird, findet eine zunehmende Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Personen statt (Mehmet et al. 1999 zitiert nach Düvell 2006a: 199).
3. Ethisches Dilemma: Das ethische Dilemma resultiert *„aus der inklusiven Logik des Liberalismus sowie der expansiven Logik der Demokratie (Tocqueville Theorem) und der exklusiven Logik gegenwärtiger Migrationspolitik.“* (Chang 2003 zitiert nach Düvell 2006a: 199)
4. „Enforcement paradox“: Die Beschränkung von Migration führt nicht zu einer Beendigung dieser, sondern verstärkt irreguläre Migration (Engbersen 2001 und Düvell 2005 zitiert nach Düvell 2006a: 199).
5. Widerspruch zwischen dem Willen zu migrieren und den Möglichkeiten hierzu: *„Jene, die wohlhabend sind und migrieren dürften, haben keinen Anlass, während jene, die arm sind und einen Anlass haben, nicht migrieren dürfen.“* (Carling 2002 zitiert nach Düvell 2006a: 199)

Wie die angeführten Widersprüche zeigen, wird, aus Angst vor Massenwanderungen, versucht, Migration verstärkt einzuschränken. Tatsache ist jedoch, dass der Großteil der Wanderungsbewegungen innerhalb von Regionen oder zwischen benachbarten Staaten stattfindet (Düvell 2006a: 200; Nuscheler 2004²: 20f.). Des Weiteren, so Düvell (2006a: 201), hat Migration aus kultureller und ökonomischer Perspektive stets zu Wachstum und Fortschritt beigetragen. Aus historischer Erfahrung stellt Migration stets eine „*Begleit- und Folgeerscheinung von innergesellschaftlichen und weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen*“ dar (Nuscheler 2004²: 38). In dieser Hinsicht zeichnet sich die Globalisierung vor allem auch durch eine Veränderung politischer Rahmenbedingungen aus, die auf das sogenannte „Migrationsproblem“ reagiert. Die zunehmende auf politischer Ebene forcierte Eindämmung von Migration resultiert jedoch nicht in einer Beendigung von Wanderungsbewegungen, sondern fördert illegale Wege. (Düvell 2006a: 199-203)

2.3. Europa vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent¹⁹

Im 19. Jahrhundert sowie zu Beginn des 20. Jahrhunderts bis zum Zweiten Weltkrieg galt Europa als Auswanderungskontinent (Nuscheler 2004²: 33). Ab 1885 verzeichnete Europa eine jährliche Abwanderung von durchschnittlich mehr als einer Millionen Menschen. Den Höhepunkt der europäischen Emigration stellten die Jahre 1905 und 1910 dar. (Düvell 2006a: 35) Um seine Arbeitsmärkte zu entlasten und dem revolutionären Druck entgegenzuwirken, wurde Auswanderung gefördert. Im Zeitraum von 1820 bis 1930 verzeichnete Europa ungefähr 40 Millionen ausgewanderte Wirtschaftsflüchtlinge, also Personen, die in erster Linie aus ökonomischen und sozialen Gründen ausgewandert sind. (Nuscheler 2004²: 33)

Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs entwickelten sich beinahe alle westeuropäischen Staaten von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern. Diese Entwicklung geht vor allem ab der zweiten Hälfte der 1950er Jahre auf die Rückwanderung von weißen Siedlern, Beamten sowie Kolonialtruppen aus den Kolonien in ihre Heimatländer zurück. Die ursprünglich vom Kolonialismus vorangetriebene Nord-Süd-Migration kehrte sich in eine von der Dekolonisierung erzwungene Süd-Nord-Rückwanderung. Ab den späten 1950er sowie ab den 1960er Jahren war die zunehmende Einwanderung in die nordwestlichen Kernländer der

¹⁹ Trotz des Versuches eine kurze Übersicht über die „allgemeine“ Entwicklung Europas vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent zu skizzieren, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich das Wanderungsgeschehen in den EU-Staaten oftmals aufgrund historisch bedingter Unterschiede wesentlich unterscheidet. Während einige Länder schon weit vor den beiden Weltkriegen mit stärkerer Einwanderung

Europäischen Gemeinschaft Resultat des zunehmenden Bedarfs nach Arbeitskräften. In diesem Zusammenhang wurden im Zeitraum von 1955 bis 1973 etwa 15 Millionen Gastarbeiter aus Südeuropa und dem Mittelmeerraum angeworben. Diese Zuwanderung war jedoch vorwiegend von einem innereuropäischen Wanderungsvorgang geprägt. (Nuscheler 2004²: 33; vgl. auch Düvell 2006a: 38f.; Han 2010³: 75f.) Diese Zuwanderung von Arbeitskräften wurde von der Politik begrüßt, wurde jedoch nicht als reguläre Immigration identifiziert, sondern entsprach einem Ausnahmephänomen, das durch die Bedingungen der boomenden Wirtschaft unerlässlich war. Mit Hilfe von Begrifflichkeiten wie Fremdarbeit oder Gastarbeit sollten die zeitliche Begrenzung sowie die Unterscheidung zu einer „normalen“ Immigration gekennzeichnet werden. In diesem Zusammenhang passten auch die Legalisierungen von illegalen Einreisenden sowie von illegal Beschäftigten in das Bild der Ausnahmesituation. (Fassmann 2007: 46)

Die 1970er Jahre zeichneten sich durch Rekordzahlen von ausländischen Arbeitskräften im EG-Raum aus. Während 1970/71 beinahe 11 Millionen Ausländer in Westeuropa lebten, waren es 1992 bereits 13 Millionen, die sich aus mehr als 8 Millionen Migranten aus Drittstaaten zusammensetzten. Ab Mitte der 1970er Jahre war die Zunahme von Migrationsbewegungen in die EG jedoch nicht mehr auf die Anwerbung von Arbeitskräften zurückzuführen – diese Zahl nahm ab²⁰ –, sondern setzte sich aus nachziehenden Familienangehörigen, Migrantenkindern, die im Zuwanderungsland geboren sind und aus Asylsuchenden zusammen. Vor allem die Zahl der Asylsuchenden ist rasant angestiegen. Während 1973 die Zahl der Asylbewerber in ganz Europa bei 13.000 lag, stieg sie auf 600.000 im Jahr 1992 an. (Nuscheler 2004²: 34) Dieser enorme Anstieg hat europaweit eine Einschränkung des Asylrechts sowie der visumfreien Einreisemöglichkeiten bewirkt (Nuscheler 2004²: 34; Angenendt 2008: 17). Des Weiteren folgten schärfere Grenzkontrollen und ein restriktiverer Umgang mit Duldungstatbeständen (Nuscheler 2004²: 34). Die Folge war ein Rückgang des Zuzugs von Flüchtlingen um ungefähr ein Viertel in die EU-25 im Zeitraum von 1999 bis 2003 (Angenendt 2008: 17). Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion sowie des Ostblocks sind auch Migrationsbewegungen aus dem Osten einhergegangen. (Nuscheler 2004²: 34) Im Zeitraum von 1960 bis 2000 zeichnete sich das

konfrontiert waren, entwickelten sich andere Länder erst Jahrzehnte nach diesen Kriegen zu Einwanderungsländern. (Angenendt 2008: 11)

²⁰ Ende 1973 begannen die europäischen Industriestaaten durch eine zunehmende restriktivere Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Schließung der Grenzen für irreguläre Migranten die ursprüngliche induzierte Anwerbung von Arbeitskräften zu stoppen (Han 2010³: 76).

internationale Migrationsgeschehen jedoch nicht nur durch das „Wandern von Menschen“, sondern auch durch das „Wandern von Grenzen“ aus (Kraler 2007: 27)²¹.

Die bereits kurz skizzierte Entwicklung Europas zeigt zwar, dass sich Europa vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent transformiert hat, jedoch bestätigt es nicht die vor allem ab den 1990er Jahren in den Medien verbreiteten Horrorszenarien von Massenwanderungen aus dem „armen Süden“ in den „reichen Norden“ (Nuscheler 2004²: 20ff.), denn „[i]nternationale Migranten kommen aus allen Teilen der Welt und gehen in alle Teile der Welt“ (World Migration Report 2000 zitiert nach Nuscheler 2004²: 61). Wie die folgenden Kapitel zeigen werden, fand und findet das internationale Wanderungsgeschehen innerhalb und zwischen den Ländern des Südens²² bzw. auf der Süd-Süd-Achse statt oder endet vorzeitig in den Transiträumen des Ostens auf dem Weg nach Europa (Nuscheler 2004²: 20, 22, 61, 76f.).

2.3.1. Süd-Nord- und Ost-West-Migration – Fehlwahrnehmung des Migrationsgeschehens

Bereits in den 1990er Jahren fand das internationale Migrationsgeschehen vorwiegend innerhalb oder zwischen den Ländern der sogenannten Dritten Welt²³ statt – die Hälfte in Asien und rund ein Drittel im subsaharischen Afrika²⁴ (Nuscheler 2004²: 61, 84). Rund 55 Prozent der weltweiten internationalen Migranten verweilen in Entwicklungsländern (Düvell 2006a: 43, 49). Des Weiteren waren es auch die asiatischen und afrikanischen Nachbarländer von Krisenregionen, die die meisten Flüchtlinge aufnahmen. (Nuscheler 2004²: 61, 84) Berechnet man den Anteil der Flüchtlinge an der Gesamtzahl der Migranten, dann verzeichnete Asien 23 Prozent und Afrika 22 Prozent Flüchtlinge im Jahr 2000 (IOM 2005 zitiert nach Kraler 2007: 26). Diese Flüchtlinge stammten zum Großteil aus Krisenregionen, die vorwiegend in den Nachbarregionen Zuflucht fanden, während es nur ein marginaler Teil in die Industriestaaten des Nordens schaffte (Kraler 2007: 26f.).

²¹ Bös und Zimmer (2006) beschäftigen sich mit der Thematik, wenn Grenzen über Menschen hinweg wandern. In diesem Zusammenhang beziehen sie sich nicht nur auf historische Grenzverschiebungen, die aufgrund des Aufstiegs oder Zerfalls von Imperien und Nationalstaaten entstanden sind, sondern auch auf politische Grenzen, die aus Staatenverbünden resultieren. Für Beispiele aus dem afrikanischen Raum vergleiche Düvell (2006a: 51).

²² Der in diesem Zusammenhang oft verwendete Terminus der Süd-Süd-Migration verweist einerseits auf die geografische Richtung der Wanderung, nämlich von einem südlichen Staat in einen anderen. Andererseits steht Süden auch einfach für „unterentwickelt“, und meint in dieser Hinsicht die Wanderung von einem Entwicklungsland in ein anderes, unabhängig von der geografischen Lage des Staates. (Düvell 2006a: 49)

²³ Bezeichnung wurde von Nuscheler (2004²: 61) übernommen.

²⁴ Für einen kurzen historischen Abriss der Süd-Süd-Migration innerhalb des asiatischen Raumes sowie innerhalb Afrikas vergleiche Düvell (2006a: 49ff.).

Ab Anfang der 1990er Jahre vermischte sich die europäische Angst von einem „globalen Marsch“²⁵ aus dem Süden mit neuen Massenwanderungen aus dem Osten (Nuscheler 2004²: 73, 76). Beobachtungen zufolge fand das Migrationsgeschehen von Ost nach West, das auch von Wanderungen innerhalb des Ostblocks begleitet war, schon vor 1989 statt und schwächte nach einem enormen Anstieg nach dem Fall des Eisernen Vorhangs bereits 1992 und 1993 wieder ab. Die Ursache dieses Rückgangs ist zum einen in neuen Migrationsstrategien und steigendem Einkommen im Osten zu finden. (Düvell 2006a: 46f.) Zum anderen haben politische Restriktionen (ebd.: 47), die sich auf EU-Ebene in einer Begrenzung der ungesteuerten Zuwanderung aus Osteuropa sowie in einer Verschärfung des deutschen Asylrechts²⁶ zeigten, dazu geführt, dass alle östlichen Nachbarländer als „sichere Drittstaaten“ erklärt wurden (Nuscheler 2004²: 74). Die sogenannten sicheren Drittstaaten bildeten einen Sicherheitsgürtel gegenüber Migrationswilligen aus dem GUS-Raum, Asien und dem Süden. (Nuscheler 2004²: 74, 76) Die östlichen Nachbarländer wurden dazu angehalten ihre Grenzkontrollen zu verstärken und sich um die temporäre Unterbringung sowie Rückführung zurückgewiesener und abgeschobener Migranten zu kümmern. Die schrittweise Abschottung Europas, die häufig mit einem Aufbau der „Festung Europa“ assoziiert wird, führte schließlich zu einer zunehmenden Verschiebung der Ost-West-Wanderung in Richtung Osten. Die unmittelbaren östlichen Nachbarn der EU wie Polen, Ungarn und Tschechien wurden zu Einwanderungsländern, während sich der GUS-Raum zu einem Stauraum von Transitmigranten, denen die Tore Europas verschlossen blieben, entwickelte. Vor allem Moskau, Sankt-Petersburg, die Ukraine²⁷ und Weißrussland stellten in den 1990er Jahren die Endstation vieler Transitmigranten aus dem Irak, Iran, Afghanistan sowie Sri Lanka dar. (Nuscheler 2004²: 74-77)

Mit der Osterweiterung der EU im Jahr 2004 wurde mit einer neuen Welle von Migranten aus dem Osten gerechnet (Düvell 2006a: 46). Die damit einhergegangene erneute Verschiebung der Außengrenzen der Europäischen Union führte zu einer unmittelbaren Verbindung der Grenze der neuen EU-Mitgliedsländer Polen, Ungarn und Slowakei mit der Ukraine (Kasperek 2008b: 3; Streb 2008: 7). Als direkter Nachbar der EU nimmt die Ukraine die Funktion eines „Pufferstaates“ (Kopp 2009: 32; Nsoh 2008: 2) bzw. einer „Pufferzone“

²⁵ Ausdruck von Nuscheler (2004²: 61) übernommen.

²⁶ Neben Deutschland galt auch Österreich als bevorzugtes Zielland von Migration aus dem Osten (Nuscheler 2004²: 76).

²⁷ Auf die Ukraine als Transitland für Migranten auf dem Weg nach Europa wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

(Krause 2009: 365; Vobruba 2007: 4) ein, die für den Grenzschutz sowie die Abwehr von Migranten vor den Toren Europas zuständig gemacht wird (Cuttitta 2012²: 25ff., Ataç 2011: 325f.)²⁸.

Nuscheler verweist zwar 2004 darauf, dass die Wanderungen sowohl aus dem Süden als auch aus dem Osten Richtung Europa ohne verschärfte Grenzkontrollen wesentlich größere Dimensionen erreicht hätten, jedoch rechtfertigt dies nicht, das von den Medien suggerierte verzerrte Bild eines Ansturms der Armen auf Europa. In dieser Hinsicht werden Wanderungen über Kontinente hinweg nicht von den „Armen“ unternommen, sondern vielmehr von Angehörigen der Mittelschicht, die gut ausgebildet und zahlungsfähig sind und sich somit auch die illegale Einreise über Schlepperdienste leisten könnten (Nuscheler 2004²: 68; Angenendt 2011: 60). Arme Bevölkerungsgruppen wandern selten über große Distanzen hinweg. Ihnen mangelt es an Ressourcen, Informationen sowie Verbindungen, weswegen ihr Weg meist in den Nachbarregionen endet. (Nuscheler 2004²: 68f) Dieses Bild wird auch vom *World Migration Report 2010* bestätigt, der berichtet, dass drei Viertel des Wanderungsgeschehens von Ost-, Zentral- und West-Afrika intraregional, also zwischen den Regionen Afrikas, stattfindet (IOM 2010: 127f.). Des Weiteren befinden sich Ende 2008 vier Fünftel der weltweiten Flüchtlinge in Entwicklungsländern (UNHCR 2009 zitiert nach IOM 2010: 119). Wanderungen aus Armuts- und Konfliktregionen nach Europa finden nur begrenzt statt und jenen Migranten, die es in den Norden schaffen, bietet sich ein anderes Bild als erhofft. Sie sind in der Illegalität oder in einem Asylverfahren, das häufig in einer Abschiebung resultiert, gefangen. (Nuscheler 2004²: 69, 71)

Allgemein hat die Zuwanderung von Migranten aus Drittstaaten nach Europa, aber auch die Migration innerhalb der europäischen Grenzen zwischen 2005 und 2010 zugenommen (IOM 2010: 183ff.). In diesem Zusammenhang darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass Europa aufgrund seiner demografischen Entwicklung²⁹ auf Zuwanderung angewiesen ist (Angenendt 2008: 7; Nuscheler 2004²: 71). Europa verfolgt hierbei jedoch eine Migrationspolitik, die den Fokus auf qualifizierte und leistungsfähige Fachkräfte legt, denn „[z]u uns darf kommen, wen wir brauchen, aber nicht, wer uns braucht“ (Nuscheler 2004²: 71).

²⁸ Auf diese Funktion der Ukraine wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

3. Die EU-Grenz- und Migrationspolitik

Mit Beginn der 1970er Jahre sind die europäischen Industriestaaten zu einer restriktiven Politik gegenüber Migranten übergegangen, die sich in einer Art Abwehr- und Abschottungspolitik zeigt. Ausgangspunkt dieser Entwicklung waren wirtschaftliche Krisen sowie Massenarbeitslosigkeit auf europäischem Territorium. (Han 2010³: 169, 179) Folge dieser sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene forcierten Politik sind einerseits eine Steuerung und Kontrolle von Migrationsbewegungen, die dem Prinzip der Nutzenmaximierung und der Kostenminimierung folgt, andererseits eine Zunahme des Migrationsdrucks (Han 2010³: 168f.). Die Zunehmende Öffnung der Binnengrenzen verlangte nach einer Vereinheitlichung der Einwanderungs- und Asylpolitik (Nuscheler 2004²: 177). Dieser Prozess der Harmonisierung bzw. Vergemeinschaftung findet jedoch im Zuge intergouvernementaler Kooperationen statt, der vor allem bei umstrittenen Themen im kleinsten gemeinsamen Nenner mündet (Nuscheler 2004²: 177). Um dem Problem der Zuwanderung irregulärer Migranten sowie Flüchtlingen zu begegnen, scheint ein Konsens in Bezug auf die Abriegelung und den Schutz der gemeinsamen Außengrenzen vor „unerwünschten“ Eindringlingen zu erfolgen (Nuscheler 2004²: 177; Oswald 2007: 179). In dieser Hinsicht will die EU auch im Zuge der Globalisierung *„nicht die Kontrolle über die damit einhergehende Mobilisierung von Waren, Kapital und Menschen [...] verlieren“* (Oswald 2007: 178).

Die Entwicklung eines europäischen Grenzregimes³⁰ stellt einen Teilprozess der Globalisierung des Migrationsregimes dar (Cuttitta 2012²: 23). Die Etablierung des Grenzregimes, das auf eine Sicherung der Grenzen hinausläuft, basiert auf institutionellen Entscheidungen, die letztlich in einer Steuerung und Kontrolle von Migration resultieren (Cuttitta 2012²: 24f.). In diesem Zusammenhang kann zwischen einem „inneren“ und einem „äußeren“ Aspekt des europäischen Grenzregimes unterschieden werden. Der innere Aspekt ergibt sich aus der Überlappung diverser Dimensionen bei Entscheidungsprozessen, zu denen die überstaatliche oder auch supranationale Dimension der EU auf der einen Seite und die staatliche Dimension der EU-Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite zählen. Im Zuge des äußeren Aspekts findet eine zunehmende Verschiebung des Grenzschutzes in Drittstaaten

²⁹ Darunter ist die demografische Alterung und Schrumpfung der europäischen Bevölkerung zu verstehen. Sowohl die Zahl der Geburten als auch jene der Sterblichkeit nehmen ab, während die durchschnittliche Lebenserwartung steigt. (Angenendt 2011: 61f.)

³⁰ Mit Grenzregime ist ein Kontrollsystem gemeint, dass das „*Verhalten an Grenzen reguliert*“ (Simonis/Elbers 2011: 164).

statt. In diesem Zusammenhang wird eine Externalisierung bzw. Auslagerung der Verantwortung der Migrationskontrolle und -steuerung in Drittstaaten unternommen. (Cutitta 2012²: 25-27; Ataç 2011: 325)

3.1. Das Binnenmarktpjekt

Der europäische Binnenmarkt, der als Kernstück der Europäischen Integration betrachtet werden kann, findet seinen Ausgangspunkt in den Römischen Verträgen von 1957 bzw. 1958 als sie in Kraft getreten sind. Die Römischen Verträge stellen die Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) dar³¹. Diese beiden Verträge sowie die ihnen voraus gegangene Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) bilden die Europäische Gemeinschaft (EG). Den „bedeutendsten“ Vertrag stellt hierbei der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dar. Der EWG-Vertrag fungiert als eine Art Herzstück des europäischen Einigungswerks, denn er wurde stets erweitert und zielte auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes ab. Eine der wesentlichen Erweiterungen war die Ergänzung durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) 1986, die einen Raum ohne Binnengrenzen, um den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu garantieren, anstrebte³². In diesem Zusammenhang wurde der EWG-Vertrag mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages 1993 in den EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) umbenannt. (Baumann 2011: 96; Han 2010³: 192; Hillenbrand 2011¹²: 432f., 447f.)

Die Etablierung des europäischen Binnenmarktes verlangt nach Harmonisierungsbestrebungen in den verschiedensten Bereichen (Baumann 2011: 96). Einen dieser Bereiche stellt die Migrations- und Asylpolitik dar, die als Voraussetzung für die Etablierung des Binnenmarktes gesehen wird (Birsl 2005: 106, 109f.), denn der Binnenmarkt zielt darauf ab, die *„Verwirklichung eine [sic!] gemeinsamen Markts ohne Binnengrenzen, in dem die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr [sic!] gewährleistet ist mit dem Ziel den Wohlstand in der EU zu fördern“* (Baumann 2011: 95). Der

³¹ Zu den Gründerstaaten, die die Verträge unterzeichneten, zählten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande (Han 2010³: 192; Hillenbrand 2011¹²: 432).

³² In diesem Zusammenhang wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte *„[...] die Freizügigkeit von Personen als eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktpjektes festgeschrieben [...]“* (Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 6).

freie Verkehr von Personen, der auch Arbeitskräfte sowohl aus den EU-Staaten als auch aus Drittstaaten umfasst, ist in dieser Hinsicht essentiell (Birsl 2005: 106).

Im Folgenden sollen die rechtlichen Vereinbarungen aufgezeigt werden, die schrittweise zum Aufbau eines EU-Grenzregimes beigetragen haben und schließlich den bereits angeführten inneren und äußeren Aspekt des Grenzregimes zum Vorschein bringen.

3.2. Der Beginn der Abschottungspolitik – von Schengen nach Maastricht

Der Schengen-Raum, der seinen Grundstein in den Schengen-Abkommen (Schengen I + Schengen II) findet, gilt als die Basis für die Entstehung des europäischen Grenzregimes. Die Zielsetzung des Abbaus der Binnengrenzen verlangte nach einer zunehmenden Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen. (Krause 2009: 254-256) Die Verlagerung der Kontrollen von den Binnen- an die Außengrenzen diente der Abwehr von Zuwanderern aus Drittstaaten, womit in erster Linie irregulären Einwanderern sowie Flüchtlingen der Zugang zum Schengen-Raum erschwert werden sollte (Nuscheler 1995: 255; Oswald 2007: 179). In dieser Hinsicht gehen mit dem Aufbau des europäischen Grenzregimes in erster Linie auch asyl- und migrationspolitische Aspekte einher.

Das Schengener Abkommen oder auch „Schengen I“ stellt ein zwischenstaatliches Abkommen zunächst zwischen Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten dar. Aufgrund intergouvernementaler Verhandlungen, die einen Harmonisierungsprozess im Binnenmarktprojekt und schließlich auch in asyl- und migrationspolitischen Angelegenheiten erschwerten, trafen sich die bereits angeführten Staaten 1985 in Schengen, um Regelungen für einen stufenweisen Abbau von Kontrollen an den Binnengrenzen zu entwickeln, womit eine Verschiebung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen einhergehen soll. (Birsl 2005: 111; Han 2010³: 194; Hillenbrand 2011¹²: 448; Krause 2009: 254) Der Abbau der Binnengrenzkontrollen war bis zum 1. Jänner 1990 geplant, konnte jedoch aufgrund datenschutzrechtlicher sowie sicherheitstechnischer Probleme bei der Umsetzung eines gemeinsamen Datenaustausch- und Informationssystem, nicht realisiert werden (Birsl 2005: 112). 1990 einigten sich die unterzeichnenden Staaten auf ein Durchführungsabkommen, Schengen II oder auch SDÜ genannt, das konkrete Maßnahmen zur Umsetzung des Schengener Vertrages vorsah und am 26. März 1995 in Kraft trat (Birsl 2005: 111ff.; Krause 2009: 254; Hillenbrand 2011¹²: 448). Neben der Verlagerung der Grenzkontrolle von den Binnen- an die Außengrenzen sah Schengen II noch folgende Umsetzungen vor:

- gemeinsame Regelungen bezüglich Visa- und Asylpolitik: Dies zeigte sich in einer gemeinsamen Verhängung der Visapflicht bzw. im Versuch einer Harmonisierung der Visavorschriften. Vor allem für Herkunftsländer von Asylsuchenden galt Visumzwang.
- Intensivere Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden aller Schengen-Länder
- Etablierung eines vernetzten Informationssystems zwischen den Vertragsstaaten (SIS³³)
- Anerkennung von Entscheidungen zu bereits gestellten Asylanträgen, um Mehrfachverfahren zu vermeiden. In dieser Hinsicht erhält die Ablehnung eines Asylantrages von einem Schengen-Staat rechtsbindende Wirkung in den anderen Vertragsstaaten.
(Han 2010³: 194f.; Krause 2009: 154f.; Nuscheler 2011: 299; Nuscheler 2004²: 178; Nuscheler 1995: 256)
- Des Weiteren sah Schengen II „ergänzende Maßnahmen zur inneren Sicherheit“ vor (Nuscheler 2004²: 178).

Ab 1990 hat sich die Gruppe der Schengen-Staaten kontinuierlich erweitert und umspannte 1996 bereits 13 der damals 15 EU-Mitgliedsstaaten (Birsl 2005: 113; Krause 2009: 255). Daher es sich beim Schengener Abkommen um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der außerhalb des Regelwerks der EU geschlossen wurde, ist der Beitritt auch nicht EU-Staaten gewährt (Han 2010³: 195). 1997 wurde der Schengen-Besitzstand im Rahmen des *Amsterdamer Vertrages* in den Rechtsrahmen der EG integriert (Krause 2009: 255; Hillenbrand 2011¹²: 448). Die Schengener Beschlüsse wurden somit zu EU-Recht (Schengen Akquis 2000 und EU Kommission SCADPlus 2005 zitiert nach Krause 2009: 255) und auf die damals 15 Mitgliedsstaaten³⁴ der EU übertragen (Hillenbrand 2011¹²: 448).

Obwohl der Schengen-Raum einerseits Staaten außerhalb der EU umspannt und andererseits Staaten der EU nicht involviert, ist nach Krause (2009: 256) das „*Schengensystem allmählich*

³³ Das Schengener Informationssystem stellt „eine gemeinsame Datenbank zur Speicherung und Abfrage personenbezogener Daten, mit deren Hilfe die Grenzstation, Polizeidienststellen und konsularische Vertretungen sowie die Grenzschutzbehörden der Schengen-Staaten v.a. gegen illegale Einwanderung und gegen Kriminalität vorgehen“, dar (Schengen Akquis 2000 und EU Kommission SCADPlus 2005 zitiert nach Krause 2009: 255).

³⁴ Großbritannien und Irland haben den Schengen-Besitzstand nur teilweise übernommen. Als Grundvoraussetzung für eine Beitrittsperspektive wird die Übernahme des Schengener-Besitzstandes vorausgesetzt. (Hillenbrand 2011¹²: 448)

zum Kern des gemeinsamen EU-Grenzregimes und der gemeinsamen Kontrolle des EU Territoriums geworden“.

Das Dubliner Abkommen, das 1997 in Kraft trat, wurde im selben Zeitraum als das Schengener-Durchführungsabkommen 1990 ausgehandelt wurde, von den EG-Staaten unterzeichnet. Wie im Schengen II Abkommen liegt das Augenmerk ebenfalls auf einer Harmonisierung der Asylpolitik. Im Detail fokussiert das Dubliner Übereinkommen, das 2003 durch die Dublin II-Verordnung³⁵ ersetzt wurde, die Zuständigkeit von Asylanträgen im EG-Raum. In dieser Hinsicht sollte jener Staat, in den der Asylsuchende als erstes eingereist ist, für die Durchführung des Antrages – nach jeweils innerstaatlichen Rechtsvorschriften – zuständig gemacht werden. (Birsl 2005: 113; Han 2010³: 195f.; Müller 2004: 5; Nuscheler 2004²: 178f.; Oswald 2007: 179) In diesem Zusammenhang soll die Durchführung des Asylverfahrens jedes Asylantragstellers gewährleistet werden, ohne dass hierbei der Antragssteller zwischen den Mitgliedsstaaten hin- und hergeschoben wird (*„refugees in orbit“*) (Dolk 2011: 28). Mit dem EURODAC-System, das als Grundlage des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedsstaaten dient und einen Vergleich der Fingerabdrücke der Asylbewerber in ganz Europa ermöglicht, sollen Mehrfachanträge vermieden werden (*„asylum shopping“* (Dolk 2011: 28)) (Oswald 2007: 179).

Des Weiteren wird mit dem Abkommen

„das ‚Verursacherprinzip‘ in die europäische Flüchtlingspolitik eingeführt. Derjenige Staat wird vertraglich zur Überprüfung des Asylantrages verpflichtet, der die Einreise des Ausländers ‚verursacht‘ hat, sei es durch die Erteilung eines Visums, sei es durch die Ermöglichung der sichtvermerksfreien Zuwanderung oder die Nichtverhinderung der illegalen Einreise“ (Santel 1995 zitiert nach Birsl 2005: 113).

Mit dem Dubliner Übereinkommen von 1990 bzw. 1997 wurde der Grundstein und mit der Dublin II-Verordnung erstmals der Weg für die sogenannte „Drittstaatenregelung“ geebnet (Birsl 2005: 113, 116; Müller 2004: 5). Als „sichere Drittstaaten“ gelten sowohl Herkunfts- als auch Transitländer von Migranten, wenn in diesen Staaten:

- *„für das Leben und die Freiheit des Asylbewerbers keine Bedrohung gemäß Art. 33 der Genfer Konvention bestehen,*
- *der Asylbewerber weder Folter noch unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt ist,*

³⁵ Bei der Dublin II-Verordnung handelt es sich um die Verordnung (EG) Nr. 343/2003. Mittlerweile gibt es eine Dublin III-Verordnung, Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

- dem Asylbewerber bereits Schutz gewährt wurde oder er zumindest die Möglichkeit hatte, entsprechenden Schutz zu erhalten,
- der Asylbewerber einen effektiven Schutz gegen Aus- oder Zurückweisung in einen Verfolgerstaat genießt“ (Santel 1995 zitiert nach Birsl 2005: 116).

Die Folge der Drittstaatenregelung ist, dass der Asylantrag von Asylbewerbern ohne gerichtliches Verfahren zurückgewiesen werden kann, wenn der Asylbegehrende über einen sicheren Drittstaat eingereist ist (Birsl 2005: 116). Daher alle EU-Mitgliedsstaaten als sichere Drittstaaten gelten (Verordnung (EG) Nr.: 343/2003: L50/1), verlagert sich die Kontrolle der Zuwanderung an die EU-Außengrenzen und damit in erster Linie an die peripheren EU-Staaten (Oswald 2007: 179f.; Birsl 2005: 113). Neben den EU-Mitgliedsstaaten werden verstärkt die Nachbarländer der EU³⁶, die vorwiegend als Transitländer der Migranten auf dem Weg nach Europa fungieren, als sichere Drittstaaten deklariert, womit die Grenz- und Migrationskontrollen immer weiter nach außen verlagert (externalisiert) werden und sich ein Sicherheitsgürtel um die EU bildet (Birsl 2005:114, 116)³⁷.

Daher das Dubliner Abkommen von allen EG-Staaten unterzeichnet wurde, weitet es die asylrechtlichen Inhalte von Schengen II auf alle EG-Staaten aus (Nuscheler 2004²: 178; Han 2010³: 196).

Die Schengener Übereinkommen sowie das Dublin Abkommen und in weiterer Folge die Dublin II-Verordnung stellen die ersten Meilensteine einer vergemeinschafteten Migrationspolitik dar. Mittels der Schengen Abkommen sowie des Schengen-Information-System (SIS) wird im Rahmen der Migrationspolitik der Bereich der irregulären Migration und Grenzsicherung umspannt. Augenmerk liegt auf der Kontrolle der Außengrenzen, womit eine Abschottung nach Außen einhergeht, die dem EG-/EU-Raum schließlich auch den Beinamen „Festung Europa“ beschert hat. Das Dublin Abkommen und später Dublin II-Verordnung greifen den Bereich Asyl und Flucht der Migrationspolitik auf. (Bendel 2009a: 125; Bendel 2009b: 7f.) Es geht hier um die Zuständigkeit von Asylbegehren, das auf das

³⁶ Auf europäischer Ebene existiert eine Liste sogenannter sicherer Drittstaaten, die sich aus Transit- und Herkunftsländern zusammensetzt. Diese Drittstaaten werden als sicher deklariert, wenn sie die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben und sich an die Einhaltung der Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention halten. (Haase/Jugl 2007b: 5)

³⁷ Während in den 1990er Jahren Polen, Tschechien und Ungarn einen Sicherheitsgürtel bildeten und für verstärkte Grenzkontrollen sowie die Unterbringung abgeschobener Migranten verantwortlich gemacht wurden (Nuscheler 2004²: 74), verlagerte sich dieser Gürtel unter anderem im Zuge der Osterweiterung 2004 immer weiter nach Osten, womit beispielsweise die Ukraine zunehmend für den Grenzschutz und die Steuerung von Migration zuständig gemacht wurde (Cutitta 2012²: 25ff.; Ataç 2011: 325f.).

Verursacherprinzip zurückgeführt wird und damit das Argument des sicheren Drittstaats stützt (Kasperek 2011: 19).

Mit den Schengener Übereinkommen sowie dem Dubliner Abkommen sind zwar erste Anzeichen einer restriktiven und vergemeinschafteten Migrations- und Asylpolitik zu sehen (Han 2010³: 196), jedoch basierten die Aufnahme, Aufenthalt, Arbeitserlaubnis und Bestimmungen zur Einbürgerung noch auf nationalen Gesetzen und Verordnungen (Nuscheler 2004²: 178f.).

Mit dem Vertrag von Maastricht, der 1992 unterzeichnet und 1993 in Kraft getreten ist, wurden weitere Schritte zur Vertiefung der europäischen Integration unternommen (Hillenbrand 2011¹²: 455). Der Vertrag von Maastricht beinhaltet unter anderem den Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, die auf drei Säulen basiert (Hillenbrand 2011¹²: 455; Birsl 2005: 114):

- Erste Säule: Europäische Gemeinschaft => Diese Säule stellt den supranationalen Bereich dar, weil nationalstaatliche Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene und damit auf die europäische Ebene übertragen werden. (Birsl 2005: 114)
Im Bereich der Migrationspolitik fallen die „*Vorschrift über Visumszwang [sic!] und [die] einheitliche Visumgestaltung*“ in den supranationalen Gestaltungsbereich (Klos 1999 zitiert nach Birsl 2005: 115).
- Zweite Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) => Kooperationen auf intergouvernementaler (zwischenstaatlicher) Ebene (Birsl 2005: 114f.).
- Dritte Säule: Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJIP) => Die dritte Säule basiert wie die zweite auf intergouvernementalen Kooperationen (ebd.).
In dieser Säule sind alle asyl- und migrationspolitischen Aspekte, die nicht in der ersten Säule verankert sind, enthalten. Hierzu zählen: „*Asylpolitik, Außengrenzen und Einwanderungspolitik [...]; Sachgebiete u.a. Einreise, Aufenthalt, Familienzusammenführung, Beschäftigung und undokumentierte Migration*“ (Klos 1999 zitiert nach Birsl 2005: 115).

Der Maastrichter Vertrag räumte der EU-Kommission zwar ein Initiativrecht ein, verhinderte jedoch nicht, dass asyl- und migrationspolitische Angelegenheiten (vorwiegend in der dritten Säule verankert) vor allem nationalstaatlichen Interessen folgten und sich damit weiterhin in einer Abschottungspolitik äußerten, die migrationspolitische Aspekte primär im Rahmen sicherheitspolitischer Gesichtspunkte behandelte (Birsl 2005: 115f. ; Nuscheler 2004²: 179).

3.3. Schaffung des RFSR (Amsterdam und Tampere)

Mit dem Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft getreten ist, wurde die Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik anvisiert. Die ursprünglich in der dritten Säule verankerten Aspekte der Migrations- und Asylpolitik wurden in die erste Säule überführt und somit auf supranationale Ebene gestellt. (Birsl 2005: 106f.; Nuscheler 2011: 301; Nuscheler 2004²: 180) Dieser Prozess der Vergemeinschaftung stellt de facto jedoch nur eine Teilvergemeinschaftung dar, daher im Bereich der Asylpolitik weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit vorherrschen sollte (Nuscheler 2011: 301; Nuscheler 2004²: 180). Im Amsterdamer Vertrag wurde des Weiteren auch das Ziel aufgestellt einen „*Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*“ (RFSR) innerhalb von fünf Jahren aufzubauen (EUV idF des Vertrags von Amsterdam 1997: C340/7, C340/28ff.), „*in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug [sic!] auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist*“ (ebd.: C340/8; vgl. EUV Titel IV: Artikel 61-69).

Der Vertrag von Amsterdam beschloss die Vergemeinschaftung der Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie auch der Einwanderungspolitik, deren Umsetzung schließlich auf dem Europäischen Gipfel von Tampere 1999 konkretisiert und im auf fünf Jahre angelegten Tampere Programm (1999-2004) festgehalten wurde (Bendel 2009a: 130; Bendel 2009b: 6; Nuscheler 2011: 301). Vor allem die Verwirklichung des Aufbaus *des Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts* wurde mit dem Tampere Programm als primäres Ziel der Union aufgestellt (Europäische Kommission 2004a: 3). Mittels der Etablierung eines gemeinsamen Asylsystems sowie der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik soll der Aufbau des *RFSR* realisiert werden (Haase/Jugl 2007b: 2). Des Weiteren wurden auf dem Gipfel von Tampere die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 als Grundlage der europäischen Asylpolitik manifestiert (Angenendt 2008: 41; Nuscheler 2011: 301). Die Inhalte des Tampere Programms lassen sich in vier Bereiche gliedern (Europäischer Rat 1999a):

- A) Eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU
- B) Ein echter europäischer Rechtsraum
- C) Unionsweite Kriminalitätsbekämpfung
- D) Stärkeres außenpolitisches Handeln

Im Fokus der Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU nach dem Programm von Tampere stehen folgende Bereiche (Europäisches Parlament 1999; Europäischer Rat 1999a):

- A.I.: Partnerschaft mit Herkunftsländern => Im diesem Rahmen soll in den Herkunfts- und Transitländern Armut entgegengewirkt werden, die Lebensbedingungen und Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort verbessert und die Politik hingehend einer Festigung der Demokratie sowie der Achtung der Menschenrechte unterstützt werden.
- A.II.: Ein gemeinsames Europäisches Asylsystem => Dieses soll sich auf die GFK stützen, die Einhaltung des Grundsatzes des Non-Refoulement sicherstellen und das Recht auf Asyl anerkennen. Des Weiteren fokussiert es Maßnahmen bezüglich Zuständigkeit von Asylanträgen, Asylverfahrensstandards und Mindestbestimmungen für die Aufnahme sowie An- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft von Asylsuchenden.
- A.III.: Gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen => Die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen bezieht sich auf jene Migranten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat aufhalten. Im Sinne der Favorisierung einer energischen Einwanderungspolitik, sollen Drittstaatsangehörigen „*vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern*“ zuerkannt werden.
- A.IV.: Steuerung der Migrationsströme => Legale Wege der Einwanderung sollen in Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten gefördert und illegalen Wegen präventiv entgegengewirkt werden. In diesem Zusammenhang sollen Schlepperbanden bekämpft und die technische Unterstützung zur Kontrolle der Grenzen gestärkt werden.

Mit dem Tampere Programm ist auch ein „*Perzeptionswechsel*“ (Bendel 2009a: 124) einhergegangen, der sich darin geäußert hat, dass Migration nun verstärkt positiv und die Anwerbung von qualifizierten Arbeitsmigranten aus Drittstaaten als eine Notwendigkeit wahrgenommen wurde (Bendel 2009a: 124; Bendel 2009b: 6; Angenendt 2008: 41). Dieser Wandel zeigt sich in den Inhalten des Tampere Programms unter der Rubrik „*Eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU*“ (Europäisches Parlament 1999). In dieser Hinsicht beinhaltet das Programm Maßnahmen, die den rechtlichen Status sowie die Integrationsmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen verbessern sollen (Europäisches Parlament 1999: A. III.).

Des Weiteren wurde im Jahr 2000 der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) durch einen Ratsbeschluss (2000/596/EG) eingerichtet. Dieser beruht auf der Forderung des Europäischen Rates, aufgestellt auf der Tagung in Tampere, wonach „*eine Finanzreserve für Sofortmaßnahmen im Zusammenhang mit dem vorübergehenden Schutz im Fall des Massenzustroms von Flüchtlingen gebildet werden [sollte]*“ (Entscheidung 2000/596/EG:

L252/13). In diesem Zusammenhang soll den Mitgliedsstaaten für ihre Anstrengungen bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen Geld zukommen (ebd.).³⁸

Der „*liberale Geist von Tampere*“ (Krause 2009: 259), der mit den angeführten Maßnahmen zumindest inhaltlich verstärkt den Fokus auf „Freiheit“ und „Recht“ legte, schwand jedoch mit der Jahrtausendwende (Angenendt 2008: 41). Aufgrund der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in einigen EU-Mitgliedsstaaten sowie als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA wurden der Sicherheitsaspekt und die irreguläre Zuwanderung wieder verstärkt ins Visier genommen (Angenendt 2008: 41). Diese Entwicklung Richtung einer Stärkung der inneren Sicherheit und Bekämpfung der irregulären Migration wird auch auf den Ratstreffen in Laeken 2001³⁹, in Sevilla 2002⁴⁰ und in Thessaloniki 2003⁴¹ ersichtlich (Angenendt 2008: 41f.; Krause 2009: 258). Restriktive Maßnahmen, Sicherheits- und Kontrollaspekte sowie ein zunehmender Schutz der Außengrenze treten wieder in den Vordergrund und werden im Programm von Den Haag manifestiert (Angenendt 2008: 41ff.; Bendel 2009b: 6; Krause 2009: 258ff.; Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 8f.)

Obwohl im Rahmen des Tampere Programms „*[i]n nahezu allen Bereichen des Handlungsfelds Justiz und Inneres [...] substantielle Fortschritte erzielt [wurden]*“ (Europäische Kommission 2004a: 3), ist sich die Europäische Kommission einig, dass „*sich den hochgesteckten Zielen Hindernisse institutioneller Art in den Weg gestellt [haben], zu denen mitunter fehlender politischer Wille hinzugekommen ist. Die Politik der kleinen Schritte war der einzig mögliche Weg.*“ (ebd.: 5) Diese sogenannte „Politik der kleinen Schritte“ beruht auf intergouvernementalen Kooperationen, die auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhen und damit ermöglichen, dass nationale Interessen in migrationspolitischen Angelegenheiten über jene des Tampere Programms gestellt wurden (Europäische Kommission 2004a: 5; Nuscheler 2011: 301f.).⁴²

³⁸ Der Europäische Flüchtlingsfonds, der auf der Entscheidung des Rates (2000/596/EG) beruht, wurde für den Zeitraum von 2000 bis 2004 errichtet. Die Entscheidung 2000/596/EG wurde am 2. Dezember 2004 durch die Entscheidung 2004/904/EG ersetzt. Die Entscheidung 2004/904/EG sollte den Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum von 2005 bis 2010 darstellen. Dieser wurde jedoch aufgehoben und ein Europäischer Flüchtlingsfonds für den Zeitraum von 2008 bis 2013 im Rahmen des Programms „*Solidarität und Steuerung der Migrationsströme*“ eingerichtet. (Entscheidung 573/2007/EG: L144/1ff.)

³⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union 2001a

⁴⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union 2002

⁴¹ Vgl. Rat der Europäischen Union 2003

⁴² Für eine Darstellung erzielter Fortschritte im Rahmen des Tampere Programms vergleiche Europäische Kommission (2004a) und Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch (2006).

Mit dem Vertrag von Nizza, der 2001 unterzeichnet und 2003 in Kraft getreten ist, sollte die qualifizierte Mehrheitsregel jene der Einstimmigkeit in einigen – vor allem auch in migrationspolitischen – Bereichen ersetzen. Dies konnte jedoch aufgrund des Widerstands einiger EU-Mitgliedsstaaten nicht vollständig realisiert werden. (Bendel 2009a: 131; Nuscheler 2011: 302; Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 9) Ein wesentlicher Punkt, der mit dem Vertrag von Nizza erreicht wurde, war die Verkündung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, womit sich die EU zu wesentlichen Inhalten der Genfer Flüchtlingskonvention sowie zu den Prinzipien der Freizügigkeit und der Aufenthaltsfreiheit bekennt (Birsl 2005: 118).

3.4. Das Haager Programm und die Verschärfung des Sicherheitsaspekts

Wie bereits angedeutet, hat sich nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 (kurz 9/11) die europäische Grenz- und Migrationspolitik wieder in Richtung Sicherheit bewegt. In diesem Zusammenhang werden Probleme der inneren Sicherheit automatisch mit Asyl- und Migrationsfragen in Verbindung gebracht. Internationale Migration wird mit Terrorismus assoziiert und damit zu einem Risiko der inneren Sicherheit Europas postuliert. (Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 4; Nuscheler 2004²: 23) Dieser Trend der Unterordnung politischer Bereiche, wie beispielsweise der Asyl- und Migrationspolitik, unter sicherheitspolitische Aspekte wird vielfach auch mit dem Begriff der „*securitisation*“⁴³ umschrieben (Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 4).

Nach Ansicht der EU bedarf es eines umfassenden Grenzmanagements, um Terrorismus erfolgreich zu bekämpfen. Dieses Grenzmanagement legt das Augenmerk auf die Außengrenzen der EU, fokussiert hierbei aber nicht alleine die Kontrolle der Grenzen:

„Kontrollen an den Grenzen allein reichen in einem global vernetzten Staaten- und Gesellschaftssystem wie der EU, in dem Innen und Außen durch vielgestaltige grenzüberschreitende Transaktionen (Personen, Waren, Kommunikations- und Finanzströme), verschwimmen, [...] nicht aus“ (Kahl 2006: 285).

⁴³ Der Begriff der „*securitisation*“ bzw. „*securitization*“, zu Deutsch mit „Versicherheitlichung“ umschrieben, entstammt einem konstruktivistischem Denkansatz der Theorien der Internationalen Beziehungen (Ratfisch/Scheel 2012²: 90). Nach dieser Denkrichtung reagieren „*Akteure der Sicherheitspolitik [...] nicht auf objektiv gegebene Bedrohungen, sondern konstruieren diese erst als solche, indem sie bestimmte soziale Phänomene als Bedrohungen für die Sicherheit eines als schützenswert angesehenen Referenzobjektes repräsentieren*“ (Buzan et al. 1998 zitiert nach Ratfisch/Scheel 2012²: 90). Eine dieser Bedrohungen stellt die Migration dar (Ratfisch/Scheel 2012²: 90ff.).

Um die innere Sicherheit zu gewährleisten, bedarf es effizienter Maßnahmen, die sowohl den inneren Aspekt⁴⁴, und damit den Binnenbereich der EU umspannen, als auch den äußeren Aspekt, der die Zusammenarbeit mit Drittstaaten akzentuiert (Kahl 2006: 285f.). Die Sicherheitspolitik der EU konzentriert sich in erster Linie auf eine Risikobekämpfung, also auf präventive Maßnahmen, die Risiken für die innere Sicherheit abwehren. Zu diesen Risiken oder auch „weichen Bedrohungen“ zählen das organisierte Verbrechen, Korruption, der Menschenhandel, die irreguläre Zuwanderung, der illegale Handel mit Drogen und Waffen sowie Terrorismus. (Kahl 2006: 289f.) Die angeführten Bedrohungen hängen häufig in unterschiedlicher Weise und über die Grenzen hinweg miteinander zusammen, weswegen *„binnen- und drittstaatenbezogene Maßnahmen gegen illegale Einwanderung und grenzüberschreitende Kriminalität von der EU stets in engen Sachzusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus gebracht worden [sind]“* (Kahl 2006: 290).

Auf europäischer Ebene werden in verschiedenen Verträgen⁴⁵ die Bereiche Asyl- und Einwanderungspolitik, Grenzsicherung, Bekämpfung des Terrorismus und der Kriminalität unter ein gemeinsames Aufgabenbündel gestellt (Kahl 2006: 290f.). Diese Maßnahmen im Inneren werden durch ein „Externalitätenmanagement“, das auf Kooperationen mit Drittstaaten⁴⁶ beruht, unterstützt. Im Sinne eines *„debordering of border controls“* werden Drittstaaten zu sogenannten „Grenzwächtern“, die zur Grenzverwaltung, Steuerung von Migration und Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität sowie des Terrorismus angehalten. In diesem Rahmen sollen Drittstaaten, womit vor allem die Nachbarländer der EU adressiert sind, Sicherheitsaufgaben der EU ausführen. (Kahl 2006: 294ff.) Ziel der EU ist es, *„die Nachbarstaaten in die Lage zu versetzen, Aufgaben für die EU so wahrzunehmen, dass RFSR-relevante Sicherheitsinteressen unmittelbar befördert werden“* (Kahl 2006: 295).

Tatsache ist jedoch, dass innerhalb der EU Terroranschläge nicht wie vermutet von Personen, die irregulär eingereist sind oder sich bereits mittels gefälschter Papiere in Europa befinden, ausgeübt werden. Vielmehr setzen sich Terroristen aus legal in der EU lebenden Migranten zusammen, weswegen der enorme Fokus der EU auf den Schutz der Außengrenzen, um

⁴⁴ Der innere Aspekt sieht innerhalb der Binnengrenzen eine verbesserte und vertiefte Vernetzung von Polizei, Justiz, Einwanderungsbehörden sowie Nachrichtendiensten vor und in Bezug auf die Außengrenzen eine zunehmende Verstärkung der Grenzkontrollen (Kahl 2006: 285, 290).

⁴⁵ So beispielsweise im Vertrag von Maastricht und im Vertrag von Amsterdam (Kahl 2006: 290f.)

⁴⁶ Zu diesen Kooperationen mit Drittstaaten zählt beispielsweise die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), auf die in Kapitel 4 der Arbeit im Detail eingegangen wird, sowie der Barcelona Prozess, in dem Länder aus den Mittelmeerraum teilnehmen (Kahl 2006: 295).

Terroranschläge vorzubeugen, nicht die erwünschte Wirkung erzielen kann. (Kahl 2006: 286, 298f.)

Die Stärkung des Sicherheitsaspekts und der Kontrolle schlägt sich auch in dem vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004 in Den Haag angenommenen „*Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*“ nieder (Krause 2009: 259f.). Mit Bezugnahme auf die Terroranschläge in den USA (9/11) sowie im März 2004 in Madrid wird die Bekämpfung „*[der] grenzüberschreitenden Probleme wie illegale Einwanderung, Menschenhandel und –schmuggel, Terrorismus sowie organisierte Kriminalität*“ unter Sicherstellung der Achtung der Grundfreiheiten sowie Grundrechte verstärkt ins Visier der Politik der Europäischen Union genommen (Rat der Europäischen Union 2004 Anlage I Einleitung: 3). Wie im Programm vom Tampere liegt auch im Programm von Den Haag das Augenmerk auf dem Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ebd.: 2), wobei im Den Haag Programm „*Freiheit, Recht, Sicherung der Außengrenzen, innere Sicherheit und Verhütung des Terrorismus [...] als ein für die Union insgesamt unteilbares Ganzes betrachtet werden*“ (ebd.: 4). Im Fokus liegen eine stärkere Zusammenarbeit auf EU-Ebene sowie auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten (ebd.). In diesem Rahmen wird der Übergang vom Prinzip der Einstimmigkeit in ein Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit für Bereiche des Titels IV des EG-Vertrages – ausgenommen sind Elemente der legalen Zuwanderung – als erstes wesentliches Ergebnis des Haager Programms beurteilt (Europäische Kommission 2005a: 3; vgl. auch Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 25).

Das Haager Programm ist wie das Programm von Tampere für einen Zeitraum von fünf Jahren angedacht. Wesentliche Ziele des Programms beinhalten die Etablierung eines „*Gemeinsamen europäischen Asylsystems*“ bis 2010, „*die Steuerung legaler Zuwanderung, eine Lastenverteilung bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität*“ (Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 25).

Um die Inhalte des Programms zu erreichen, wurde die Europäische Kommission vom Europäischen Rat damit beauftragt bis 2005 einen Aktionsplan, der konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele und Prioritäten des Programms enthält, vorzulegen (Rat der Europäischen Union 2004 Anlage I Einleitung: 4). Die Kommission hat zehn Schwerpunkte ausgearbeitet (Europäische Kommission 2005a: 5f.):

1. *Grundrechte und Unionsbürgerschaft* sollen gestärkt werden.
2. *Bekämpfung des Terrorismus*
3. *Steuerung der Migrationsströme*, die auf einer gemeinsamen Einwanderungspolitik beruht und die illegale Migration sowie Menschenhandel bekämpft.
4. *Binnengrenzen, Außengrenzen und Visa*: Ein integriertes Schutzsystem der Außengrenzen soll eingeführt werden.
5. Einführung eines *gemeinsamen Asylraums*
6. *Integration von Einwanderern*: Verbesserung der Integrationspolitik
7. *Datenschutz und Sicherheit beim Informationsaustausch*
8. *Organisierte Kriminalität* soll bekämpft werden und hierbei sollen Europol und Eurojust mitwirken.
9. *Zivil- und Strafjustiz*: Schaffung und Gewährleistung eines europäischen Rechtsraums.
10. *Freiheit, Sicherheit und Recht*: Prüfung möglicher politischer Strategien und Finanzinstrumente zur Erreichung des RFSR.

Krause (2009: 260) merkt an, dass sich diese Prioritäten vorwiegend um einen Schutz der Außengrenzen und die Steuerung von Migrationsströmen, womit auch asylpolitische Aspekte inbegriffen sind, konzentrieren.

Um den immer wichtiger werdenden Bereich der Sicherheit in der EU zu gewährleisten, betont das Haager Programm (2005/C53/01) die wichtige Bedeutung der Koordinierung der internen sowie der externen Dimension (Rat der Europäischen Union 2005: C53/1). Die externe Dimension beruht auf der Partnerschaft mit Drittländern, womit auch Herkunfts- und Transitländer adressiert werden (ebd.: C53/5). In diesem Zusammenhang will die EU Drittländer dahingehend unterstützen,

„ihre Fähigkeit zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zum Schutz von Flüchtlingen zu verbessern, illegale Zuwanderung zu verhindern und zu bekämpfen, über legale Zuwanderungsmöglichkeiten informieren, Flüchtlingsproblemen durch besseren Zugang zu dauerhaften Lösungen zu begegnen, Grenzschutzkapazitäten aufzubauen, die Dokumentensicherheit zu verbessern sowie die Rückkehrproblematik anzugehen“ (ebd.: C53/5).

In dieser Hinsicht werden Drittländer verstärkt in den Grenzschutz und die Steuerung von Migration eingebunden. Dies zeigt sich auch darin, dass die Zuwanderungsproblematik der EU in Länderstrategiepapieren sowie regionale Strategiepapiere mit Drittstaaten aufgenommen werden soll. Des Weiteren soll der Flüchtlingsschutz bereits vor den Toren Europas stattfinden, weswegen die EU Herkunfts- und Transitländer beim Aufbau ihrer

Schutzkapazitäten unterstützt⁴⁷. (ebd.: C53/5) Im Bereich Asyl verfolgt das Haager Programm auch die Etablierung eines gemeinsamen Asylsystems als primäres Ziel. Dieses soll auf einem gemeinsamen Asylverfahren beruhen und einen einheitlichen Status für jene Personen einführen, denen Asyl gewährt wird oder die unter subsidiären Schutz⁴⁸ fallen (ebd.: C53/3).

In Bezug auf das Migrationsmanagement wird die legale Zuwanderung im Hinblick auf die europäische Wirtschaft, die Arbeitskräfte benötigt, unterstützt. Obwohl dieser Bereich in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Mitgliedsstaaten fällt, soll die Kommission einen „*strategischen Plan zur legalen Zuwanderung*“ bis Ende 2005 vorlegen, der es erlaubt auf eine plötzlich auftretende Arbeitskräftenachfrage zu reagieren. (ebd.: C53/4)

Eine wesentliche Bedeutung des Haager Programms kommt dem Schutz der Außengrenzen sowie dem Kampf gegen irreguläre Migration zu. Aufgrund der zunehmenden Abschaffung der Binnengrenzkontrollen, verlagert sich der Fokus auf eine verstärkte Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen. Der Schutz der Außengrenzen, der in den Aufgabenbereich der nationalen Grenzbehörden fällt, wird durch eine Reihe von Aktivitäten auf europäischer Ebene verbessert bzw. ergänzt. So soll die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX⁴⁹, die die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen koordinieren soll, mit 1. Mai 2005 erstellt werden (ebd.: C53/6f.). Für eine bessere Analyse der Wanderungsrouten irregulärer Migranten wird eine vertiefte Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten, Frontex, Europol sowie Eurojust angestrebt. Des Weiteren wird durch das Haager Programm eine Verknüpfung der verschiedenen Datenbanken⁵⁰ verfolgt. (Krause 2009: 261f.)

Das Haager Programm verdeutlicht die Politik der EU, die auf eine zunehmende Abschottung ausgerichtet ist und hierbei Migrationsabwehr und verstärkten Grenzschutz anstrebt. In diesem Zusammenhang nimmt vor allem die externe Dimension eine bedeutende Rolle ein, weil dadurch nicht nur verstärkt Herkunfts- und Transitstaaten in diese Politik einbezogen

⁴⁷ Herkunfts- und Transitländer sollen Asylverfahren bereitstellen, weswegen die EU die Etablierung von beispielsweise Asylbehörden und Flüchtlingslagern in diesen Ländern fördert. Des Weiteren befürwortet die EU, dass diese Länder die GFK unterzeichnen und somit zumindest aus europäischer Sicht als „sichere Drittstaaten“ deklariert werden können, womit der Abschluss geplanter Rückübernahmeabkommen vorangetrieben werden kann. In dieser Hinsicht findet eine zunehmende Auslagerung von Asylverfahren statt. (Krause 2009: 263, 265, 267)

⁴⁸ Unter subsidiären Schutz fallen jene Personen, „*denen kein Asyl als politisch Verfolgte zuerkannt wird, die jedoch aus Gründen, wie etwa einer Bürgerkriegssituation im Heimatland o.ä. ein temporäres Aufenthaltsrecht erhalten*“ (Krause 2009: 262).

⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004; Auf die Agentur wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

werden, sondern ihnen auch die „Hauptlast bei der Überwachung der EU-Außengrenzen“ auferlegt wird (Le Monde diplomatique 2012: 50).

3.5. Der kohärente Gesamtansatz in der europäischen Migrationspolitik

Aufgrund der zunehmenden irregulären Immigration aus Nordafrika verlangten die Staats- und Regierungschefs der EU auf einem im Oktober 2005 informell abgehaltenen Treffen in Hampton Court nach einer Lösung für das Migrationsproblem. Als Folge dieses Treffens brachte die EU-Kommission noch im selben Jahr ein Konzept (KOM (2005) 621 endgültig) hervor, dass Maßnahmen zur Lösung der Migrationsprobleme enthielt. (Angenendt 2008: 44f.; Nuscheler 2011: 302) Die Maßnahmen enthalten sowohl sicherheits- als auch entwicklungspolitische Aspekte und bilden damit einen kohärenten Gesamtansatz, „mit dem die Synergien zwischen Migration und Entwicklung gefördert werden sollen und der sich auf eine langfristige Strategie zur Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der unfreiwilligen Migration stützt“ (Europäische Kommission 2005b: 2).

Im Fokus des Konzeptes liegt die Steuerung der Migrationsströme. Hierbei soll nicht nur die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten verbessert werden, sondern „[g]leichzeitig muss die EU mit den Herkunfts- und Transitländern partnerschaftlich zusammenarbeiten“ (ebd.: 3). Diese Zusammenarbeit wird einerseits mit den Ländern Afrikas und andererseits mit den europäischen Nachbarländern angestrebt. Auf die Kooperationen der EU mit seinen Nachbarländern wird zu einem späteren Zeitpunkt der Arbeit genauer eingegangen (Kapitel 4), vorab sei jedoch schon erwähnt, dass sich diese Partnerschaft unter anderem in einer Verbesserung des Grenzschutzes sowie Abschlüssen von Rückübernahmeabkommen zeigt.

Die Grundsätze des Maßnahmenkonzeptes zur Lösung der Migrationsprobleme wurden in weiterer Folge vom Europäischen Rat (Rat der Europäischen Union 2006 Nr. 15914/1/05) unter dem Titel „Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ (*Global Approach to Migration*) angenommen. Der Europäische Rat betont

„die Notwendigkeit, einen ausgewogenen und kohärenten Gesamtansatz⁵¹ zu verfolgen, der Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung umfasst und in Zusammenarbeit mit

⁵⁰ Zu den Datenbanken zählen das erweiterte Schengen-Informationssystem, auch bekannt als SIS II, das Visainformationssystem, kurz VIS, sowie die europäische Datenbank aller Asylbewerber Eurodac (Krause 2009: 262).

⁵¹ Kohärenz wird in diesem Zusammenhang in dreierlei Hinsicht verstanden: Dies ist erstens die vertikale Kohärenz, die eine gemeinsame Politik auf verschiedenen Regierungsebenen anstrebt und hierbei auch die Zivilgesellschaft und NGOs miteinbeziehen möchte. Zweitens die horizontale Kohärenz, die eine bessere Koordinierung der verschiedenen Politikfelder bewirken möchte und drittens die innere Kohärenz, die die Entwicklung und Einhaltung gemeinsamer Ziele verfolgt. (Angenendt 2008: 60)

den Drittländern die Vorteile der legalen Migration nutzbar macht. Er erinnert daran, dass Migrationsfragen einen zentralen Aspekt der Beziehungen zwischen der EU und zahlreichen Drittländern darstellen, zu denen insbesondere die Nachbarregionen der Union namentlich im Osten, im Südosten und im Mittelmeerraum gehören, und weist darauf hin, wie wichtig es ist, diesen Politikfeldern Finanzmittel in angemessener Höhe zuzuweisen.“ (Rat der Europäischen Union 2006: 3)

Der Europäische Rat hebt zwar hervor, dass bei der Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern vor allem eine Ursachenbekämpfung von Migration im Fokus liegt. Die Ursachen sollen durch den Aufbau von Existenzmöglichkeiten und der Bekämpfung von Armut in den Herkunftsländern eingedämmt werden. Des Weiteren sollen die Märkte geöffnet und die Generierung von Wirtschaftswachstum angekurbelt werden und sich die Staaten durch verantwortungsvolle Führung und den Schutz der Menschenrechte auszeichnen. (Rat der Europäischen Union 2006: 4) In der Realität zeigt sich jedoch, dass vorwiegend eine Externalisierung der Migrationspolitik und damit der Migrationslasten in die Nachbarländer der EU betrieben wird (Angenendt 2008: 45).⁵²

Sowohl Steffen Angenendt (2008: 58ff.) als auch Franz Nuscheler (2011: 302f.) kommen zu dem Schluss, dass dem hochgesteckten Ziel des kohärenten Gesamtansatzes vor allem nationalstaatliche Interessen im Wege stehen. Einig ist man sich lediglich in Angelegenheiten des Grenzschutzes und der Rückführung irregulärer Migranten (Angenendt 2008: 59). Trotzdem beziehen sich alle folgenden relevanten Dokumente zur EU-Asyl- und Migrationspolitik stets auf diesen Gesamtansatz (ebd.: 45).

Eines dieser relevanten Dokumente ist der vom Europäischen Rat am 16. Oktober 2008 verabschiedete „*Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl*“, in dem auf den kohärenten Gesamtansatz zur Migrationsfrage Bezug genommen wird. Im Pakt betont der Europäische Rat die Wichtigkeit einer umfassenden Regulierung der Migration, die sich einerseits aus der „*Gestaltung der legalen Migration*“ und andererseits aus der „*Bekämpfung der illegalen Einwanderung*“ zusammensetzt. Des Weiteren unterstreicht der Rat, dass Migrationsfragen einen wesentlichen Bestandteil der europäischen Außenbeziehungen darstellen und der

⁵² Wie bereits im Haager Programm kommt auch im Gesamtansatz zur Migrationsfrage die Politik der externen Dimension verstärkt zur Geltung. Durch die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern soll unerwünschter Migration schon vor den Toren Europas begegnet werden, womit eine Externalisierung oder auch Extraterritorialisierung des Migrationsproblems in diese Länder stattfindet (Nuscheler 2011: 307) oder wie es Human Rights Watch (2006 zitiert nach Nuscheler 2011: 307) formuliert, soll den Transit- oder Nachbarländern die „Drecksarbeit“ auferlegt werden.

Gesamtansatz somit „*nur im Rahmen einer engen Partnerschaft zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern sinnvoll ist*“. (Rat der Europäischen Union 2008a: 2)

Wie in vorangegangenen Dokumenten⁵³ betont der Europäische Rat, dass die europäische Politik stets unter Achtung der Menschenrechte forciert wird (ebd.: 3). Im Europäischen Pakt werden fünf Schwerpunkte für die gemeinsame europäische Einwanderungs- und Asylpolitik gelegt:

1. *„Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung der selbstbestimmten Prioritäten, Bedürfnisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedsstaats und Förderung der Integration;*
2. *Bekämpfung der illegalen Einwanderung, indem insbesondere sichergestellt wird, dass illegal aufhältige Ausländer in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in ein Transitland begeben;*
3. *Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen;*
4. *Schaffung eines Europas des Asyls;*
5. *Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und den Transitländern, die die Synergien zwischen Migration und Entwicklung fördert.“* (Rat der Europäischen Union 2008a: 4)

Europa benötigt aufgrund seiner demografischen Entwicklung Zuwanderung. Diese soll jedoch, wie anhand von Punkt 1 erkennbar ist, gezielt gesteuert werden und den nationalen Interessen Rechnung tragen.

Im Rahmen der Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie der Stärkung der Grenzkontrollen kommt die externe Dimension der europäischen Politik zum Tragen, die Herkunfts- und Transitländer verstärkt in die Pflicht nimmt. Auf Basis bilateraler Rückübernahmeabkommen⁵⁴ sollen die sich in der EU illegal aufhaltenden Migranten in die Herkunfts- oder Transitländern⁵⁵ abgeschoben werden. Des Weiteren soll die irreguläre Zuwanderung bereits vorab durch verstärkte und intensiverte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, durch die Mitarbeit der Agentur Frontex und die zunehmende Kontrolle der Außengrenzen bekämpft werden. Jene Mitarbeiter der Herkunfts- und Transitländer, die „*mit der Steuerung der Migrationsströme betraut[...]*“ sind, sollen verstärkte Ausbildungs- und Ausstattungshilfe der EU erhalten. (Rat der Europäischen Union 2008a: 7-10)

⁵³ Beispielsweise im Programm von Den Haag (Rat der Europäischen Union 2005: C53/2) und im Gesamtansatz zur Migrationsfrage (Rat der Europäischen Union 2006: 10).

⁵⁴ Die Rückübernahmeabkommen werden zu einem späteren Zeitpunkt der Arbeit detaillierter behandelt.

⁵⁵ Transitländer sind meist die unmittelbaren Nachbarländer der EU, die bereits durch die Dublin II – Verordnung zu sicheren Drittstaaten erklärt werden und damit für die Durchführung von Asylverfahren zuständig gemacht werden sollen.

Bezugnehmend auf die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bzw. eines „*Europas des Asyls*“ wurden bisher nur gemeinschaftliche Mindestnormen eingeführt. Des Weiteren variieren innerhalb der EU nicht nur die Formen des Zugangs zu Schutz, sondern auch die Gestaltung des Schutzes selbst. In dieser Hinsicht lässt der Europäische Rat anklingen, dass die Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2010, wie es im Haager Programm anvisiert wurde, voraussichtlich nicht realisiert werden kann und Maßnahmen zur Umsetzung bis 2012 gesetzt werden sollen. (Rat der Europäischen Union 2008a: 11)

Der letzte zentrale Punkt des Europäischen Paktes „*Schaffung einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern [...]*“ soll darauf abzielen, Vorteile sowohl für die EU als auch für Drittländer zu schaffen. Auf der einen Seite soll durch eine Stärkung der Kapazitäten der Herkunfts- und Transitländer die irreguläre Zuwanderung bereits dort bekämpft werden und auf der anderen Seite soll legale Zuwanderung vor allem in Form von temporärer und zirkulärer Migration⁵⁶ gefördert werden. (Rat der Europäischen Union 2008a: 13f.)

Der Pakt ist zwar rechtlich nicht bindend und stellt nur „*wenig Mehrwert für das entstehende europäische Migrationsregime*“ dar (Bendel 2009b: 13), aber er bietet „*orientierende Verhaltensnormen*“ (Nuscheler 2011: 304). Sowohl die Arbeitsmigration als auch die irreguläre Migration sind weniger auf eine Vergemeinschaftung ausgerichtet, sondern orientieren sich an intergouvernementalen Kooperationen (Bendel 2009b: 13). Des Weiteren räumt der Europäische Rat im Rahmen des Europäischen Paktes ein, dass die Umsetzung des Paktes „*möglicherweise eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens und besonders der vertraglichen Grundlagen erfordern wird*“ (Rat der Europäischen Union 2008a: 4).

Die sogenannte „Weiterentwicklung des Rechtsrahmens“ findet im Vertrag von Lissabon seinen Niederschlag (Nuscheler 2011: 304). Der Vertrag wurde im Dezember 2007 unterzeichnet und trat schließlich zwei Jahre später am 1. Dezember 2009 in Kraft. Der Vertrag von Lissabon, der seit Dezember 2009 die vertragsrechtliche Grundlage der Europäischen Union darstellt, setzt sich aus zwei Verträgen zusammen, nämlich aus dem

⁵⁶ Zirkuläre Migration meint im Kern „*eine mehrfache Wanderung zwischen Entsende- und Aufnahmestaat*“. Im besten Fall sollen hiermit die Vermittlung erworbener Kenntnisse gefördert, der Verlust von Humankapital vermieden und neue Beschäftigungsverhältnisse aufgebaut werden. (Bendel 2009b: 18)

„*Vertrag über die Europäische Union*“ (EUV) und aus dem „*Vertrag über die Arbeitsweise der Union*“ (AEUV)⁵⁷. (Schäfer/Wessels 2011¹²: 371f.)

Mit dem Vertrag von Lissabon gehen unter anderem Kompetenzveränderungen zugunsten der EU einher. So werden die Bereiche „gemeinsames europäisches Asylsystem“ (Art. 78 AEUV) und die „gemeinsame Einwanderungspolitik“ (Art. 79 AEUV) unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (früher: Mitentscheidungsverfahren) von Parlament und Rat unterstellt. Im Bereich der Integrationspolitik ist die Arbeitsmigration (Art. 79 (5) AEUV⁵⁸) vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausgenommen. Damit unterliegt dieser Bereich weiterhin den nationalen Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten. (Vertrag von Lissabon 2010; Bendel 2009a: 131f.; Nuscheler 2011: 304) Des Weiteren werden die folgenden Inhalte von Art. 77 (2) AEUV ebenfalls dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterstellt:

- a) *„die gemeinsame Politik in Bezug auf Visa und andere kurzfristige Aufenthaltstitel;*
- b) *die Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden;*
- c) *die Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige innerhalb der Union während eines kurzen Zeitraums frei bewegen können;*
- d) *alle Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind;*
- e) *die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen.“* (Vertrag von Lissabon 2010: Art. 77(2))

Obwohl der Europäischen Kommission in den Bereichen des gemeinsamem Asylsystems, der gemeinsamen Einwanderungspolitik sowie der Integrationspolitik zunehmende Kompetenzen zur Verwirklichung ihrer Harmonisierungspolitik eingeräumt wurden, werden ihre tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten durch Ausnahmen, die den nationalen Interessen zu Gute kommen wie beispielsweise in der Arbeitsmigration, stark eingeschränkt (Angenendt/Parkes 2009: 3).

⁵⁷ Mit dem Vertrag von Lissabon ersetzt der AEUV den „*Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*“ (EGV) und führt damit den Begriff der Union anstelle des Ausdrucks der Gemeinschaft ein. Die beiden Verträge des Lissaboner Vertrages, EUV und AEUV, ergänzen sich inhaltlich. So führt der EUV grundlegende Bestimmungen der EU an, während der AEUV diese Bestimmungen und ihre Anwendungsbereiche konkretisiert. Mit dem Vertrag von Lissabon wird auch die durch den Maastrichter Vertrag eingeführte 3-Säulen-Struktur aufgehoben, womit die Bereiche Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres eine zunehmende Europäisierung (Harmonisierung) erfahren. Des Weiteren erhält durch den Lissaboner Vertrag die Charta der Grundrechte besondere Bedeutung, weil sie nun in rechtlicher Weise auf selber Stufe wie EUV und AEUV steht (Vertrag von Lissabon 2010: Art. 6(1) EUV). (Schäfer/Wessels 2011¹²: 372f.; siehe auch Nies 2011)

⁵⁸ „*Dieser Artikel berührt nicht das Recht der Mitgliedsstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen.*“ (Vertrag von Lissabon 2010: Art. 79(5) AEUV)

Allgemein kann festgehalten werden, dass die Artikel 77 bis 79 AEUV, die im Kapitel 2 „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ festgehalten sind (Vertrag von Lissabon 2010), den Zielsetzungen des Haager Programms folgen (Krause 2009: 270): mit der zunehmenden Abschaffung der Binnengrenzen findet eine verstärkte Kontrolle der Außengrenzen statt, die durch ein integriertes Grenzschutzsystem unterstützt wird; gemeinsame Visapolitik; einheitliches Asylsystem; Bekämpfung des Menschenhandels; Bekämpfung irregulärer Migration unter anderem auch durch Mittel der Abschiebung und Rückführung; Förderung der Zusammenarbeit und Kooperationen mit Herkunfts- und Transitländern (externe Dimension). (Vertrag von Lissabon 2010: Art. 77-79 AEUV; vgl. auch Krause 2009: 270f.)

3.6. Das Stockholmer Programm – Weiter auf dem Kurs der Abschottung, Kontrolle und Überwachung

Unter Berücksichtigung der bereits erzielten Fortschritte durch die vorangegangenen Mehrjahresprogramme, das Tampere-Programm und das Haager Programm, sieht sich Europa weiterhin mit Herausforderungen konfrontiert. Auf Grund dessen müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der den Interessen der Bevölkerung zu Gute kommen soll, aufzubauen. Diese Anstrengungen kreisen vor allem um eine zunehmende Verstärkung der Kohärenz zwischen den Politikbereichen sowie um eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Partnerländern. Aus diesem Grund hat der Europäische Rat das *Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger* für den Zeitraum von 2010 bis 2014 angenommen. (Rat der Europäischen Union 2009a: 2)

Im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik verharret das Programm auf dem politischen Kurs der Vergangenheit und läuft damit auf eine Politik der „*Einmauerung, Überwachung und Kontrolle*“ hinaus (Wicht 2010: 1), diesbezüglich die externe Dimension wieder eine wesentliche Rolle einnimmt.

Im Hinblick auf Asyl- und Migrationsfragen betont der Europäische Rat im Rahmen des Stockholmer Programms die fünf Verpflichtungen⁵⁹ des Europäischen Paktes zu Einwanderung und Asyl und hebt erneut in Bezug auf den Gesamtansatz zur Migrationsfrage die Relevanz der Migrationspolitik als Bestandteil der EU-Außenpolitik hervor:

⁵⁹ In komprimierter Form handelt es sich bei den Verpflichtungen um die Gestaltung der legalen Einwanderung, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die Verstärkung der Grenzkontrollen, die Etablierung eines Europas des Asyls und den Aufbau einer intensiven Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern (Rat der Europäischen Union 2009a: 60).

„Der Hauptschwerpunkt sollte auch künftig auf der Zusammenarbeit mit den wichtigsten Ländern in Afrika und in Ost- und Südosteuropa liegen. Der Dialog und die Zusammenarbeit sollten auch mit anderen Ländern und Regionen wie denen in Asien und Lateinamerika auf der Grundlage der Benennung gemeinsamer Interessen und Aufgabenstellungen weiterentwickelt werden.“ (Rat der Europäischen Union 2009a: 60)

Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten soll deren Kapazitäten im Bereich der Grenzkontrollen, der Bekämpfung der irregulären Migration und der Bewerkstelligung von Migrationsströmen ausbauen (Rat der Europäischen Union 2009a: 76). Des Weiteren sollen Drittstaaten durch Bekämpfung von „*organisierter Kriminalität, Terrorismus, Drogen, Menschenhandel und Menschen schmuggel*“ die Sicherheit der EU mit gewährleisten, denn der Schutz Europas kann nur durch die interne und externe Sicherheit garantiert werden (ebd.). In diesem Zusammenhang soll der Informationsaustausch sowohl zwischen den EU-Mitgliedsstaaten⁶⁰ als auch zwischen der EU und Drittländern intensiviert werden (ebd.: 56, 76). Um die Kontrollen an den Außengrenzen zu verbessern, soll die operative Arbeit von Frontex weiter gestärkt und das Europäische Grenzüberwachungssystem (Eurosir) an den östlichen und südlichen Grenzen ausgebaut werden (ebd.: 55f):

„Mit Hilfe von Satelliten, Überwachungskameras in Flugzeugen und Drohnen soll Eurosir die europäischen Grenzen sichern und die gesammelten Daten innerhalb der EU weiterleiten. Auch die europäische Grenzschutzagentur "Frontex" [Hervorhebung im Original], spezialisiert auf militärische Flüchtlingsabwehr [...] soll ausgebaut werden, um in einem "lückenlosen" [Hervorhebung im Original] Überwachungsnetz illegalisierte Flüchtlinge aufzuspüren.“ (Wicht 2010: 2)

Das Stockholmer Programm unterstützt damit die Aufrechterhaltung der Festung Europa und stellt damit die Bedeutung der Sicherheit wieder vor jene der Freiheit. Statt Ursachenbekämpfung liegt der Fokus auf Flüchtlings- und Migrationsabwehr (Wicht 2010: 6f.), bei der die Zusammenarbeit mit Drittstaaten von großer Relevanz ist.

3.7. Die Außengrenze des europäischen Grenzregimes

Wie die vorangegangenen Kapitel zeigen, findet innerhalb der EU seit dem Schengener Abkommen ein zunehmender Prozess der „Entgrenzung“ statt, der dazu führt einen stärkeren Fokus auf die EU-Außengrenzen zu legen.

⁶⁰ Durch eine zentrale Vernetzung der nationalen Datenbanken soll der Informationsaustausch innerhalb der EU vereinfacht werden (Wicht 2010: 1).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wo die Grenzen Europas liegen. So definiert die EU ihre Außengrenzen wie folgt: „*die Landgrenzen der Mitgliedsstaaten, einschließlich Fluss- und Binnenseegrenzen, der Seegrenzen und der Flughäfen sowie der Flussschifffahrts-, See- und Binnenhäfen, soweit sie nicht Binnengrenzen sind*“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2006 zitiert nach Krause 2009: 276). Tatsächlich ist die Grenze der EU als fixierte Linie nicht zu verorten, sondern stellt vielmehr ein „*komplexes, vielschichtiges und unscharfes Konstrukt*“ dar (Krause 2009: 301). Dies zeigt sich auch im äußeren Aspekt des europäischen Grenzregimes, das zum einen auf eine Delokalisierung und zum anderen auf eine Externalisierung hinausläuft. Diese Delokalisierung zeigt sich in einer zunehmenden räumlichen Verschiebung der Grenzen und des Grenzschutzes in andere Staatsgebiete oder auch internationale Gewässer. Mit der Externalisierung geht eine Verantwortungsübertragung auf andere Staaten oder auch Akteure einher. Diese sollen für Migrationskontrolle und Migrationssteuerung zuständig gemacht werden. (Cuttitta 2012²: 26f.)

Durch die zunehmende Vernetzung der Welt wird die Grenzkontrolle und damit auch die Steuerung und Kontrolle von Migration, die Bekämpfung der irregulären Migration sowie des organisierten Verbrechens und die Zuständigkeit für Asylbewerber durch die „virtuelle Grenze“ (Datenbanken) ergänzt und unterstützt. Diese Datenbanken setzen sich unter anderem aus dem Schengen-Informationssystem der ersten und zweiten Generation (SIS und SIS II), aus dem Visainformationssystem (VIS) sowie aus Eurodac und ICONet zusammen. Personenbezogene Daten von Einreisenden und Asylsuchenden werden mit Hilfe dieser Datenbanken erfasst und gespeichert. (Krause 2009: 278f.)

4. Beziehungen der EU mit der Ukraine – Externalisierung der Grenz- und Migrationskontrolle

4.1. Begriffsbestimmungen von Externalisierung

Mit dem Begriff der Externalisierung wird im Deutschen auch einfach die „*nach Außen Verlagerung*“ verstanden (Duden). Der Begriff ist ursprünglich im Kontext der Ökonomie angesiedelt und wird in diesem Zusammenhang mit dem Begriff Outsourcing (Auslagerung) umschrieben: „*It involves the transfer of a business function to an external entity, requiring a degree of coordination and trust between the outsourcer and this external entity.*“ (Rijpma/Cremona 2007: 12).

Anhand der vorangegangenen Kapitel unter Abschnitt 3 dieser Arbeit ist ersichtlich, dass der Begriff der Externalisierung in EU-Dokumenten keine Verwendung findet, sondern stattdessen auf europäischer Ebene die Bezeichnung der externen Dimension (external dimension) gegenüber der Externalisierung bevorzugt wird (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 12). Nach Debenedetti (2006 zitiert nach Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 12) sind unter der externen Dimension „*all aspects of engagement and policies directed beyond its borders*“ zu verstehen. In Bezug auf die externe Dimension der EU-Migrations- und Asylpolitik wird unter externer Dimension die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten, um Migrationsströme zu steuern und zu kontrollieren, zusammengefasst (Boswell 2003: 619; Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 13).

Die bereits in den 1970er Jahren in Europa einsetzenden restriktiven Maßnahmen zur Reduzierung und zur Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen haben letztlich zu einer Förderung von irregulärer Migration beigetragen. In weiterer Hinsicht hat man auf europäischer Ebene erkannt, dass die Einbeziehung von Herkunfts- und Transitstaaten, um die mit der Migration einhergehenden Probleme zu bewältigen, nützlich sein kann. Tatsächlich hat die externe Dimension zumindest in formaler Hinsicht erst im Tampere Programm von 1999 ihren Niederschlag gefunden. (Boswell 2003: 619f.)

Innerhalb der externen Dimension unterscheidet Boswell (2003: 619-627) zwei Ansätze, nämlich jenen der Externalisierung und jenen der Prävention. Der Ansatz der Externalisierung zielt auf die Kontrolle von Migrationsbewegungen ab und setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Dies ist zum einen der Export klassischer Migrationskontrollinstrumente in Herkunfts- und Transitländer. Zu diesen Instrumenten zählen Grenzkontrollen, Mittel zur

Bewältigung von irregulärer Migration sowie Menschenhandel und –handel sowie der Aufbau von Asylsystemen vor Ort. Zum anderen fasst die Externalisierung auch Abkommen zusammen, die eine Rückführung von Asylsuchenden und irregulären Migranten in Drittstaaten ermöglicht. Zu diesen Abkommen zählen Rückübernahmeabkommen und die sichere Drittstaatenregelung. Der Präventionsansatz zielt auf eine Ursachenbekämpfung von Migration ab. Durch Entwicklungshilfe, ausländische Direktinvestitionen, Förderung von Handel und Unterstützung des Schutzes von Flüchtlingen in Herkunftsländern sollen sogenannte Push-Faktoren, die Migranten zur Abwanderung bewegen, minimiert werden. (Boswell 2003: 622-627)

Obwohl der Ansatz der Ursachenbekämpfung zwar mit dem Europäischen Rat in Edinburgh 1992 erstmals Eingang in die externe Politik der EU erlangt hat (Rat der Europäischen Union 1992: Anhang 5 von Teil A: 41ff.), wurde dessen Umsetzung nicht realisiert (Boswell 2003: 624ff.). Letzten Endes hat sich auf europäischer Ebene – wie anhand der Kapitel in Abschnitt drei ersichtlich ist – der Kontrollansatz durchgesetzt, der vor allem durch die ab den 1990er Jahren zunehmende Identifizierung von Migration als Sicherheitsrisiko und der Assoziierung von Migration mit dem organisierten Verbrechen sowie Terrorismus begünstigt wurde (Boswell 2003: 623).

Wie Boswell identifizieren auch Aubarell, Zapata-Barrero und Aragall (2009: 14) Externalisierung als einen Kontrollansatz (remote control approach) um Migrationsbewegungen gezielt zu reduzieren oder zumindest zu steuern. Mit Bezugnahme auf Debenedetti (2006) fassen sie im Rahmen der externen Dimension der EU-Politik unter Externalisierung die folgenden Maßnahmen zusammen (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 12):

- Aufbau von Lagern sowohl innerhalb der Grenzen als auch außerhalb dieser
- Fokussierung auf die Kontrolle der Außengrenzen, um irreguläre Migration zu bekämpfen
- Rückführungsmaßnahmen von irregulären Migranten wie beispielsweise Rückübernahmeabkommen und der Transport in Drittstaaten
- Unterstützung der Durchführung von Asylverfahren außerhalb der EU mittels dem Aufbau regionaler Schutzprogramme sowie Durchführungszentren
- Verquickung von Migration und Entwicklung

Für die Umsetzung der angeführten Maßnahmen bedarf es der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten, um diese zunehmend für die Steuerung von Migration

verantwortlich zu machen, weswegen ein starker Fokus der europäischen Externalisierungspolitik auf Territorien außerhalb der EU liegt. Aus diesem Grund bevorzugen Rijpma und Cremona (2007: 12) den Begriff der Extraterritorialität (extra-territorialisation): „*This term covers the means by which the EU attempts to push back the EU's external borders or rather to police them at distance in order to control unwanted migration flows.*“ Diese Verschiebung der Außengrenze geht mit einer zunehmenden Auslagerung sowie Ausdehnung des Grenzschatzes über die physischen Außengrenzen der EU hinweg einher. Rijpma und Cremona (2007: 13-16) führen drei Formen der europäischen Extraterritorialität an, die in Summe die Externalisierungspolitik der EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik auszeichnet. Erstens beschließt die EU auf europäischer Ebene Regelungen, die unmittelbar Auswirkungen auf Drittstaaten haben, ohne dass diese am Regelungsprozess teilnehmen. Hierzu zählen beispielsweise die Visapolitik der EU sowie die operationale Koordinierung der europäischen Außengrenzen durch die Agentur Frontex. Zweitens schließt die EU mit Drittstaaten sogenannte internationale Abkommen ab, die auf Konsens beruhen, um eine erfolgreiche Umsetzung gewährleisten zu können. So bedarf es beispielsweise der Zustimmung der betreffenden Drittstaaten, wenn die EU in diesen Ländern sogenannte regionale Schutzzentren oder ein Netzwerk von Verbindungsbeamten vor Ort etablieren möchte. Zu diesen Abkommen zählen des Weiteren Rückübernahmeabkommen oder auch Durchführungsoperationen der Agentur Frontex, die in Hoheitsgebieten von Drittstaaten durchgeführt werden sollen wie beispielsweise in Hoheitsgewässern von Drittstaaten. Drittens fördert die EU die Adaptierung ihres eigenen Regelwerks (Acquis) in Drittstaaten.

In dieser Hinsicht kann die Externalisierungspolitik der EU wie folgt gefasst werden: „*[T]he link between policy and territory and sovereignty, in the sense that policy-making decisions, and the implementation and outcomes of this policy, differ territorially.*“ (Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 12) In diesem Zusammenhang zeichnet sich die inter-territoriale Politikgestaltung und die Ergebnisse dieser Politik durch ein asymmetrisches Beziehungsgefälle aus, in dem die EU selbst oder auch seine Mitgliedsstaaten gegenüber Drittstaaten eine Monopolstellung einnehmen und damit den Ton im Rahmen von Abkommen oder Kooperationen angeben. Um jedoch einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der EU zu gewährleisten, bedarf es der Mithilfe von Staaten außerhalb des europäischen Territoriums, weswegen sich die Beziehungen der EU zu Drittstaaten bis zu einem gewissen Grad auch durch Interdependenz auszeichnen. In diesem Zusammenhang kommt die starke Verquickung von interner und externer Dimension der EU-Politik zur

Geltung. Es ist, wie auch Lavenex (2004 zitiert nach Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 14) anmerkt, eine interdependente Beziehung, in der die EU in seine Außenbeziehungen mit Drittstaaten investiert, damit sich diese vor Ort an interne Politikziele der EU „binden“. In dieser Hinsicht können im Rahmen der externalisierten EU-Grenz- und Migrationspolitik drei Strategien identifiziert werden (Papadopoulos 2007 zitiert nach Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall 2009: 14):

- „remote control strategy“: Auslagerung von Grenzkontrollen in Drittstaaten⁶¹
- „remote protection strategy“: Förderung des Flüchtlingsschutzes außerhalb des EU-Territoriums (Extraterritorialität)
- „capacity-building strategy“: Übermittlung von Know-how, Überwachungstechnologien, -einrichtungen und -institutionen in Herkunfts- und Transitstaaten

Diese drei Strategien lassen sich, wie die folgende Tabelle zeigt, in drei Dimensionen bzw. Politiken der externalisierten EU-Grenz- und Migrationspolitik fassen:

Diplomatic practices	External institutions	Policies
Bilateral meetings;	Camps and processing centres;	Visa;
Multilateral meetings;	Immigration offices;	Return;
Re-admission agreements.	Border control.	Repatriation policies.

Tabelle übernommen von Aubarell/Zapata-Barrero/Aragall (2009: 16)

Wie anhand der Tabelle ersichtlich ist und wie die folgenden Kapitel zeigen werden, läuft die externalisierte EU-Grenz- und Migrationspolitik auf eine „*Vorverlagerung der Migrationskontrolle in Herkunfts- und Transitstaaten und de[m] Ausbau des repressiven Charakters des Grenzregimes*“ hinaus (Kasperek 2008a: 32). Diese ist, wie in den nachstehenden Kapiteln näher erläutert wird, einerseits durch eine hierarchische Beziehung, zu Lasten von Drittstaaten (Neorealismus) und andererseits durch eine interdependente Kooperation (neoliberale Institutionalismus), um die internen Ziele in der externen Politik zu verwirklichen, gekennzeichnet. Nach der theoretischen Einbettung wird mit Hilfe des Europäischen Empire Konzeptes die Expansionsdynamik der EU in Richtung Ukraine aufgezeigt.

⁶¹ Dies betrifft die unmittelbaren Nachbarländer EU, die häufig als Transitländer vieler Migranten auf den Weg in die EU fungieren.

4.2. Theoretische Einbettung

Für die Analyse der externen Beziehung der EU mit der Ukraine im grenz- und migrationspolitischen Bereich wird auf zwei Theorien der *Internationalen Beziehungen*⁶² zurückgegriffen, nämlich auf den Neorealismus und den neoliberalen Institutionalismus.

4.2.1. Der Neorealismus

Der Neorealismus ist in den 1970er Jahren entstanden und bildet eine Weiterentwicklung des Realismus (Schimmelfennig 2010²: 66). Den wichtigsten Vertreter dieser Theorie stellt Kenneth N. Waltz dar, der mit seinem Werk *Theory of International Politics* von 1979 auch häufig als Begründer des Neorealismus identifiziert wird (Schörnig 2006²: 65; Schimmelfennig 2010²: 66)⁶³ und auf den auch im Folgenden als Referenztheoretiker Bezug genommen wird.

Der Neorealismus ist auch als struktureller Realismus bekannt, weil im Zentrum der Analyse das internationale System steht, von dessen Struktur auf staatliches Verhalten geschlossen wird (Schörnig 2006²: 66). Im Neorealismus stellen Staaten, die egoistisch-zweckrational agieren, die relevanten Akteure dar (Schimmelfennig 2010²: 66ff.). Den Staaten wird durch die anarchische Struktur des internationalen Systems ein auf Sicherheit und Macht konzentriertes Handeln aufgezwungen (Schörnig 2006²: 67). Staaten stellen hierbei einheitliche Akteure dar, die im Kern identisch (unitary actors) (ebd.: 71) und aufgrund fehlender Arbeitsteilung sowohl gleichartig als auch gleichrangig sind (Schimmelfennig 2010²: 69). Aufgrund der anarchischen Ordnung des internationalen Systems gibt es keine übergeordnete Instanz, die Sicherheit für die Staaten gewährleisten würde. Aus diesem Grund sieht sich jeder Staat von existenzieller Unsicherheit bedroht, weswegen das Streben nach Sicherheit, womit nicht nur das Überleben, sondern auch die politische Autonomie bzw. die Souveränität des Staates gemeint ist, oberste Priorität für die Staaten hat. Im anarchischen internationalen System werden Staaten sicherheitspolitische Interessen (high politics) stets den ökonomischen und ideologischen (low politics) überordnen. Für die Wahrung der eigenen Sicherheit ist jeder Staat selbst verantwortlich, weswegen das internationale System auch als Selbsthilfesystem bezeichnet wird. Die Gewährleistung der eigenen staatlichen Sicherheit ist

⁶² Internationalen Beziehungen stellen ein „*Beziehungsgeflecht aller grenzüberschreitenden Interaktionen*“ dar und umspannen die Aktionen sowohl staatlicher als auch nicht-staatlicher Akteure (Lemke 2012³: 3).

⁶³ Weitere bedeutende Vertreter sind Joseph M. Grieco, Robert Gilpin, Werner Link, John Mearsheimer, Strange sowie Stephen Walt dar (Gu 2000: 47; Marx 2006: 144).

schließlich von den jeweiligen Machtressourcen⁶⁴ der Staaten abhängig. Um also Sicherheit zu wahren bzw. zu gewährleisten, muss Macht maximiert werden. (Schörnig 2006²: 68, 72f.; Schimmelfennig 2010²: 68ff.) Macht ist hierbei Mittel zum Zweck⁶⁵ (Gu 2000: 51). Machtgewinne sind jedoch nur im Rahmen des internationalen Systems möglich, weswegen Machtzuwächse immer in Relation zu anderen Staaten gesehen werden müssen (Lemke 2012³: 17).

„Staaten [ist] daran gelegen [...], ihre relative Stellung gegenüber anderen Staaten zu bewahren, ihre Position beizubehalten oder weiter zu verbessern. Nicht ein in der menschlichen Natur wurzelndes diffuses Machtstreben, sondern die sich aus der Struktur ergebende Notwendigkeit, sich als autonom und unabhängig im anarchischen System gegenüber anderen zu behaupten, [...] bestimmt das Verhalten der Staaten.“ (Gu 2000: 51)

In dieser Hinsicht verfolgen Staaten im Neorealismus den Abbau von Machtungleichgewichten (balancing of power). Der Machtausgleich kann hierbei in Form von Aufrüstung, also Mobilisierung eigener Machtressourcen, oder durch Bündnisbildung, also Kooperationen mit anderen Staaten, erfolgen. (Schörnig 2006²: 74f.; Schimmelfennig 2010²: 81f.) Kooperatives Verhalten erfolgt nach dem Kosten-Nutzen-Prinzip, denn *„[d]as Bild der Internationalen Beziehungen [...] entspricht dem Billardkugel-Modell, in dem alle Staaten unabhängig voneinander agieren und sich gegenseitig behindern oder ausstechen können“* (Lemke 2012³: 17). In dieser Hinsicht stellen sich die Internationalen Beziehungen als ein Nullsummenspiel dar, weil Gewinne der einen Partei automatisch Verluste der anderen Partei nach sich ziehen (Lemke 2012³: 18; Marx 2006: 143). Zwischenstaatliche Kooperationen werden nur in Betracht gezogen, wenn sie für beide Parteien von Vorteil sind. Aufgrund des Sicherheitsproblems besteht jedoch das Risiko des Betrugs durch den Bündnispartner, relativer Machtverluste gegenüber dem Kooperationspartner sowie der Abhängigkeit von diesem. (Schimmelfennig 2010²: 72f.) Somit ist die Form der hegemonial induzierten Kooperation wahrscheinlicher. Um also eigene Interessen wirksam durchzusetzen, nutzt der Hegemon Zwangs- und Anreizmittel um andere Staaten zur Kooperation zu bewegen. (Schörnig 2006²: 77; Schimmelfennig 2010²: 83) Der Staat mit den größten Machtressourcen gibt also die Inhalte und Bedingungen der Zusammenarbeit vor. Jedoch basieren auch

⁶⁴ Durch die Fülle der Machtmittel, also die Machtressourcen, können Staaten unterschieden werden. Hierbei sind nicht nur militärische Mittel, sondern auch ökonomische und soziale Faktoren gemeint. (Schörnig 2006²: 72)

⁶⁵ Im Vergleich zum defensiven Realismus, dem Waltz angehört, und dessen oberstes Ziel Sicherheit darstellt, die Mittels Macht gewährleistet wird, strebt der offensive Realismus nach Machtmaximierung, die letztlich in Sicherheit resultiert (Schimmelfennig 2010²: 71). Im defensiven Realismus ist Macht Mittel zum Zweck, während im offensiven Realismus Machtvermehrung oberstes Ziel und damit Selbstzweck ist (Gu 2000: 51).

zwischenstaatliche Abkommen sowie internationale Organisationen, die nicht durch Zwang erzeugt wurden, letztlich ebenfalls auf Macht, weil „[...] *Inhalte und Bestimmungen internationaler Verträge das Interesse der mächtigsten Vertragspartner widerspiegeln und ihnen dazu dienen, ihre Machtposition zu verteidigen oder zu verbessern*“ (Schimmelfennig 2010²: 83f.)

4.2.2. Der neoliberale Institutionalismus

Der neoliberale Institutionalismus entstand in den 1970er und 1980er Jahren (Schimmelfennig 2010²: 89) im Zuge kritischer Auseinandersetzungen mit dem Neorealismus (Lemke 2012³: 21; Zangl 2006²: 121). Zu seinen wichtigsten Vertretern zählt Robert O. Keohane (Schimmelfennig 2010²: 90). Aufgrund der zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten in wirtschaftspolitischen sowie sicherheitspolitischen Bereichen stellt der neoliberale Institutionalismus internationale Kooperationen ins Zentrum (Lemke 2012³: 21):

„Wir leben in einer Welt *wechselseitiger Abhängigkeiten* [Hervorhebung im Original], in der Ereignisse oder Entscheidungen in einem Staat nicht ohne Folgen für Politik oder Ökonomie anderer Staaten bleiben.“ (Spindler 2006²: 93)

Der neoliberale Institutionalismus ist auch unter der Bezeichnung des Neoliberalismus bekannt (Schimmelfennig 2010²: 89). Dies ist darauf zurückzuführen, dass in den 1980er Jahren alle Kritiker des Neorealismus von der Mehrheit der amerikanischen Wissenschaftler einheitlich als „neoliberal institutionalists“ bezeichnet wurden (Gu 2000: 63). Während einige Autoren (Gu 2000: 63) einen Unterschied zwischen neoliberalem Institutionalismus und Neoliberalismus sehen, bezeichnen andere Autoren diese Begriffe als Deckungsgleich, als Synonyme (Hartmann 2009²: 48), weil im Zentrum die internationale Kooperation steht.⁶⁶

Obwohl der neoliberale Institutionalismus als Gegenspieler zum Neorealismus gilt, teilen sie gewisse Annahmen. Wie im Neorealismus stellen auch im neoliberalen Institutionalismus einheitliche, egoistisch-zweckrational agierende Staaten die wichtigsten Akteure im anarchischen internationalen System dar, die zur Befriedung ihrer eigennützigen Interessen handeln (Schimmelfennig 2010²: 91f.; Zangl 2006²: 121). Im Vergleich zum Neorealismus, strebt der neoliberale Institutionalismus nicht nach Machtkonkurrenz, sondern nach Wohlfahrtskonkurrenz. Wohlfahrt meint hierbei den gesamten Eigennutzen eines Staates und

⁶⁶ Als Synonym für den neoliberalen Institutionalismus wird neben der Bezeichnung des Neoliberalismus auch häufig jene des liberalen Institutionalismus verwendet (Burchill/Linklater 2009 zitiert nach Lemke 2012³: 25).

fokussiert sich damit auch auf andere Ziele als die Gewährleistung von Sicherheit. (Schimmelfennig 2010²: 97f.) Somit liegt der thematische Fokus nicht mehr ausschließlich auf den sogenannten „high politics“, sondern auch auf den „low politics“ und schließt damit neben Sicherheitsfragen unter anderem auch wirtschaftliche Kooperationen sowie Menschenrechts- und Umweltfragen mit ein (Lemke 2012³: 47).

Aufgrund der anarchischen Struktur des internationalen Systems sehen sich beide Theorien mit dem Problem der Unsicherheit konfrontiert. Daher im neoliberalen Institutionalismus das anarchische internationale System durch die Strukturmerkmale Interdependenz und internationale Institutionen ergänzt wird, kann das Problem der Unsicherheit eingedämmt werden. (Schimmelfennig 2010²: 89ff.)

Unter Interdependenz wird allgemein eine „wechselseitige Abhängigkeit“ verstanden. Im Zusammenhang mit dem neoliberalen Institutionalismus kann der Begriff enger gefasst werden und setzt voraus, *„dass Staaten ihre zentralen Funktionen ohne die Zusammenarbeit mit anderen Staaten gar nicht, in hohem Maße unzureichend oder nur zu extrem hohen Kosten erfüllen können“* (Schimmelfennig 2010²: 93). In dieser Hinsicht ziehen alle Staaten einen positiven Nutzen aus internationalen Kooperationen auch wenn dieser unterschiedlich hoch ausfallen kann (ebd.: 93). Es handelt sich nicht wie beim Neorealismus um ein Nullsummenspiel, sondern um ein positives Gewinnspiel, um eine „win-win-situation“ (Lemke 2012³: 25). Des Weiteren geht der neoliberale Institutionalismus nicht nur davon aus, dass alle Staaten profitieren, sondern auch davon, dass Staaten gewisse Aufgaben nicht autonom lösen können. Somit sind auch Großmächte in zentralen Bereichen wie beispielsweise dem Klimawandel auf Kooperationen angewiesen.⁶⁷ In dieser Hinsicht ermöglichen internationale Kooperationen und Arbeitsteilung das Streben nach absoluten Gewinnen und führen damit zu einer Verschiebung von Macht- zu Wohlfahrtskonkurrenz. (Schimmelfennig 2010²: 93f., 97f.)

Trotz der Vorteile die sich aus internationalen Kooperationen ergeben und der teilweisen Notwendigkeit nach diesen Kooperationen, besteht die Gefahr des Betrugs, der Täuschung und Übervorteilung durch andere Staaten. Aus diesem Grund setzt sich das internationale System neben den Strukturmerkmalen der Anarchie und der Interdependenz auch noch durch internationale Regime, die die wichtigsten Institutionen darstellen, zusammen. (ebd.: 98-102)

⁶⁷ In dieser Hinsicht ist zum Beispiel die EU bzw. sind die Mitgliedsstaaten der EU im Bereich der Wanderungsbewegungen, die ein globales Phänomen darstellen, ebenfalls auf Kooperationen angewiesen, um diesem „Problem“ effektiv entgegenwirken zu können.

Internationale Regime sind problemspezifische und handlungsleitende Regelwerke ohne Akteursqualität. Sie legen somit Prinzipien und Normen für einen bestimmten Problembereich fest und schreiben bestimmte Verhaltensregeln, also was erlaubt und was verboten ist, vor und bieten im Rahmen des jeweiligen Problemfeldes Verfahren für Verhandlungen, Kontrolle sowie für Streitfälle und Sanktionen. (Schimmelfennig 2010²: 102; Zangl 2006²: 123) Durch die Festlegung von Regeln sowie der Überwachung der Regeleinhaltung und der Bestrafung des Regelbruchs durch internationale Regime werden die daraus entstehenden Transaktionskosten gesenkt und internationale Kooperationen begünstigt (Schimmelfennig 2010²: 90, 101).

Internationale Regime sind zwar mit internationalen Organisationen verbunden, stellen jedoch nicht dasselbe dar. Im Vergleich zu internationalen Regimen sind internationale Organisationen, in denen die Mitgliedsstaaten dominieren, handlungsfähig und besitzen somit Akteursqualität. Sie können an einem Regime mitwirken oder auch in Verbindung mit mehreren stehen wie beispielsweise die Vereinten Nationen oder auch die Europäische Union. Des Weiteren findet die Entstehung vieler internationaler Regime in internationalen Organisationen statt und diese verbinden meist auch mehrere Regime. Die Gründung internationaler Organisationen liegt häufig im Interesse der Staaten, weil die Organisationen im Rahmen internationaler Regime wichtige Aufgaben erfüllen. Durch die Mithilfe von internationalen Organisationen werden Transaktionskosten gesenkt und Interpretations-, Weiterentwicklung- und Sanktionierungsaufgaben erleichtert. Sie sind sozusagen für die Kontrolle der Regeleinhaltungen, die von internationalen Regimen vorgegeben werden, verantwortlich. (Schimmelfennig 2010²: 102f.)

Interdependenz und internationale Institutionen (Regime) begünstigen somit internationale Kooperationen, die zu Gewinnen aller Vertragsparteien beitragen. Die zunehmende internationale Interdependenz führt nicht nur zu einem wachsenden Bedarf an internationalen Kooperationen, sondern auch an internationalen Regimen und internationalen Organisationen, die durch Kontroll- und Sanktionsverfahren die Kooperationsbereitschaft der Staaten weiter fördern.⁶⁸ Durch die Strukturmerkmale Interdependenz und Regime des internationalen Systems können trotz Anarchie den Problemen der Unsicherheit und Machtkonkurrenz auch ohne Hegemonialmacht entgegengewirkt werden und der Handlungsspielraum für die Durchsetzung der jeweiligen staatlichen Interessen vergrößert werden. (Schimmelfennig 2010²: 92, 97, 105-112) Somit lautet die Kernhypothese des Institutionalismus: *„Je stärker die zwischenstaatlichen Beziehungen interdependent und institutionalisiert sind, desto höher*

ist die Wahrscheinlichkeit von Frieden und (weiterer oder vertiefter) internationaler Kooperation.“ (Schimmelfennig 2010²: 112)

4.2.3. Schlussfolgerungen aus den Theorien

Wie in Kapitel drei der vorliegenden Arbeit bereits dargestellt wurde, verfolgt die EU seit dem Tampere-Programm den Aufbau eines *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Seit den Terroranschlägen von 9/11 liegt ein starker Fokus der EU-Politik auf dem Sicherheitsaspekt. In diesem Zusammenhang werden Probleme der inneren Sicherheit mit asyl- und migrationspolitischen Fragen assoziiert. Internationale Migration wird zunehmend mit Terrorismus gleichgesetzt und als Gefahr der inneren Sicherheit der EU identifiziert. (Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006: 4; Nuscheler 2004²: 23) In diesem Zusammenhang wurden sowohl das Haager Programm als auch die Europäische Nachbarschaftspolitik unter Berücksichtigung der „Europäischen Sicherheitsstrategie“⁶⁹ entwickelt und identifizierten ebenfalls unerwünschte Migration als eine Gefahr (Geiger 2007: 63). Um die innere Sicherheit Europas zu garantieren, wird im Haager Programm die Wichtigkeit der Koordinierung der internen und der externen Dimension hervorgehoben (Rat der Europäischen Union 2005: C53/1). Die externe Dimension stützt sich hierbei auf die Partnerschaft mit Dritt-, Herkunfts- und Transitländern (ebd.: C53/5). Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten läuft letzten Endes darauf hinaus, „*die Nachbarstaaten [der EU] in die Lage zu versetzen, Aufgaben für die EU so wahrzunehmen, dass RFSR-relevante Sicherheitsinteressen unmittelbar befördert werden*“ (Kahl 2006: 295).

In diesem Zusammenhang beruht die Kooperation mit Partnerländern – wie beispielsweise der Ukraine – sowohl auf symmetrischen als auch asymmetrischen Beziehungen. Dadurch dass den Partnerländern keine explizite Beitrittsperspektive eröffnet wird, verfügen diese über eine gewisse Handlungsautonomie. Sie können zu potentiellen Gegnern der EU werden und damit europäische Sicherheitsinteressen gerade im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik gefährden. Daraus ergibt sich eine interdependente Beziehung zwischen der EU und den Partnerländern, die diesen eine bessere Verhandlungsposition einräumt (neoliberale Institutionalismus). (Simonis/Elbers 2011: 171) Des Weiteren hat die EU ein externes Grenz- (vgl. Krause 2009) und Migrationsregime (vgl. Geiger 2007) entwickelt, die im Sinne des

⁶⁸ Aufgrund immer wäherender internationaler Interdependenz wird kein Staat gegen Vereinbarungen verstoßen, weil er dadurch mit negativer Reputation belastet wird und ihm dadurch (notwendige) zukünftige Kooperationen verwehrt bleiben könnten („*Schatten der Zukunft*“ – Axelrod 1987) (Zangl 2006²: 127-131).

⁶⁹ Europäischer Rat (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003.

neoliberalen Institutionalismus Prinzipien und Regeln für die Kontrolle und Steuerung von Migration in benachbarten Drittstaaten festlegen.

Gerade die Ukraine zählt jedoch zu jenen Partnerländern der EU, die eine EU-Mitgliedschaft anstreben (Simonis/Elbers 2011: 169). Dadurch kann die EU als eine Art Hegemonialmacht auftreten und durch Anreize der Voll- oder zumindest der Teilintegration wie im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik Kooperationen zu Gunsten eigener Interessen gestalten (Neorealismus):

„Die Nachbarstaaten sollen sich wie ein „ring of friends“ (Prodi 2002) um die Union legen und diese gegenüber Drittstaaten sichern und vor Flüchtlingen, kriminellen Banden und Terroristen schützen.“ (Simonis/Elbers 2011: 181; Hervorhebung im Original)

4.3. Das Konzept des Europäischen Empires

Die Territorialität Europas weist einen ambivalenten Charakter auf. Einerseits verfügt sie über Merkmale des klassischen Territoriums, das sich durch fixierte Grenzen auszeichnet und andererseits sind Europas Grenzen unscharf, Teils offen und durchlässig, womit Europa eine Art (neo-)imperialen Etikett erhält. (Krause 2009: 355-258, 362f.) Im Folgenden soll auf die imperialen Züge Europas näher eingegangen werden, weil diese für die Analyse der EU zu ihren Nachbarstaaten von Relevanz ist.

Der moderne Nationalstaat zeichnet sich durch drei Merkmale aus: Staatsvolk (und eine gemeinsame Identität), Staatsgebiet (Territorium) und souveräne Staatsgewalt (politische Herrschaft). Diese Züge sind auch in Europa ersichtlich, jedoch in etwas ambivalenter Form. So existiert innerhalb Europas parallel zur Souveränität der Nationalstaaten auch eine politische Autorität der EU, die sich in verbindlichen Entscheidungen widerspiegelt. Neben die nationale Identität tritt die europäische Identität, die zumindest ein relatives Zugehörigkeitsgefühl vermittelt. Das Territorium der EU ist unscharf, weswegen die Grenzen sowohl nach innen als auch nach außen nicht als exakte Linien verortet werden können. (Krause 2009: 353, 355f.) *„Die postmoderne Ambivalenz der Grenzen Europas liegt gerade darin, dass sie zwar einerseits aufs Schärfste kontrolliert werden, dass sie jedoch andererseits in hohem Maße durchlässig und nicht einmal eindeutig verortbar sind.“* (Funk 1998 zitiert nach Krause 2009: 356) Die sich aus den Ambivalenzen herauskristallisierende neuartige politische Form Europas⁷⁰ wird häufig als imperial charakterisiert (Krause 2009: 358).

⁷⁰ Die Rede ist hierbei auch von einer postmodernen politischen Ordnung, die im Vergleich zur Ordnung des modernen Nationalstaates von Ambivalenz und Uneindeutigkeit gekennzeichnet ist (Krause 2009: 355).

Prinzipiell sind Imperien klar von Staaten abzugrenzen. Sie unterscheiden sich sowohl in der Bevölkerungsintegration im Inneren als auch der Grenzkonzeption. Während sich Staaten durch eine klare Grenzziehung auszeichnen, sind die Grenzen von Imperien unscharf und halbdurchlässig. Die imperialen Grenzen sind durch Abstufungen von Macht und Einfluss gekennzeichnet, weswegen Imperien keine gleichberechtigten Nachbarn kennen. (Münkler 2005: 16f.) *„Fast immer gibt es hier ein vom Zentrum in die Peripherie verlaufendes Integrationsgefälle, dem zumeist eine abnehmende Rechtsbindung und geringer werdende Möglichkeiten korrespondieren, die Politik des Zentrums mitzubestimmen.“* (Münkler 2005: 17) Obwohl eine stärkere Dynamik vom Zentrum in die Peripherie verläuft, um so den Machtbereich immer weiter nach Außen auszudehnen, besteht jedoch auch ein gewisser Sog der von der Peripherie ausgeht und damit die Expansion des Herrschaftsbereiches verstärkt (ebd.: 20f.). Trotz dieser Unterscheidung müssen sich diese zwei Organisationsformen, wie anhand der ambivalenten Ordnung der EU erkennbar ist, nicht ausschließen, sondern können einander überlappen:

„Imperiale Strukturen überlagern die Ordnung der Staaten, aber sie stehen nicht mehr an deren Stelle. Das macht es mitunter so schwer, Imperien zu identifizieren. Wer Imperialität lediglich als Alternative zu Staatlichkeit denkt, wird zu dem Ergebnis kommen, dass es heute keine Imperien mehr gibt. Wer dagegen von einer Überlagerung der Staaten durch imperiale Strukturen ausgeht, wird auf Macht- und Einflussgrößen stoßen, die nicht mit der Ordnung der Staaten identisch sind.“ (Münkler 2005: 18)

Der zunehmende Integrationsprozess sowie die seit den 1980er Jahren forcierten Erweiterungsrounds weisen politisch-institutionelle Strukturen und Mechanismen auf, die nach Bieling (2010: 223) durch imperiale Merkmale gekennzeichnet sind. Der Expansionsprozess der EU ist zwar nicht von einem nationalstaatlichen Zentrum geleitet (Bieling 2010: 223), jedoch setzt sich die EU aus stark integrierten Kernstaaten zusammen, von denen aus eine abgestufte Verbindlichkeit der Integration stattfindet. So besteht der innere Kern aus den Gründungsmitgliedern der EG, die sozusagen das Zentrum darstellen und den politischen Vertiefungsprozess intensiv forcieren. Der Kreis um den Kern bestimmt den Integrationsprozess nicht mit, nimmt jedoch daran teil. Daran schließt ein weiterer äußerer Kreis – auf den etwas später genauer eingegangen wird –, der sich aus Partnerländern zusammensetzt, an. (Krause 2009: 358f.)

Die imperialen Merkmale der EU weichen jedoch von jenen der Groß- und Weltreiche der Antike, von jenen des Mittelalters sowie der Neuzeit ab (Beck/Grande 2004 zitiert nach Bieling 2010: 223), weswegen es sich bei der EU um ein Imperium speziellen Typs handelt, das auch als „postmodernes“ (Cooper 2002), „posthegemoniales“ (Beck/Grande 2004), „post-

westfälisches“ (Schneckener 2005) oder „neu-mittelalterliches“ Imperium bezeichnet wird (Bieling 2010: 223f.). Mit Bezug auf die externe Dimension der imperialen EU sieht Bieling (2010: 224) die europäischen Strategien vor allem auch durch Zwang zum Nachteil der „kooperierenden“ Staaten gekennzeichnet.

Im Folgenden soll genauer auf die Kennzeichen Europas als „posthegemoniales Empire“ nach Beck und Grande (2004: 85ff.) eingegangen werden, das auf „*nationaler Entgrenzung, Freiwilligkeit, Konsens, transnationalen Verflechtungen und dem daraus erwachsenden politischen Mehrwert*“ (ebd.: 86) beruht.

Bevor jedoch die spezifischen Merkmale des europäischen Empires dargelegt werden, soll der Begriff des Empires erläutert werden. Der Begriff des Empires wird von Beck und Grande (2004: 87f.) bevorzugt, weil er den Begriff des Imperiums aus seinen ehemaligen Kontexten löst und ihn somit neu definiert. Im Vergleich zum Staat besteht die Art der Herrschaftsausübung in einer Beherrschung von Nichtbeherrschten. Dadurch verfügen die Herrschaftsunterworfenen über ein bestimmtes Maß formaler Autonomie (ebd.: 89), das unter einer dominierenden Metropole besteht:

„[Empire is a] system of interaction between two political entities, one of which, the dominant metropole, exerts political control over the internal and external policy – the effective sovereignty – of the other, the subordinate periphery.“ (Doyle 1986 zitiert nach Beck/Grande 2004: 90)

Die Aufgabe des Empires, wie auch des Staates, ist es die innere und äußere Sicherheit sowie Wohlfahrt zu gewährleisten. Dies gelingt ihr durch variable Grenzen und einer zunehmenden Ausdehnung bzw. Expansion nach außen. Dies kennzeichnet auch die Herrschaftslogik des Empires, das der Logik der fortwährenden Expansion und Entgrenzung folgt. Die Herrschaftstechnik des Empires zeichnet sich durch eine hierarchische Zentrum-Peripherie-Beziehung aus, das durch asymmetrische Mitgliedschaftsformen sowie Mitgliedschaftsrechte gekennzeichnet ist, um so das beherrschte Territorium einer besseren Kontrolle unterziehen zu können. (Beck/Grande 2004: 90-93)

Das *Europäische Empire* zeichnet sich nun durch zehn Merkmale aus (für die folgenden Darstellungen: Beck/Grande 2004: 101-114):

1. *Asymmetrische Herrschaftsordnung*
2. *Offene, variable räumliche Struktur*
3. *Multi-nationale gesellschaftliche Struktur*
4. *Integration durch Recht, Konsens und Kooperation*

5. *Wohlstand vs. Sicherheit*
6. *Horizontale und vertikale institutionelle Integration*
7. *Netzwerk-Macht*
8. *Kosmopolitische Souveränität*
9. *Ambivalenz von Entgrenzung und Begrenzung*
10. *Emanzipatorischer vs. despotischer Kosmopolitismus*

Da für die Analyse der externalisierten EU-Grenz- und Migrationspolitik in die Ukraine nicht alle Merkmale des Europäischen Empires von Relevanz sind, sollen im Folgenden nur die Merkmalspunkte 1, 2, 4, 5 und 9 näher erläutert werden.

Die asymmetrische Herrschaftsordnung des Europäischen Empires ist durch formale Ungleichheit gekennzeichnet. Die Mitglieder des Europäischen Empires zeichnen sich durch einen ungleichen Status sowie unterschiedliche Rechte und Pflichten aus, womit das Europäische Empire in vier Herrschaftszonen gegliedert werden kann:

- Die *Zone der vollständigen Integration*, die nur einen Teil der EU-Mitgliedsstaaten umspannt.
- Die *Zone der vertieften Kooperation*, die sich auf die vergemeinschafteten bzw. harmonisierten Politikbereiche der EU bezieht.
- Die *Zone der begrenzten Kooperation*, die die noch nicht vollständig harmonisierten Politikbereiche umspannt.
- Die *Zone der erweiterten Herrschaft*, die nach Vobruba (2004, 2007) die externe Peripherie und damit die Partnerländer der EU umschließt. Die Herrschaft in diesen Nicht-EU-Mitgliedsländern ist dadurch gekennzeichnet, dass diese Länder Regeln der EU übernehmen und an europäischen Programmen mitwirken.

In die vierte Herrschaftszone kann auch die Ukraine im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingegliedert werden.

Wie bereits mehrmals erwähnt, zeichnen sich Imperien und so auch das Europäische Empire durch keine festen Grenzen aus. Diese sind vielmehr variabel und einem ständigen Wandel unterzogen. Vor allem die linear gedachten Grenzen sowohl im Inneren der EU als auch die „Außengrenze“ sind einer ständigen Verschiebung unterzogen. In diesem Zusammenhang werden die inneren Grenzen schrittweise aufgehoben, während um das EU-Territorium der Aufbau einer Außengrenze angestrebt wird. Diese Außengrenze ist jedoch variabel, weil sie sich immer weiter in den Süden und Osten verschiebt und dadurch „*transnationale Räume*

überlappender Zuständigkeiten, Identitäten und Loyalitäten erzeugt werden“ (Beck/Grande 2004: 102).⁷¹

Ein wesentliches Merkmal durch das sich das Empire Europa im Vergleich zu jenen der Vergangenheit auszeichnet, ist der Verzicht auf Gewalt zur Begründung und Aufrechterhaltung des Imperiums. Das Europäische Empire beruht auf Konsens und Kooperation und die Integration in die jeweiligen Herrschaftszonen erfolgt durch freiwillige Vereinbarung sowie Anerkennung und Anwendung des europäischen Rechts. Die Verweigerung des EU-Beitritts ist somit die stärkste „Waffe“ der EU. Die auf Kooperation gestützte Integration kann jedoch in zweierlei Hinsicht in einer Gefahr der imperialen Überdehnung münden. Einerseits könnten die Kosten, die sich aus der Kontrolle der „Beherrschten“ ergeben, den daraus resultierenden Nutzen überschreiten und andererseits könnten die Kosten der Kooperationsbereitschaft selbst einfach zu hoch werden.

Wie bereits erwähnt, sind die Gewährleistung von Sicherheit und Wohlstand wesentliche Aufgaben von Imperien und stellen damit auch die Triebkräfte der Expansion dar. Um Sicherheitsproblemen zu begegnen werden die Grenzen immer weiter nach außen verschoben und damit jene Staaten, die die Sicherheit gefährden, der europäischen Kontrolle unterworfen. Wohlfahrtsproblemen wird durch immer währenden Zugang zu Absatzmärkten sowie zu knappen Ressourcen begegnet.

Im Hinblick auf die Ukraine beruht die Europäische Nachbarschaftspolitik ebenfalls auf einem Expansionsdrang der EU. Mit Hilfe der ENP sollen Nachbarstaaten einer europäischen Kontrolle unterzogen werden, um Bedrohungen der inneren wie der äußeren Sicherheit abzuwehren. Durch die Osterweiterung hat die EU neue Nachbarn erhalten, die sowohl wirtschaftliche, politische als auch soziale Probleme aufweisen (Streb 2008: 7). Des Weiteren wurde durch die Erweiterung mit einer zunehmenden Migration aus dem Osten nach Westen gerechnet (Nuscheler 2004²: 75f.). Aufgrund der zunehmenden Assoziierung von Migration mit Terrorismus und organisierter Kriminalität seit den Terroranschlägen von 9/11 wird Migration verstärkt als Sicherheitsproblem identifiziert (Nuscheler 2004²: 22f.). Die Europäische Nachbarschaftspolitik sowie die damit einhergehenden Aktionspläne sollen

⁷¹ Der zunehmende Abbau der inneren Grenzen (beispielsweise der Binnengrenzen) und der mittels eines EU-Grenzregimes aufbauenden Außengrenze wurde versucht in Kapitel drei dieser Arbeit darzustellen. Hierbei wurde bereits angedeutet, dass die Grenzen der EU nicht eindeutig verortbar sind. Dies ist vor allem, wie die folgenden Kapitel zeigen, Abkommen geschuldet, die eine zunehmende vorgelagerte Peripherie schaffen und in diese Aufgaben wie die Steuerung und Kontrolle von Migration externalisieren.

„Stabilität, Wohlstand und Sicherheit aller Betroffenen“ stärken (Europäische Kommission 2004b: 3) und dehnen damit die Kontrolle des Europäischen Empires immer weiter nach außen und in unserem Fall in die Ukraine aus.

Das letzte Merkmal des Europäischen Empires nach Beck und Grande auf das hier noch eingegangen werden soll, ist die Ambivalenz von Entgrenzung und Begrenzung. Wie bereits anhand der vorangegangenen Merkmale ersichtlich wurde, wird das Europäische Empire durch Expansion angetrieben. Es strebt somit nach Ausweitung und Entgrenzung. Diese Entgrenzung kann jedoch nicht unbeschränkt bleiben, weswegen sich das Europäische Empire stets selbst begrenzen muss. Somit ist die Expansionsdynamik der EU durch die Politikmuster der Grenzschiebung und Erweiterung gekennzeichnet (Vobruba 2004: 2f).

4.3.1. Die Zentrum-Peripherie-Beziehung des Europäischen Empires

Wie bereits erwähnt, setzt sich die EU in (neo-)imperialen Hinsicht aus einem Kerneuropa, das von mehreren (Sicherheits-)Kreisen umgeben ist, zusammen (Krause 2009: 358f.). Diese Zentrum-Peripherie-Beziehung folgt nach Vobruba (2004: 1) *„dem Muster konzentrischer Kreise mit einem Wohlstandskern und einer teintegrierten Peripherie“*. Die einzelnen Zonen zwischen Kern (Zentrum), Peripherie und erweiterter Peripherie zeichnen sich durch unterschiedlichen Wohlstand aus, der im Kern am Stärksten ist und mit zunehmender Entfernung von diesem Kern abnimmt. Zwischen dem Kern (Zentrum) und der Peripherie herrscht somit ein Wohlstandsgefälle, das die Gefahr birgt, Probleme der Peripherie wie Migration, Umweltbelastungen sowie politische Instabilitäten auf den Kern zu übertragen. Aus diesem Grund ist das wohlhabende Zentrum an einer Reduzierung dieses Wohlstandsgefälles und damit an der wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilisierung der Länder in ihrer unmittelbaren Peripherie interessiert. (Vobruba 2004: 2)

Durch die stetige Reduzierung des Wohlstandsgefälles der unmittelbaren Peripherie, grenzt an die ehemalige „arme“ Peripherie eine erweiterte Peripherie, die noch ärmer ist. Somit verschiebt sich das Wohlstandsgefälle immer weiter nach Außen und führt dazu, dass die nun integrierte Peripherie ebenfalls daran interessiert ist die Zonen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu stabilisieren und eine Art Pufferzone zu errichten, womit der wohlhabende Kern in zweifacher Weise abgesichert wird. In dieser Hinsicht nehmen die Erweiterungsrounds der EU kein Ende, sondern geben vielmehr Anlass zur weiteren Expansion, weil an der integrierten Peripherie stets eine neue Peripherie mit Problemen grenzen wird. (ebd.)

Durch die stetige Vertiefung der Integration, wird der wohlhabende Kern immer stärker mit den Problemen der Peripherie belastet, weswegen der Kern an der Sicherung der Außengrenzen sowie an den ökonomischen und politischen Gegebenheiten in seinem Umfeld interessiert ist (ebd.). Aus diesem ständigen Drang nach Expansion bei gleichzeitiger Abschirmung (Sicherung) des Territoriums aufgrund der zunehmenden Vertiefung der Integration ist die EU durch die Politikmuster der Grenzschießung und Erweiterung gekennzeichnet:

„Die Politik der Erweiterung läuft auf kalkulierte Inklusion der Peripherie hinaus, Grenzschießung auf Abschottung von Außeneinflüssen. Im Zusammenwirken von beiden reproduziert sich das Muster konzentrischer Kreise auch jenseits der Grenzen der EU. Grenzschießung und Erweiterung werden in unterschiedlichen Kombinationen realisiert.“
(Vobruba 2004: 2f.)

Die Peripherie wird somit einerseits als Problemquelle und damit als Gefährdung des Wohlstandskerns wahrgenommen, andererseits als Problemlösung identifiziert, womit sie die Rolle einer Schutz- bzw. Pufferzone einnimmt und vor Gefahren aus der erweiterten Peripherie abschirmt. Aus diesem Grund kann die Exklusionspolitik der EU, die auf Grenzschießung hinausläuft nur in Kombination mit kalkulierter Inklusion erfolgreich sein. Eine Politik der Exklusion verursacht gerade im Bereich der Migrationskontrollen enorme Kosten. (Vobruba 2007: 2f.) Die kalkulierte Inklusionspolitik stützt sich auf das Prinzip der eigennützigen Hilfe (Vobruba 1994 zitiert nach Vobruba 2007: 3). In dieser Hinsicht soll Problemen bereits am Entstehungsort begegnet werden, bevor sie sich grenzüberschreitend ausdehnen. Diese Politik zeigt sich beispielsweise in ökonomischer Aufbauhilfe oder in einer Stabilisierung der Politik vor Ort. Gerade im Zusammenhang mit Migration sollen durch die Inklusionspolitik Migrationsanreize (Push-Faktoren) minimiert werden. Die Peripherie wird somit am Wohlstand des EU-Kerns beteiligt. Die Inklusionspolitik ist jedoch auf die Kooperationsbereitschaft der Peripherie angewiesen, denn diese soll im Gegenzug für die Beteiligung am Wohlstandskern Exklusionsaufgaben übernehmen. Diese Exklusionsaufgaben zeigen sich in einer Vorverlagerung der Grenzkontrollen, womit die Peripherie Wanderungsbewegungen kontrollieren soll und für die Migrationsabwehr verantwortlich gemacht wird. Die Peripherie übernimmt die Rolle der sogenannten Pufferzone⁷². (Vobruba 2007: 3f.) Bisher hat sich die Peripherie stets auf diese Kooperation eingelassen, weil sie auf langfristige Sicht mit einer EU-Mitgliedschaft belohnt wurde:

⁷² Die Errichtung von Pufferzonen stellt auch eine Strategie im Rahmen des Neorealismus dar (Marx 2006: 143).

„[Die] Übernahme der Modernisierungslasten und der Kosten des Exklusionsauftrags durch die Nachbarländer *jetzt* im Tausch für begrenzte Teilhabe am Wohlstand *jetzt* und die Perspektive der EU-Mitgliedschaft samt Vollintegration in den Wohlstandskern *später*.“ (Vobruba 2007: 4; Hervorhebungen im Original)

Obwohl der Ukraine keine dezidierte Perspektive auf EU-Mitgliedschaft in Aussicht gestellt wird, übernimmt sie, wie in den folgenden Kapitel noch gezeigt wird, im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik genau diese Exklusionsaufgaben und fungiert damit als Pufferzone gegenüber der entfernten Peripherie. Die Kooperation wird hierbei in erster Linie durch Anreize, jedoch zu Gunsten der Interessen der EU (Croft 1999 zitiert nach Vobruba 2004: 6) abgewickelt (Neorealismus). Aufgrund dessen, dass jedoch Interdependenzen zwischen Zentrum und Peripherie bestehen, denn die Exklusionspolitik der EU kann nur in Kombination mit einer Politik der Inklusion erfolgreich sein, (Vobruba 2007: 2f.) befindet sich die Ukraine aufgrund der fehlenden Perspektive auf EU-Mitgliedschaft in einer stärkeren Verhandlungsposition und kann im Rahmen der Kooperationen auch Eigeninteressen durchsetzen und somit eine *win-win-situation* für beide Parteien ermöglichen (neoliberaler Institutionalismus).

4.4. Die Ukraine

Um die externalisierte EU-Grenz- und Migrationspolitik in Drittstaaten aufzuzeigen, wurde die Ukraine als Anschauungsbeispiel gewählt. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der Fokus dieser Arbeit auf der östlichen EU-Außengrenze liegen soll. Medien sind vorwiegend mit Berichten über Süd-Nord-Migration sowie über Menschenrechtsverletzungen an der südlichen EU-Außengrenze gefüllt. Tatsache ist jedoch, dass vor allem seit dem Zerfall der Sowjetunion sowie durch die Osterweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 Migranten sowohl aus dem Osten als auch über den Osten in die EU gelangen (vgl. Nuscheler 2004²: 73ff.). In diesem Zusammenhang stellt die Ukraine bereits seit Beginn der 1990er Jahre ein primär genutztes Transitland vieler Migranten und Asylsuchenden auf dem Weg in die EU dar (Kopp 2009: 32; Düvell 2008: 2). Jene Migranten und Asylanten, die es nicht nach Europa schaffen bzw. aus der EU in die Ukraine zurückgewiesen werden, sind in der Ukraine menschenunwürdigen Bedingungen ausgesetzt. Zum anderen wurde die Ukraine als Anschauungsbeispiel gewählt, weil die Beziehungen der EU zur Ukraine im Vergleich zu den anderen EU-Nachbarstaaten relativ weit fortgeschritten sind. So nimmt die Ukraine beispielsweise im Rahmen der ENP eine Vorreiterrolle ein (vgl. Böttger 2011¹²).

In den folgenden Kapiteln werden nun die geopolitische Lage und die politische Situation der Ukraine seit der Unabhängigkeit des Landes dargestellt. Diese überblicksmäßige Darstellung

soll zum einen die Gründe des europäischen Interesses an der Ukraine zum Ausdruck bringen. Zum anderen soll das politische Spannungsfeld, in dem sich die Ukraine zwischen Osten und Westen befindet, aufgezeigt werden. Gerade die zunehmende politische Orientierung der Ukraine Richtung Europa hat die europäische Externalisierungspolitik von Grenz- und Migrationskontrollen in die Ukraine begünstigt.

4.4.1. Die geopolitische Bedeutung der Ukraine

Das Wort Ukraine leitet sich aus dem slawischen Wort *okrayina* ab und bedeutet so viel wie Grenzland, womit die besondere geografische, kulturelle sowie politische Position der Ukraine gefasst werden kann (Human Rights Watch 2010: 19; Düvell 2006b: 1). Die Ukraine stellt nicht nur das primäre Grenzland zwischen Russland und der EU dar (Human Rights Watch 2010: 19), sondern vielmehr eine Brücke zwischen Europa und Asien (Düvell 2006b: 1): „*This explains why it is torn between the two principle players in this region, EU and Russia.*“ (Düvell 2006b: 1)

Im Sinne des Europäischen Empires stellt die Ukraine auch eine Art Schutz- bzw. Pufferzone dar, die das Zentrum vor Gefahren der erweiterten Peripherie abschirmen soll (Vobruba 2007: 2f.). Die Rolle der Pufferzone wird von William Walters (2004) als eine der Geostrategien der EU identifiziert. Walters versteht unter dem Begriff der Geostrategie die Instrumentalisierung des Territoriums. Hierbei löst er den Begriff aus seinem militärisch geprägten Verständnis und verwendet ihn als Zweck für neue Sicherheitsthemen wie Drogen- und Waffenhandel, Terrorismus sowie migrationsrelevante Themen wie Menschen schmuggel und Asyl. (Walters 2004: 678) Walters macht vier Geostrategien der EU fest, die einander auch überlappen können, nämlich die netzwerkgeregelte (Nicht)Grenze, das Grenzgebiet (March), die koloniale Grenze und den Limes. Im Hinblick auf die Ukraine ist die europäische Geostrategie des Grenzgebietes (March) anwendbar. „*The march [...] is something like an interzone between powers.*“ (Walters 2004: 684) In dieser Hinsicht stellt die Ukraine also eine Art Pufferzone zwischen Ost und West dar, die die innere Sicherheit des Kerns vor äußeren Gefahren schützen soll. Aus europäischer Perspektive dient die Ukraine in geostrategischer Hinsicht, wie auch bereits aus vorangegangenen Kapiteln ersichtlich wurde, einerseits als Pufferzone gegenüber irregulären Migranten, Flüchtlingen, Asylsuchenden und dem organisierten Verbrechen und andererseits gegenüber Russland. Die Rolle der Pufferzone wird, wie die folgenden Kapitel auch noch zeigen werden, unter anderem durch Abkommen wie das Rückübernahmeabkommen oder auch die „sichere Drittstaatenregelung“ unterstützt. Des Weiteren verweist Walters darauf, dass das Grenzgebiet ein temporäres Phänomen

darstellt, denn ehemalige Grenzgebiete (Peripherieländer der EU) wie beispielsweise Polen oder die Tschechische Republik fungierten ursprünglich als Pufferzone und waren nach ihrem EU-Beitritt an der Errichtung neuer Pufferzonen an ihren Grenzen interessiert. (ebd.: 684f.) Diese Geostrategie weist somit Parallelen zum Europäischen Empire auf.

Mit Bezugnahme auf Wanderungsbewegungen stellt die Ukraine ein Land dar, das sowohl von Aus- und Einwanderung⁷³ als auch im Speziellen von Transmigration gekennzeichnet ist (Düvell 2008: 1). Im Zusammenhang mit der externalisierten EU-Grenz- und Migrationspolitik ist vor allem die Ukraine als migrantisch genutztes Transitland für die vorliegende Arbeit von Bedeutung. In der internationalen Politik sowie im internationalen Recht gibt es keine einheitliche Definition von Transmigration (Düvell 2006 zitiert nach Europäische Kommission 2009: 96). Eine der ersten Definitionen stammt vom UN/ECE aus dem Jahr 1993 (zitiert nach ebd.: 96), wonach Transmigration definiert wird als „*migration in one country with the intention of seeking the possibility there to emigrate to another country as the country of final destination*“. Einfacher gefasst, umfasst Transmigration „*people who enter the territory of a state in order to travel on to another*“ (Council of Europe 2002 zitiert nach ebd.: 96). Obwohl diese Definitionen sehr vage sind, da sie weder die Zeitspanne im Transitland, noch die Intention hinter dem Migrationswunsch, genauso wenig wie die Bedeutung des endgültigen Ziellandes fassen (Europäische Kommission 2009: 96), ist diesen Definitionen gemein, dass das Transitland letztlich nur als Durchreiseland genutzt wird und die tatsächliche „Niederlassung“ in einem anderen Land geplant ist.

Die Ukraine wird vor allem seit Anfang der 1990er Jahre als primäres Transitland für Migranten auf dem Weg nach Europa genutzt, wobei festgehalten werden muss, dass ursprünglich 70 Prozent dieser Transmigranten auf legalem Wege in die Ukraine gelangt sind (Kopp 2009: 32). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Ukraine einigen Ländern visafreien Zugang gewährt und ihre Grenzen aufgrund schlechtausgestatteter und korrupter sowie ineffizienter Behörden vorwiegend durchlässig sind (Düvell 2006b: 1). Neben den durchlässigen Grenzen, lockeren Einreisekontrollen und liberalen Visaregularien kommt bei der Ukraine noch dessen geografische Lage zwischen Ost und West hinzu⁷⁴. Diese

⁷³ Die Position der Ukraine als Einwanderungsland resultiert unter anderem auch aus dem Umstand, dass es viele Migranten aufgrund der enormen Grenzschutzmaßnahmen nicht nach Europa schaffen und dann in der Ukraine als Zielstaat „zweiter Wahl“ bleiben (Geiger 2007: 61f.).

⁷⁴ Die Durchlässigkeit der ukrainischen Grenzen ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sich Staatsangehörige des ehemaligen Ostblocks bis zu 90 Tage visafrei in der Ukraine aufhalten können und dass die rund 2000 Kilometer lange sogenannte „grüne Grenze“ zwischen der Ukraine und Weißrussland sowie Russland mangelnder Kontrolle unterzogen wird (Speer 2012²: 60).

Eigenschaften bieten optimale Voraussetzungen für Transitmigranten. (Europäische Kommission 2009: 97; Speer 2012²: 60)

Die ukrainische Transitroute wird sowohl von legalen und irregulären Migranten (Europäische Kommission 2009: 97-100) als auch von Flüchtlingen und Asylsuchenden (Düvell 2008: 1f.) genutzt. Im Fall der Ukraine ist auffällig, dass die Zahl der (irregulären) Transmigration im Verhältnis zu den gesamten Wanderungsbewegungen als hoch bewertet werden kann. Die Zahl der an den östlichen und westlichen Grenzen der Ukraine aufgefangen irregulären Migranten hat sich im Zeitraum von 2003 bis 2007 mehr als versechsfacht (von 5.770 auf 36.612). (Europäische Kommission 2009: 99) Die Ukraine wird von einer Vielzahl an Migranten⁷⁵ unterschiedlicher Herkunft auf ihrem Weg nach Europa genutzt (Düvell 2006b: 5). Des Weiteren stellt die Ukraine auch eine wichtige Route in den Westen für Flüchtlinge und Asylsuchende dar (Düvell 2008: 2). Diese stammen aus 45 bis 50 verschiedenen Ländern (Düvell 2008: 2), von denen Afghanistan, Somalia, Tschetschenien sowie der Irak und Iran als Hauptherkunftsländer identifiziert werden können (Geiger 2007: 81).⁷⁶

Aufgrund der Tatsache, dass keine einheitliche Definition von Transmigration existiert und diese nur vage Formulierungen darstellen, die häufig zu einer Gleichstellung von Transmigration und irregulärer Migration führen (Europäische Kommission 2009: 96-98), ist der Begriff der Transmigration vorwiegend negativ behaftet: „*Transit migration is often equalised with irregular migration and conflated with immigration, refugee flows, human smuggling and trafficking.*“ (ebd.: 96) Gerade die Migrationsrouten in der Ukraine zeichnen sich nicht nur durch irreguläre Transmigration, sondern auch durch grenzüberschreitenden Menschenhandel aus (Geiger 2007: 72). So wird die Ukraine nicht nur als Herkunfts- sondern auch als Transitland von asiatischen und moldawischen „Opfern“ des Menschenhandels identifiziert (ICMPD⁷⁷ 2005 zitiert nach Geiger 2007: 73). Diese negative Konnotation stützt schließlich auch die europäische Identifikation von Migration als Sicherheitsrisiko. Mit Beginn der 1990er Jahre, in denen sich die Ukraine zu einem wichtigen Transitland von Migranten auf dem Weg nach Europa entwickelt hat (Kopp 2009: 32) und die EU schrittweise begonnen hat ihre Binnengrenzen ab- und die Außengrenzen aufzubauen, hat die

⁷⁵ So stammen die Transitmigranten aus den GUS-Staaten, China, Vietnam, Indien, Iran, Pakistan, Irak, Afghanistan, Westafrika und vielen mehr (Düvell 2006b: 5).

⁷⁶ In diesem Zusammenhang muss festgehalten werden, dass die Daten zu legalen und irregulären Migrationsarten sowie zu irregulären Transitmigranten in der Ukraine kaum verlässlich sind. Die vorhandenen Daten bieten enormen Spielraum für Interpretationen und werden von den jeweiligen Akteuren nach eigenen Interessen ausgelegt. (Geiger 2007: 71f.)

⁷⁷ ICMPD steht für *International Centre for Migration Policy Development* (Geiger 2007: 68).

Externalisierung der europäischen Migrationskontrolle in die Ukraine ihren Anfang genommen (Human Rights Watch 2010: 19; Geiger 2007: 63). Als mittlerweile unmittelbares Nachbarland der EU hat diese besonderes Interesse an der Stabilität der Ukraine vor allem auch im Hinblick auf migrationspolitische Bereiche (Düvell 2006b: 6).

4.4.2. Die politische Lage der Ukraine ab der Unabhängigkeit

Bereits seit der Unabhängigkeit der Ukraine⁷⁸ unmittelbar nach dem Zerfall der UdSSR befindet sich das Land in einem „*Spannungsfeld zwischen Moskau und der Europäischen Union*“ (Schulze 2012: 26). Sowohl Russland als auch die EU haben ein Interesse daran, die ehemaligen Sowjetrepubliken nach ihren Vorstellungen und Strategien zu transformieren (Samokhvalov 2007 zitiert nach Simonis/Elbers 2011: 171).

Gerade die Ukraine ist im Inneren durch große Heterogenität geprägt, die schließlich ihr Verhalten in der Außenpolitik prägt. Das Land verfügt über eine Vielzahl von Minderheiten wie Russen (ungefähr 17 Prozent), Polen, Ungarn und Rumänen. Des Weiteren ist das Land im Hinblick auf seine politische Ausrichtung gespalten. So tendieren die Westukraine und Kiew Richtung Westen und damit nach Europa, während die Ost- und Südukraine nach Osten und damit nach Russland streben. (Simonis/Elbers 2011: 184; Piehl 2005: 383) Der erste Präsident seit der Unabhängigkeit war Leonid Kravčuk, der von 1991 bis 1994 regierte. In seiner Amtsperiode verfolgte er das primäre Ziel der Bewahrung der Unabhängigkeit und begegnete Russland mit einer gewissen Distanz. Diese Politik sollte sich unter Leonid Kučma ändern. (Stetsevyč 2013; Piehl 2005: 383f.)

Wie bereits angeführt wurde, verfolgt die EU bei ihrer Politik mit der Ukraine sicherheitspolitische Interesse. Russland fasst die europäischen Schritte als Eingriff in die eigene Interessenzzone⁷⁹ auf (Malek 2009: 246). Russland begreift sich auch nach dem Zerfall der UdSSR als Weltmacht. Als euroasiatische Großmacht stellt sie einen machtpolitischen Gegenpol zur EU dar und versucht ihre möglichen Machtverluste durch die Bildung neuer regionaler Strukturen⁸⁰ zu begegnen. (Simonis/Elbers 2011: 183)

⁷⁸ Der 24. August 1991 markiert den Tag der Unabhängigkeit der Ukraine (Stetsevyč 2013).

⁷⁹ Russland und die Ukraine verbindet nicht nur eine langjährige gemeinsame Kultur und Geschichte, sondern die Beziehungen zueinander sind vor allem durch eine wirtschaftliche Abhängigkeit der Ukraine von Russland geprägt. (Simon 2007: 52f.) Besonders die ukrainische Abhängigkeit vom russischen Gas und Öl bringen die stetige Verbundenheit zum Ausdruck (vgl. Schulze 2012; Simon 2007).

⁸⁰ So schuf Russland im Jahr 2000 die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft, die sich aus Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan zusammensetzt, und im Jahr 2003 wurde der Gemeinsame Wirtschaftsraum, bestehend aus Russland, Ukraine, Belarus und Kasachstan, ins Leben gerufen (vgl. Fischer

Diesen östlichen und westlichen Interessenkonstellationen ist die Ukraine bis zum Jahr 2004 mit einer multivektoriellen Politik begegnet. In dieser Hinsicht wurde unter Leonid Kučma⁸¹ eine Politik, die sowohl Richtung EU, als auch Richtung Russland strebte, betrieben. (Malek 2009: 231) Von russischer Seite erhielt die Ukraine dadurch Gas zu billigeren Preisen und von der EU finanzielle Unterstützung zur Modernisierung des Landes (Piehl 2005 zitiert nach Simonis/Elbers 2011: 184f.).

Eine ausdrückliche Tendenz Richtung EU wurde erst unter Präsident Viktor Juščenko, der von 2004 bis 2010 Präsident der Ukraine war, betrieben (Schneider-Deters 2011: 45; Stetsevyč 2013). Die Amtsperiode von Viktor Juščenko wird mit der *Orangen Revolution* eingeleitet, als sich das Volk wegen Wahlfälschungen auf die Barrikaden stellte und demonstrierte. Mit der Orangen Revolution und dem daraus hervorgehenden Präsidenten Juščenko sollte sich die Ukraine Richtung Demokratie bewegen und Korruption, Amtsmissbrauch und Wirtschaftskriminalität bekämpft werden. (Simon 2007: 43ff.) Des Weiteren wollte Juščenko das Land nach „*westlichen politischen Werten von Freiheit und Pluralismus gestalten*“ (Simon 2007: 51). Seine Bestrebungen Richtung Europa brachte er stets zum Ausdruck. Er sieht die Ukraine als Teil Europas an: „*Die Ukraine hat teil an der europäischen Wertegemeinschaft, sie ist ihr verpflichtet und sie ist auf dem Weg zum Ende des Postkommunismus.*“ (Simon 2007: 52) Oberste Priorität in der Juščenko-Ära ist die Erlangung der EU-Mitgliedschaft (Simonis/Elbers 2011: 186). Um diese institutionelle Integration zu erreichen, nimmt die Ukraine in der Amtsperiode Juščenkos Kooperationen in Kauf, die vorwiegend der EU Nutzen bringen (vgl. Vobruba 2007) und auf die im weiteren Verlauf der Arbeit näher eingegangen werden wird.

Letzten Endes konnte die Hoffnung auf Veränderung, die mit der Orangen Revolution einherging, nicht befriedigt werden. Präsident Juščenko hat zunehmend an politischer Glaubwürdigkeit verloren und schließlich zu einem Machtwechsel im Jahr 2010 beigetragen. (vgl. Schulze 2011) Die ursprüngliche Annahme, dass mit dem neuen Präsidenten Viktor Janukovyč eine erneute Ausrichtung nach Russland einhergehen wird, hat sich nicht bestätigt.

2005 und Schulze 2005 zitiert nach Simonis/Elbers 2011: 183). Die weiteren Aktivitäten in Russland wie die Etablierung einer Zollunion, die sich aus Russland, Belarus und Kasachstan zusammensetzt oder die Etablierung des Einheitlichen Wirtschaftsraums, der die wirtschaftliche Integration und Kooperation der Mitglieder der Zollunion vertiefen soll, können als Schritte hin zur Planung der Gründung einer Eurasischen Wirtschaftsunion für das Jahr 2015 aufgezeigt werden (vgl. Polownikow 2012; Halbach 2012: 216-220).

⁸¹ Leonid Kučma regierte das Land von 1994 bis 2004. Seine Leistungen sind hierbei jedoch widersprüchlich. Einerseits hat er zu Wirtschaftswachstum beigetragen, andererseits kam es während seiner Amtsperioden zu einer Verschlechterung der Menschenrechte und der Pressefreiheit sowie zu einer Zunahme der Korruption und Förderung der Oligarchie. (Stetsevyč 2013)

Wie Juščenko strebt auch Janukovyč Richtung Europa, jedoch ohne Beharrung auf EU-Mitgliedschaft. Daraus schließt Schneider-Deters, dass sich die Ukraine eventuell als dritte Macht neben der EU und Russland etablieren möchte, jedoch ohne Erfolg, denn wenn die EU das Vakuum nicht füllt, wird es Russland machen. (Schneider-Deters 2011: 46-49)

Das seit der Unabhängigkeit der Ukraine bestehende Spannungsverhältnis, in dem sich die Ukraine zwischen Russland und der EU befindet, mündet im Jahr 2013 in einer erneuten Zuspitzung. Ende November 2013 beim Gipfel der Östlichen Partnerschaft in Vilnius sollte das Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, mit dem auch das DCFTA Freihandelsabkommen einhergeht, unterzeichnet werden (Fessenko 2013: 15). Diesem Abkommen, das eine pro-europäische Richtung der Ukraine bedeutet, steht Russland mit seiner Zollunion entgegen (Malygina 2013a: 19; Savin 2013: 18). Bis November 2013 war nicht absehbar in welche Richtung sich die Ukraine orientieren wird. Während die EU mit finanziellen Anreizen lockte, willigte Russland in den von der Ukraine gewünschten Beobachterstatus in der Zollunion ein (Malygina 2013a: 19f.). Letzten Endes wurden die Vorbereitungen für das Assoziationsabkommen am 21. November 2013 durch die ukrainische Regierung gestoppt (Malygina 2013b: 2) und damit Protestbewegungen der ukrainischen Bevölkerung ausgelöst (vgl. Malygina 2013b: 5; Malygina 2013c: 2ff.). Die Aussetzung der Verhandlungen kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Ukraine dem russischen Druck nachgegeben hat. Seit der zweiten Jahreshälfte hat Russland Handelssanktionen gegen die Ukraine verhängt und mittels Propagandakampagnen in den Medien den Untergang der Ukraine, wenn sich das Land für das Assoziationsabkommen mit der EU entscheidet, prophezeit. (Malygina 2013b: 2) Zum anderen hat die Ukraine eine Woche vor dem Treffen in Vilnius zwei Forderungen an die EU gestellt, auf die von europäischer Seite nicht eingegangen wurde. Zum einen verlangte die Ukraine eine finanzielle Entschädigung für Handelsverluste, die das Land aufgrund der russischen Aktionen erlitten hat. Zum anderen strebte die Ukraine nach der Bildung einer trilateralen Kommission, die sich aus der EU, der Ukraine und Russland zusammensetzen sollte. (Malygina 2013c: 5)

Wie sich die Beziehung zwischen der Ukraine und der EU weiterentwickelt, wird die Zukunft zeigen. Die ukrainische Regierung sieht jedoch im Aussetzen der Verhandlungen zum Assoziationsabkommen keine Absage an die EU (Malygina 2013b: 4), sondern stellt die Möglichkeit der Unterzeichnung des Abkommens im Frühjahr 2014 in Aussicht (Malygina 2013c: 5). Die EU selbst betont ebenfalls, dass die Tür nach Europa für die Ukraine noch offen steht (Malygina 2013c: 6).

4.5. Die Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in die Ukraine

In den folgenden Kapiteln soll nun im Konkreten die externalisierte EU-Grenz- und Migrationspolitik in der Ukraine aufgezeigt werden. Die bereits dargestellte ukrainische Politik seit den 1990er Jahren, die stets auch immer in Richtung Europa orientiert war, hat den Abschluss asymmetrischer Abkommen zu Lasten der Ukraine begünstigt. Vor allem das unter der Ära Juščenkos erwünschte Ziel auf EU-Beitritt hat die europäische Externalisierungspolitik von Grenz- und Migrationskontrollen in die Ukraine erleichtert. Mit Fokus auf die östliche EU-Außengrenze werden die Externalisierungsinstrumente der EU zuerst kurz allgemein erklärt und anschließend in Bezug zur Ukraine gesetzt. Zu den europäischen Externalisierungsinstrumenten in der Ukraine zählen der Abschluss bilateraler Abkommen zwischen der EU und der Ukraine sowie die dazugehörigen Aktionspläne, um eine effiziente Grenz- und Migrationskontrolle zu gewährleisten; der Aufbau von Lagern bzw. die Unterstützung bereits bestehender Lagerstrukturen in der Ukraine; die Etablierung von Asylsystemen, die europäischen Standards entsprechen und damit eine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes ermöglichen; die Zusammenarbeit mit der Agentur Frontex zur Aufrüstung der Grenzen. Diese Politik der Auslagerung von Kontroll- und Schutzmaßnahmen in die Ukraine (*remote control, remote protection*), die durch Wissens- und Technologievermittlung (*capacity-building*) unterstützt wird, dient schließlich der Befriedigung der europäischen Sicherheitsinteressen.

4.5.1. Der Beginn der Beziehungen

Ziel der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die bereits mit dem Vertrag von Maastricht erste Schritte hin zu einem normativen Rahmen erhalten hat, ist die Unterstützung von Nachbarstaaten im Hinblick auf eine liberale Demokratie, freie Marktwirtschaft sowie die Förderung von Menschenrechten vor Ort. Um dieses Ziel zu erreichen haben die EG und ihre Mitgliedsstaaten in den 1990er Jahren völkerrechtliche Verträge, die sogenannten *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* (PKAs), mit den osteuropäischen Partnerländern abgeschlossen. Die PKAs stellen eine Art Rahmenvertrag dar, der bestimmte Verpflichtungen für die Vertragsparteien enthält. Die Verträge gelten für eine Laufzeit von zehn Jahren⁸² und stützen sich auf die Annahme, dass die Vertragsparteien die gleichen Werte⁸³ teilen. Die

⁸² Nach Ablauf der zehn Jahre werden diese Verträge automatisch und stillschweigend um ein weiteres Jahr verlängert und dies geschieht so lange, bis ein vertieftes Nachfolgeabkommen abgeschlossen wird (Böttger 2011¹²: 172).

⁸³ Zu den Werten zählen beispielsweise Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit (Fontaine 2010: 19).

PKAs enthalten Kooperationsbestimmungen, die letztlich im Partnerland die Etablierung marktwirtschaftlicher Reformen begünstigen und demokratische Werte stärken. Den institutionellen Rahmen bilden ein Kooperationsrat, ein Kooperationsausschuss und ein Parlamentarischer Kooperationsausschuss. Der Kooperationsrat ist für die Überwachung der Einhaltung des Abkommens zuständig und tagt für gewöhnlich einmal im Jahr. (Lankosz 2009: 15f.)

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und der Ukraine zur Gestaltung ihrer zukünftigen Beziehungen setzten 1993 ein. Ergebnis dieser Verhandlungen war das am 16. Juni 1994 unterzeichnete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das jedoch erst am 1. März 1998 in Kraft trat. (Lankosz 2009: 17) Das PKA bildet die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine (Europäische Kommission 2004c: 3), auf dem die weiteren Beziehungen wie beispielsweise die Europäische Nachbarschaftspolitik⁸⁴ aufbauen (Böttger 2011¹²: 171).

Das PKA hat folgende Ergebnisse zum Ziel (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen 1994: Artikel 1):

- Schaffung eines Raums für den politischen Dialog sowie Vertiefung der politischen Beziehungen
- Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen vor allem in Bezug auf Handel und Investitionen
- Schaffung beidseitiger, vorteilhafter Beziehungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Finanzen, zivile Wissenschaft und Technik sowie Kultur
- Stärkung der ukrainischen Demokratie und wirtschaftlichen Entwicklung, die schließlich in einem Übergang zur Marktwirtschaft münden soll

Diese Ziele laufen letztlich auf marktwirtschaftliche und demokratische Reformen Seitens der Ukraine hinaus, wodurch das Abkommen einen asymmetrischen Charakter zu Lasten der Ukraine erhält (Lankosz 2009: 17). Zur Umsetzung der Reformen steht die EU mit finanzieller Hilfe bereit (1998: 118,4 Mio. Euro) (Europäische Kommission 2004c: 4f.). Des Weiteren wird bereits im PKA (1994: Artikel 27) die Bedeutung der irregulären Migration angesprochen und zukünftige Möglichkeiten zu deren Kontrolle angestrebt.

Das PKA mit der Ukraine gilt ursprünglich für einen Zeitraum von zehn Jahren und sollte somit bis Februar 2008 in Kraft bleiben. So lange das PKA jedoch durch kein

⁸⁴ Für die östlichen Nachbarländer der EU gelten die PKAs und für die südlichen Nachbarstaaten die im Zeitraum von 1997 und 2006 verabschiedeten Assoziierungsabkommen als Grundlage für die ENP (Böttger 2011¹²: 171).

Assoziierungsabkommen abgelöst wird, bleibt es bestehen und wird jährlich verlängert. Bereits im Jahr 2007 wurden Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen, das eine stärkere Angleichung der ukrainischen Gesetzgebung an jene der EU anstrebt, mit der Ukraine eingeleitet. Am 19. Dezember 2011 konnten die Verhandlungen beim EU-Ukraine-Gipfel abgeschlossen werden, eine Unterzeichnung des Abkommens ist jedoch noch nicht erfolgt. Die Unterzeichnung war auf dem Gipfel der Östlichen Partnerschaft am 28. bzw. 29. November 2013 geplant. (Auswärtiges Amt 1995-2013) Diese liegt wahrscheinlich aufgrund jüngster Ereignisse⁸⁵ vorläufig auf Eis (EU-Infothek 2013).

Im Dezember 1999 nahm der Europäische Rat auf dem EU-Gipfel in Helsinki eine „*Gemeinsame Strategie für die Ukraine*“ an (Europäischer Rat 1999b: Anlage V). Diese kann als positive Konsequenz auf die ukrainischen Bestrebungen Richtung Europa durch Präsident Kučma im Juni 1998 gewertet werden (Piehl 2005: 399; Europäische Kommission 2004c: 6). Diese Strategie strebt eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und der Ukraine an. Als Grundlage dient das PKA. (Europäische Kommission 2004c: 6)

In der Strategie wird bereits auf die besondere Bedeutung der Ukraine für Europa vor allem im Hinblick auf die „*Stärkung von Frieden, Stabilität und Wohlstand in Europa*“ hingewiesen (Europäischer Rat 1999b: Anlage V, Teil I). Des Weiteren strebt die EU nach einer intensiveren Zusammenarbeit mit der Ukraine in den Bereichen Justiz und Inneres. In diesem Zusammenhang besteht großes Interesse bei der Vertiefung der Kooperationen im Hinblick auf den Kampf gegen irreguläre Migration und Menschenhandel. Des Weiteren liegt ein starker Fokus auf der Grenzsicherung sowie der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Geldwäsche sowie des illegalen Waffen- und Drogenhandels. Ferner bedarf es auf ukrainischer Seite einer Anpassung ihrer Visaanforderungen an EG-Bestimmungen sowie der Einführung fälschungssicherer Reisedokumente. (Europäischer Rat 1999b: Anlage V, Teil II: III.ii.34, 35) In Bezug auf die irreguläre Migration ist die EU bestrebt ein Rückübernahmeabkommen mit der Ukraine abzuschließen, um so den Prozess der Rückübernahme ukrainischer Staatsangehöriger sowie Staatenloser und Drittstaatsangehöriger in die Ukraine zu verbessern. Darüber hinaus will die EU die Ukraine bei der „*uneingeschränkten Anwendung des Genfer Abkommens, einschließlich des Rechts auf Asyl*“

⁸⁵ Bedingungen zur Unterzeichnung von europäischer Seite wie beispielsweise das „Timoschenko-Sondergesetz“ wurden von der Ukraine noch nicht umgesetzt. Darüber hinaus scheint Russland Druck auf die Ukraine auszuüben und dadurch zu einer Verzögerung der Unterzeichnung beizutragen. (vgl. EurActiv 2013; EU-Infothek 2013) Diese Entwicklungen haben letztlich dazu geführt, dass sich nun auch das ukrainische Volk

und der Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung“ unterstützen. (ebd.: Anlage V, Teil III: 63) Im Rahmen der „Gemeinsamen Strategie“ ist bereits das europäische Eigeninteresse an der Gewährleistung der inneren Sicherheit erkennbar (vgl. auch Piehl 2005: 402).

Um eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zu gewährleisten, wurde am 10. Dezember 2001 ein *EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres* mit der Ukraine vereinbart. Im Aktionsplan wird das im Programm von Tampere definierte Ziel der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erneut aufgegriffen und als eine Art Grundstein für die Zusammenarbeit mit der Ukraine definiert. Der Aktionsplan zielt vorwiegend auf eine Problembewältigung in den Bereichen irreguläre (Transit-)Migration, Rückübernahme, Grenzsicherung, organisiertes Verbrechen, Menschenhandel, Korruption und internationaler Terrorismus ab. (Rat der Europäischen Union 2001b: 1)

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Asyl sowie Grenzverwaltung und Visa basiert hierbei auf europäischer Unterstützung der Ukraine bei der Umsetzung einer effizienten Migrationssteuerung und Integrationspolitik, Angleichung ukrainischer Rechtsvorschriften zu Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten an EU-Standards und Verbesserung der Rückübernahmeprozesse. Des Weiteren sollen Grenzkontrollen und –überwachung effizienter gestaltet werden und irregulärer Migration präventiv begegnet werden. In Bezug auf das organisierte Verbrechen soll die Ukraine bei der Bekämpfung des Menschenhandels und der Einschleusung irregulärer Migranten unterstützt werden. (ebd.: 2f.) In diesem Zusammenhang hat die Ukraine eine Reihe internationaler Übereinkommen wie die Genfer-Flüchtlingskonvention ratifiziert (Europäische Kommission 2004c: 12).

Mit dem PKA, der Gemeinsamen Strategie für die Ukraine und dem EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres wurden erste Schritte der europäischen Externalisierungspolitik in der Ukraine eingeleitet. Um die europäischen Sicherheitsinteressen sowie die Schaffung eines RFSR zu gewährleisten, strebt die EU eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Ukraine an. Neben der gemeinsamen Bekämpfung der irregulären Migration, des Menschenhandels und –schuggels sowie des organisierten Verbrechens zielen die vertiefenden Kooperationen auf die Umsetzung einer effizienten Migrationssteuerung und der Angleichung ukrainischer Rechtsvorschriften an europäische Standards ab.

wieder auf die Barrikaden stellt und für eine Unterzeichnung des Abkommens und damit für einen Weg der Ukraine Richtung EU demonstriert (Zeit Online 2013).

4.5.2. Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Bereits vor der Osterweiterung 2004 war der Europäischen Kommission bewusst, dass die Erweiterung eine Verschiebung der EU-Außengrenzen bewirkt und damit neue Nachbarstaaten für die EU nach sich zieht. Aufgrund der neuen europäischen Nachbarn, sah sich die EU mit Staaten konfrontiert, die sowohl wirtschaftliche, politische als auch soziale Probleme aufwiesen. (Streb 2008: 7; Vobruba 2007: 1) Diese Probleme strebte die EU im Sinne ihrer üblichen Expansionsdynamik zu stabilisieren, jedoch ohne dem Anreiz einer Beitrittsperspektive (Vobruba 2007: 1). Aus diesem Grund brachte die Europäische Kommission zeitgleich mit der EU-Erweiterung 2004 ein Strategiepapier⁸⁶ zur Etablierung der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* (ENP) heraus (Streb 2008: 7). Die ENP zielt darauf ab, „*die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Betroffenen gestärkt werden. Diese Politik dient der Vermeidung neuer Trennungslinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn [...].*“ (Europäische Kommission 2004b: 3)

Die ENP stellt den Rahmen der Beziehungen zwischen der EU einerseits und 16 Staaten⁸⁷ aus der östlichen Nachbarschaft, dem südlichen Kaukasus und Mittelmeerdrittstaaten andererseits dar (Böttger 2011¹²: 166). Hierbei baut die ENP auf den bereits bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit den östlichen Nachbarländern sowie auf den Assoziierungsabkommen (AA) mit den Mittelmeerdrittländern auf (Streb 2008: 54). Es können vier Komponenten (Lippert 2007: 3), die die Politik der ENP leiten, festgemacht werden. Das sind zum einen außen- und sicherheitspolitische Interessen, die basierend auf positiver Interdependenz darauf abzielen, an den Grenzen Stabilität und Sicherheit zu schaffen. Die Zusammenarbeit soll sich hierbei auf die Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen, zu denen beispielsweise irreguläre Migration, Terrorismus und das organisierte Verbrechen zählen, richten. Die zweite Komponente beinhaltet die Entwicklungspolitik der EU. In diesem Rahmen unterstützt die EU die Umsetzung politischer, wirtschaftlicher sowie sozialer Reformen vor Ort, um Demokratie zu stärken. (Lippert 2007: 3) Die dritte

⁸⁶ Europäische Kommission 2004b

⁸⁷ Zu den 16 Staaten zählen Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine im Osten sowie Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien und Tunesien im Süden (Böttger 2011¹²: 166).

Komponente beinhaltet die Heranführungsstrategie⁸⁸, mit der die EU die Nachbarländer durch asymmetrische Beziehungen integriert (Lippert 2007: 3), die im Sinne des Europäischen Empires strategische Ähnlichkeiten mit den Erweiterungen aufweist, jedoch ohne der Aussicht auf Beitritt (vgl. Vobruba 2007). Die vierte Komponente steht im Sinne der europäischen Außenhandelspolitik und strebt nach einem Ausbau der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen (Lippert 2007:3).

Zur Umsetzung und Implementierung der ENP dienen die mit den Partnerländern bilateral ausgehandelten Aktionspläne. Diese sind nicht bindend, sondern stellen vielmehr Absichtserklärungen der Vertragspartien dar. Die Grundlage der Aktionspläne bilden die von der Kommission erstellten Länderberichte. Diese enthalten eine Bewertung der bisherigen bilateralen Beziehungen und dessen Fortschritte sowie eine Bestandsaufnahme der aktuellen Lage in den Ländern. Je nach Land gelten die Aktionspläne für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren. (Böttger 2011¹²: 171f.) Der Aktionsplan mit der Ukraine wurde am 21. Februar 2005 für einen Zeitraum von drei Jahren verabschiedet (Malek 2009: 235).

Die Pläne stützen sich auf das Prinzip der Differenzierung, daher sie sowohl inhaltlich als auch zeitlich auf die jeweiligen Interessen und Möglichkeiten der Partnerländer abgestimmt sind (Lippert 2007: 5). Trotz der spezifischen Ausrichtung der Aktionspläne auf das jeweilige Nachbarland, folgen die Pläne allgemeinen Schemata. In dieser Hinsicht zielen die Aktionspläne zum einen auf Aktivitäten der Partnerländer ab, die die gemeinsamen Werte⁸⁹ sowie die Ziele der Außen- und Sicherheitspolitik stärken sollen (Europäische Kommission 2004b: 10). Zum anderen enthalten die Aktionspläne vereinbarte Prioritäten in verschiedenen Bereichen, die die Nachbarländer näher an die EU heranführen sollen (Europäische Kommission 2004b: 3, 10, 14-22)⁹⁰:

- Politischer Dialog
- Soziale Entwicklung und Wirtschaftspolitik
- Handel und Teilnahme am Binnenmarkt
- Justiz und Inneres (Grenzsicherung und –verwaltung, Steuerung der legalen Migration und Bekämpfung der irregulären)

⁸⁸ Mittel und Ausdruck dieser Heranführungsstrategie zeigen sich in vertieften Wirtschaftsbeziehungen, in einer Angleichung von Rechts- und Wirtschaftsordnungen sowie in einer Intensivierung sozialer Beziehungen (Vobruba 2007: 5).

⁸⁹ „Die Union beruht auf den Werten Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.“ (Europäische Kommission 2004b: 13)

⁹⁰ Vergleiche im Speziellen den *EU/Ukraine Action Plan* (2005).

- Verknüpfung der Nachbarn miteinander (z.B.: Energieversorgung, Infrastruktur)
- Unterstützung von „people-to-people“ Programmen und Projekten, die die Bevölkerung enger verknüpfen

Die Nachbarländer handeln somit jeweils bilateral mit der EU einen Aktionsplan aus, der eine auf das Land speziell zugeschnittene *Reform- und Kooperationsagenda* mit unterschiedlichen Prioritäten in den jeweiligen Bereichen darstellt (Streb 2008: 8). In diesem Zusammenhang soll bei der Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen eine sukzessive Angleichung an den Besitzstand der EU (*acquis communautaire*) erfolgen (Europäische Kommission 2003: 4). Neben der anvisierten Vertiefung politischer, sicherheitsrelevanter sowie wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine, zielt der Aktionsplan mit der Ukraine auch auf die Umsetzung sogenannter „cross border co-operations“ (EU/Ukraine Action Plan 2005: 1, 10). Im Speziellen sollen Grenzkontrollen und –verwaltung zwischen der Ukraine und Moldawien ausgebaut werden (EU/Ukraine Action Plan 2005: 10; Müller 2009: 17).⁹¹ Des Weiteren werden im Aktionsplan Verhandlungen über die Visa-Vergabe angestrebt, jedoch gekoppelt an die ukrainische Bereitschaft die Verhandlungen bezüglich Rückübernahmeabkommen voranzutreiben (EU/Ukraine Action Plan 2005: 30). Beide Aktivitäten zielen auf eine Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in die Ukraine ab. Durch die Vorverlagerung der Grenze soll die Ukraine für Kontrolle und Steuerung von Migration verantwortlich gemacht werden. (vgl. auch Müller 2009: 17) Der Aktionsplan stellt somit, wie Lankosz (2009: 18) anmerkt, „*ein Instrument zur Förderung der Systemtransformation in der Ukraine entsprechend den Interessen und Erwartungen der EU dar*“. Der asymmetrische Charakter der PKAs (Spanger 2011: 116) wird damit in den Aktionsplänen fortgesetzt (Lankosz 2009: 18).⁹²

Bis 2006 stellten TACIS⁹³ und MEDA⁹⁴ die Finanzinstrumente der ENP dar. Diese wurden durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) (Verordnung

⁹¹ Diese Kooperation ist auch unter dem Namen EUBAM bekannt. Für nähere Informationen zu dieser Mission vgl. <http://www.eubam.org/> [Zugriff: 10.11.2013]

⁹² Die Fortsetzung des asymmetrischen Charakters ist wahrscheinlich auch der Tatsache geschuldet, dass der Aktionsplan stets Bezug auf das PKA nimmt. In diesem Zusammenhang soll der Aktionsplan dazu beitragen die Bestimmungen des PKAs zu erfüllen: „*Its implementation will help fulfil the provisions in the Partnership and Cooperation Agreement [...]*.“ (EU/Ukraine Action Plan 2005: 1)

⁹³ TACIS steht für *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* und wurde bereits 1991 für die Länder Osteuropas, des südlichen Kaukasus und Zentralasiens etabliert. Als Antwort auf die verbesserten Beziehungen und Entwicklungen wurde für den Zeitraum von 2000 bis 2006 die Verordnung (EG) Nr. 99/2000 als Grundlage für die technische und finanzielle Unterstützung verabschiedet. (Frenz o.J.)

⁹⁴ MEDA steht für *Mésures d'accompagnement financiers et techniques* (Streb 2008: 53). Die technische und finanzielle Unterstützung der südlichen Mittelmeerraumländer erfolgte ab 1996 durch MEDA I (Verordnung

(EG) Nr. 1638/2006), dass die finanzielle und technische Unterstützung im Zeitraum von 2007 bis 2013 umspannt, ersetzt. Im Rahmen des ENPI werden von 2007 bis 2013 12 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. (Böttger 2011¹²: 173) Zur technischen Unterstützung dienen Elemente, die auch im Rahmen der Erweiterungsprozesse Anwendung fanden. Hierzu zählen zum einen TAIEX⁹⁵, das den Informationsaustausch zwischen Sachverständigen ermöglicht. (Böttger 2011¹²: 173; Lippert 2007: 11). Es stellt Expertise zur technischen Unterstützung bei der Einführung und Umsetzung der EU-Gesetzgebung (*acquis communautaire*) zur Verfügung (Lippert 2007: 11). Zum anderen steht das Element TWINNING, eine Kooperation der Verwaltungen der EU-Mitgliedsstaaten und den ENP-Staaten, zur Verfügung (Böttger 2011¹²: 173f.; Lippert 2007: 11).

Die Grundlage des Strategiepapiers zur ENP wurde bereits 2003 von der Europäischen Kommission unter dem Titel „Größeres Europa“ erstellt. Hierin stützt sie sich auf die Annahme, dass aufgrund bereits bestehender und durch die Osterweiterung vertiefender gegenseitiger politischer und wirtschaftlicher Abhängigkeiten zwischen der EU und ihren Nachbarländern gemeinsame Interessen bestehen, grenzüberschreitende Handels- und Investitionsströme auszubauen und länderübergreifende Gefahren und Bedrohungen zu bekämpfen (Europäische Kommission 2003: 3). Um nun Stabilität und Sicherheit sowohl innerhalb der EU als auch darüber hinaus zu schaffen, ist die EU bestrebt, *„eine Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft – eines Ringes befreundeter Staaten – zu entwickeln, mit denen die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält“* (Europäische Kommission 2003: 4). Die Schaffung einer Zone des Wohlstands folgt jedoch letztlich dem Prinzip eigennütziger Hilfe. In diesem Sinne löst das Europäische Empire Probleme vor Ort, damit sich diese nicht grenzüberschreitend ausbreiten. Die Logik der eigennützigen Hilfe läuft schließlich darauf hinaus, die Eigeninteressen des Europäischen Empires zur Schaffung eines RFSR zu realisieren. Durch die Stabilisierung der Nachbarstaaten, verringert sich das Wohlstandsgefälle zwischen Kern und Peripherie, wodurch der Zuwanderungsdruck ins Zentrum verringert wird. Die Europäische Nachbarschaftspolitik folgt somit dem Muster konzentrischer Kreise, um die Stabilitätsinteressen der EU zu befriedigen. (vgl. Vobruba 2004) Als Gegenleistung für die Umsetzung wirtschaftlicher, politischer und institutioneller Reformen wird den

(EG) Nr. 1488/96) und von 2000 bis 2006 durch MEDA II (Verordnung (EG) Nr. 2698/2000) (Europäische Union 2007).

⁹⁵ TAIEX = Technical Assistance and Information Exchange

Nachbarländern im Rahmen der ENP die Teilnahme am EU-Binnenmarkt, technische sowie finanzielle Hilfe, ein verstärkter politischer Dialog und besserer Zugang zu Programmen und Netzwerken der EU geboten (Streb 2008: 52f.).

Die Nachbarländer der EU sind aus europäischer Sicht sowohl Problemquelle als auch Problemlösung, wodurch die interdependente Beziehung zum Vorschein kommt. In diesem Sinne erhoffen sich beide Parteien im Rahmen der ENP eine „win-win-situation“, die einerseits von den Partizipationsinteressen der Nachbarländer und andererseits von den Stabilitäts- und Sicherheitsinteressen der EU angetrieben wird. Die auf Kooperation beruhende ENP bringt letztlich jedoch der EU mehr Nutzen als den Nachbarländern. Die Nachbarstaaten werden ganz im Sinne der europäischen Erweiterungspolitik ökonomisch und politisch stabilisiert, jedoch wird den Nachbarländern im Gegenzug keine Vollmitgliedschaft geboten. Dadurch erhalten sie weniger finanzielle Mittel, der Zugang zu den europäischen Märkten ist ein Privileg und kein Standard und sie verfügen über keine institutionalisierte Mitsprache im Rahmen der EU. In Bezug auf die Migrationskontrolle dient die ENP ebenfalls in erster Linie den Eigeninteressen der EU. Sie externalisiert die Grenz- und Migrationspolitik in die Nachbarländer und schafft sich somit eine Pufferzone, eine vorverlagerte Zone der Migrationsabwehr. (siehe auch Vobruba 2007: 2-4, 7f.) Die ENP ist somit, wie Simonis und Elbers (2011: 183) anführen, ein *„Tauschangebot zunehmender Integrationsgewinne [unterhalb der Vollmitgliedschaft] gegen die Kosten der Modernisierung und Stabilisierung gemäß europäischen Werten und Interessen“*. Trotz der Tatsache, dass die ENP und die dazugehörigen Aktionspläne den Anspruch erheben, den Interessen beider Vertragsparteien zu entsprechen, laufen die ausgehandelten Konditionalitäten vorwiegend zu Gunsten der EU hinaus und tragen damit zu einer Verfestigung ungleicher Beziehungen bei (Spanger 2011: 116).

Konfliktpotentiale im Rahmen der ENP bieten unter den Mitgliedsstaaten die verschiedenen geografischen Ausrichtungen und die unterschiedlichen Einstellungen bezüglich der Option auf Beitrittsperspektive (vgl. Lippert 2007; 2008). Der geografische Fokus der ENP, der sich sowohl auf die Nachbarländer im Süden als auch im Osten konzentriert, spiegelt vorwiegend die interne Interessenkonstellation der EU-Mitgliedsstaaten wider. Während Frankreich, Spanien, Portugal, Italien, Malta sowie Griechenland und Zypern ein hohes Interesse an der Stabilisierung des Mittelmeerraums hegen, bevorzugen die zehn neuen ostmitteleuropäischen Mitgliedsstaaten sowie Deutschland, Österreich und die nordischen Länder eine

Intensivierung der Beziehungen mit den östlichen Nachbarländern. (Lippert 2007: 4) Bezüglich der Eröffnung einer Beitrittsperspektive herrscht ebenfalls Uneinigkeit innerhalb der EU. So spricht sich Kerneuropa (EU-15⁹⁶) überwiegend gegen eine Beitrittsperspektive aus, während die 2004 und 2007 neu aufgenommenen EU-Mitgliedsstaaten für eine Beitrittsperspektive plädieren. Obwohl in den Abkommen zur ENP die Beitrittsperspektive nicht explizit erwähnt wird, setzen sich Länder wie Polen oder Litauen verstärkt dafür ein. Im Gegensatz dazu sprechen sich vor allem Frankreich, Spanien und die Beneluxstaaten energisch dagegen aus. (Lippert 2007: 7f.) Frankreich räumt jedoch ein, dass die bestehenden Konditionalitäten im Rahmen der ENP aufgrund der fehlenden Perspektive auf Beitritt nur marginal greifen. Jedoch steht für die osteuropäischen Nachbarn die Tür zur Mitgliedschaft noch einen Spalt offen. (Lippert 2008: 10f.) Gerade die Stimmen bezüglich einer Mitgliedschaft der Ukraine sind sehr ambivalent. So wird auch im Vertrag von Lissabon (2010) unter Artikel 49 eingeräumt, dass jeder europäische Staat, der die Werte der EU achtet und fördert, eine Mitgliedschaft beantragen kann. Die Ukraine im Speziellen wird, so Simonis und Elbers (2011: 186f.), sowohl in der Selbst- als auch in der Fremdperspektive als ein europäischer Staat identifiziert. Die EU-Mitgliedschaft stellt für Präsident Juščenko oberste Priorität dar (Linkevičius zitiert nach Simonis/Elbers 2011: 186) und im Rahmen der ENP und dem dazugehörigen Aktionsplan bekannte sich die Ukraine auch explizit zu den Werten der EU.

Um die Beziehungen der EU zu den östlichen Nachbarländern zu intensivieren und damit auch eine nach Polens Auffassung im Rahmen der ENP fehlende Ost-Süd-Differenzierung vorzunehmen, entwickelten die polnischen und schwedischen Regierungen 2008 die sogenannte *Östliche Partnerschaft* (Böttger 2011¹²: 169; Spanger 2011: 119). Die Östliche Partnerschaft soll die Beziehungen zwischen der EU und sechs Partnerländern, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine vertiefen und der bestehenden ENP eine stärker nach Osten gerichtete Dimension verschaffen. Die Östliche Partnerschaft zielt auf eine Beschleunigung politischer Assoziierungen sowie auf eine intensivere wirtschaftliche Integration. In den Partnerländern sollen politische und sozio-ökonomische Reformen gefördert und eine stärkere Anbindung an die EU ermöglicht werden. Wie bereits im Rahmen der ENP sollen auch in der Östlichen Partnerschaft Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Beteiligten sowie des gesamten Kontinents Europas gestärkt werden. Darüber

⁹⁶ Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich, Finnland, Österreich und Schweden

hinaus sollen Beziehungen der Partnerländer untereinander gefördert werden. Alle zwei Jahre treffen sich die Staats- und Regierungschefs der Östlichen Partnerschaft und jährlich findet ein Treffen der Außenminister statt. Ein Hauptaugenmerk der Partnerschaft liegt auf Visaerleichterungen im Gegenzug für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen. Langfristig soll eine vollständige Visafreiheit für bestimmte Partnerländern erzielt werden. (Rat der Europäischen Union 2009b: 5-8) Im Zeitraum von 2010 bis 2013 stehen in Summe 600 Millionen Euro für die Östliche Partnerschaft zur Verfügung (Böttger 2011¹²: 169). Polens Initiierung der Östlichen Partnerschaft sowie sein Auftreten innerhalb dieser verdeutlichen Polens strategisches Interesse an der Ukraine. Im Fokus der polnisch-ukrainischen Beziehungen stehen Themen wie die gesellschaftliche Versöhnung, kultureller Austausch, wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie auch Kooperationen in grenzrelevanten Fragen wie Ausbau und Sicherung von Grenzübergängen. In Bezug auf eine ukrainische Annäherung an die EU stellt Polen schon seit Jahrzehnten den wichtigsten Partner der Ukraine dar⁹⁷. (Klymenko 2011: 2-5)

Die polnische Positionierung ist ein gutes Beispiel für den laut Neorealismus egoistisch-zweckrational handelnden Akteur, der nach Sicherheit und Macht strebt. Polens Interesse fokussiert sich fast ausschließlich auf die östlichen Nachbarländer. Mit diesen möchte Polen nicht nur die Beziehungen intensivieren, sondern ihnen auch eine Beitrittsperspektive eröffnen. Des Weiteren setzt sich Polen für eine Konzentration der europäischen Finanzmittel im Osten ein und will dort Stabilität sicherstellen. Polens Interessen beruhen hierbei sowohl auf geografischen als auch strategischen Gründen. Polen erhofft sich in den angrenzenden Nachbarländern eine *„eigenständige ordnungspolitische Rolle zu spielen“*. (Spanger 2011: 112) Des Weiteren möchte Polen, ganz im Sinne des Europäischen Empires, nicht mehr Grenzland der EU sein (Spanger 2011: 112), denn *„jedes dem wohlhabenden Kern neu angelagerte Vollmitglied der Europäischen Union entwickelt seinerseits ein Interesse an einem sicheren und prosperierenden Vorfeld, an einer Pufferzone“* (Vobruba 2004: 2).

Im Jahr 2009 sind die Stimmen zu einer möglichen Mitgliedschaft der Ukraine noch immer sehr widersprüchlich (Simonis/Elbers 2011: 187f.). Die große Kooperationsbereitschaft der Ukraine ist womöglich auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Tür zur EU-Mitgliedschaft noch immer einen Spalt offen steht und die ambivalenten Stimmen hierzu noch nicht

⁹⁷ Vergleiche hierzu Piehl (2005: 388-390).

verstummt sind. Die ENP „ist zwar als Alternative zum Beitritt angelegt, je näher die ENP-Staaten den formulierten Zielen kommen, desto schwieriger wird es, ihnen den Beitritt zu verwehren“ (Jacobsen/Machowski 2007 zitiert nach Müller 2009: 11).

Wie nun gezeigt wurde, bot die Osterweiterung im Jahr 2004 der EU die Möglichkeit ihre bereits bestehenden Beziehungen zur Ukraine zu intensivieren. Neben gegenseitigen Abhängigkeiten verweist die EU erneut auf länderübergreifende Gefahren, die gemeinsam bewältigt werden sollten. Die Etablierung der ENP und des dazugehörigen Aktionsplans dienen letzten Endes wieder den Sicherheits- und Stabilitätsinteressen der EU. Aktivitäten zur Abwehr von Bedrohungen sind vorwiegend von der Ukraine zu tätigen. Die Ukraine wird dazu angehalten politische, wirtschaftliche und institutionelle Reformen umzusetzen sowie Maßnahmen zur Grenzkontrolle und –verwaltung auszubauen. Bei der Umsetzung dieser Aktivitäten wird die Ukraine mit finanziellen und technischen Mitteln seitens der EU unterstützt. Mittels der ENP wird schließlich die externalisierte EU-Grenz- und Migrationspolitik in der Ukraine weiter vorangetrieben. Darüber hinaus hat die EU eine Pufferzone, eine vorgelagerte Zone zur Abwehr von äußeren Gefahren, geschaffen. Aufgrund der Hoffnung auf EU-Beitritt ist die Ukraine diese Konditionen zu Gunsten der EU eingegangen.

4.5.3. Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice

Der überarbeitete Aktionsplan mit der Ukraine im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht wurde am 18. Juni 2007 angenommen (Malek 2009: 235). Der Aktionsplan bezieht sich auf das PKA, den *EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres* aus dem Jahr 2001 sowie den *EU/Ukraine Action Plan* von 2005. Des Weiteren stützt sich der Plan auch auf das *Haager Programm* und den dazugehörigen Aktionsplan sowie auf die *Strategy for External Dimension of JHA*. (Revised EU-Ukraine Action Plan 2007: 1f.) Der Aktionsplan aus dem Jahr 2001 stellt hierbei jedoch den Grundstein des überarbeiteten Aktionsplans dar⁹⁸:

„In accordance with its provision, the JHA Action Plan should be reviewed to strengthen, in concrete ways, the partnership between the EU and Ukraine and to take stock of progress made in the light both of the development of the EU’s area of Freedom, Security and Justice and of the new shared border.“ (Revised EU-Ukraine Action Plan 2007: 1)

⁹⁸ Kooperationen im Bereich Justiz und Inneres werden im Aktionsplan von 2005 nur kurz angeschnitten. Die Inhalte unter diesem Punkt bezogen sich vorwiegend auf die Aktivitäten im Rahmen des Aktionsplans aus dem Jahr 2001. (EU/Ukraine Action Plan 2005: 30)

In den jeweiligen Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht wurden im Rahmen des überarbeiteten Aktionsplans Ziele und Aktivitäten zur Umsetzung festgelegt. Jeder Bereich hat dabei unterschiedliche thematische Prioritäten:

- *Freiheit*: Fokus auf Migration, Asyl und irreguläre Migration; Grenzsicherung und Dokumentensicherheit
- *Sicherheit*: Kampf gegen Terrorismus und organisiertes Verbrechen sowie Menschenhandel und –handel; Drogenhandel, Korruption, Geldwäsche und andere illegale Aktivitäten
- *Recht*: Reformierung des Rechtswesens

(Revised EU-Ukraine Action Plan 2007: 2f.)

Im Folgenden sollen die Aktivitäten im Bereich der Freiheit näher erläutert werden. Diese sind für die vorliegende Arbeit von Relevanz, weil sie die Externalisierung migrations- und grenzrelevanter Aktivitäten in die Ukraine verdeutlichen.

4.5.3.1. Migration und Asyl

Im Bereich der Migrationspolitik soll die Ukraine geeignete Maßnahmen setzen, um eine effektive Verwaltung von Migrationsströmen zu gewährleisten. Hierzu zählen unter anderem die Etablierung eines adäquaten legislativen Rahmenwerks, die Sammlung von Daten und statistischem Material von Migrationsbewegungen, im Speziellen von irregulären Migranten und die Teilnahme an migrationsrelevanten Netzwerken und Foren. Der Kampf gegen irreguläre Migration steht hier vor allem im Fokus. Darüber hinaus sollen die Internierungslager für aufgefangene irreguläre Migranten an europäische Standards angepasst werden und ein Abschluss der Rückübernahmeabkommen mit der Ukraine erzielt werden. (Revised EU-Ukraine Action Plan 2007: 3f.)

Bezüglich der Asylpolitik wird im Rahmen des Aktionsplans großer Wert darauf gelegt, dass die Ukraine ihre asylrelevanten Gesetze an europäische Standards angleicht und wo es erforderlich ist, soll die Ukraine hierbei auch in enger Kooperation mit dem UNHCR stehen. Des Weiteren soll auch der Umgang mit Asylanträgen nach europäischen Standards erfolgen. Die Ukraine soll eine ordentliche Dokumentation von Asylsuchen und Flüchtlingen vornehmen und die Bedingungen in den Aufnahmезentren verbessern. Darüber hinaus soll die Ukraine das Recht auf Asyl sowie das Non-Refoulement-Prinzip, wie sie in der GFK gefordert werden, anerkennen und praktizieren. (ebd.: 4)

4.5.3.2. Grenzverwaltung und Visa

Im Rahmen der Grenzpolitik soll ein integriertes Grenzmanagement implementiert werden. In diesem Zusammenhang sollen institutionelle und administrative Rahmenwerke, die eine verbesserte Kontrolle und Überwachung der Grenze gewährleisten, gestärkt werden. Wie in der Migrations- und Asylpolitik gilt es auch in der Grenzpolitik bestehende Gesetze zu verbessern und an internationale Standards anzugleichen. Grenzposten sollen in quantitativer und qualitativer Hinsicht gestärkt und mobiler gemacht werden. In dieser Hinsicht sollen sowohl innerhalb des ukrainischen Territoriums, als auch an der Außengrenze verstärkt Grenzposten aufgestellt werden. Für Grenzaufgaben sollen spezifische Ausbildungen entwickelt werden und nur die dafür ausgebildeten Personen eingesetzt werden. Um den Informationsaustausch zu gewährleisten, soll eine gemeinsame Anlaufstelle eingeführt werden. Des Weiteren soll die Arbeit mit der Grenzschutzagentur Frontex aufgenommen werden und die EUBAM-Mission fortgesetzt werden. (Revised EU-Ukraine Action Plan 2007: 4f.)

Im Rahmen der Visapolitik ist die EU bereit ab jenem Zeitpunkt ukrainischen Staatsbürgern erleichterten Visazugang zu gewähren, ab dem das Rückübernahmeabkommen abgeschlossen ist. Die Möglichkeit der gänzlichen Visafreiheit für ukrainische Staatsbürger wird lediglich als Langzeitperspektive identifiziert. Mittels dem nationalen Visaregister sollen das Innen- und Außenministerium, die Behörden an den Grenzübergangsstellen sowie die diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland online miteinander verbunden werden. Um die Einreise von Drittstaatsangehörigen in die Ukraine zu minimieren, sollen die hierzu bereits beschlossenen Regelungen auf ukrainischer Seite implementiert werden. (ebd.: 5f.)

4.5.3.3. Dokumentensicherheit

Die Anstrengungen der Ukraine sollen dahingehend gestärkt werden sichere Reisdokumente auszustellen und hierbei die Mindestsicherheitsstandards der EU erfüllt werden. Dabei sollen computerlesbare Pässe und Reisedokumente eingeführt und eine zunehmende Vereinheitlichung von Sicherheitseinrichtungen wie biometrische Identifikationen forciert werden. Des Weiteren soll die Interpol Datenbank in Bezug auf gestohlene und verlorene Reisedokumente verstärkt genutzt werden. (Revised EU-Ukraine Action Plan 2007: 6)

Zur Implementierung, Überwachung sowie Festlegung veränderter Prioritäten wird im Einvernehmen mit den ukrainischen Behörden ein Scoreboard eingerichtet. Dieses wird

jährlich auf den neuesten Stand der Verhandlungen gebracht. Schwerpunktmaßnahmen unterliegen der regelmäßigen Kontrolle des Justiz- und Außenministeriums und eines eigenen Unterkomitees. Darüber hinaus finden regelmäßige Treffen zwischen ukrainischen Repräsentanten, Vertretern der EU-Mitgliedsstaaten sowie der Europäischen Kommission statt, um Belange im Zusammenhang mit dem Aktionsplan zu besprechen. (ebd.: 12f.)

Einerseits zeigen die angeführten Maßnahmen den asymmetrischen Charakter des Aktionsplans auf wie sie bereits im Rahmen des PKAs und des Aktionsplans von 2005 ersichtlich waren. Die Ukraine soll Aktivitäten umsetzen, die die Interessen der EU widerspiegeln. Andererseits laufen die umzusetzenden Maßnahmen auf eine Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in die Ukraine hinaus. Die Grenzkontrollen sollen effizienter gestaltet und aufgerüstet werden, Reisedokumente sollen gewisse Sicherheitsstandards gewährleisten und Migrationsbewegungen sollen akribisch beobachtet und dokumentiert werden. Dadurch wird angestrebt irreguläre Migration bereits vor Ort zu bekämpfen. Des Weiteren soll der Umgang mit Asylsuchen, angefangen von der Bearbeitung von Asylanträgen bis hin zu besseren Bedingungen in Auffangzentren, verbessert werden. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Ukraine fähig ist, faire und adäquate Asylprozesse durchzuführen.

In den folgenden Kapiteln werden zum einen die finanziellen und technischen Mittel, die die Ukraine von der EG unter anderem für die Umsetzung grenz-, migrations- und asylrelevanter Aktivitäten erhält, näher erläutert. Zum anderen wird die Rolle von IOM und UNHCR bei der Unterstützung der Umsetzung dieser Aktivitäten in der Ukraine aufgezeigt.

4.5.4. Die finanzielle und technische Unterstützung der Ukraine

Die Europäische Gemeinschaft ist der wichtigste Geldgeber der Ukraine (Europäische Kommission o.J.a: 10). Seit 1991 erhält die Ukraine sowohl von der Europäischen Kommission als auch von einzelnen EU-Mitgliedsstaaten finanzielle Mittel (Geiger 2007: 65; Piehl 2005: 404). Die finanziellen Mittel belaufen sich hierbei auf rund 2,4 Milliarden Euro seit 1991 (Europäische Kommission o.J.a: 10). Diese Gelder wurden im Rahmen des TACIS-Programms, als Mikrofinanzhilfe sowie im Zuge humanitärer Hilfe bereitgestellt (Europäische Kommission 2004c: 4; Europäische Kommission o.J.a: 10).

Im Rahmen des TACIS-Programms werden Mittel für einzelstaatliche, regionale und grenzübergreifende⁹⁹ Bereiche sowie für die nukleare Sicherheit zugewiesen (Europäische Kommission o.J.a: 10). Allgemeiner Fokus des TACIS-Programms liegt in der Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse und in der Unterstützung des Marktübergangs. Geografisch konzentriert sich das Programm auf die Länder Osteuropas und Zentralasiens. (Europäische Kommission 2004c: 5) Im Zeitraum von 2000 bis 2006 wurden im Rahmen von TACIS der Ukraine 35 Millionen Euro für Projekte in Bereichen des Migrationsmanagements und der Grenzkontrollen zugewiesen (Human Rights Watch 2010: 25).

Ein erheblicher Teil der finanziellen Mittel stellt die EU für migrationsrelevante Aktivitäten zur Verfügung. So erhielt die Ukraine im Zeitraum von 1991 bis 1998 1,2 Milliarden Euro, um Migrationsbewegungen bereits präventiv zu begegnen. Ein Großteil der Finanztransfers wurde für den ukrainischen Grenzschutz aufgebracht. Hierfür erhielt die Ukraine im Zeitraum von 1996 bis 2003 rund 117 Millionen Euro. Hierzu erhielt die Ukraine von 2002 bis 2003 zusätzlich 37,5 Millionen Euro für Grenzschutzmaßnahmen. 2005 und 2006 wurden im Rahmen des CBC TACIS-Programms für die neuen unabhängigen Staaten (ehemalige Sowjetrepubliken) weitere 61,5 Millionen Euro aufgewendet. Weitere Gelder wurden der Ukraine für den Kampf gegen irreguläre Migration und Menschenhandel zur Verfügung gestellt. So erhielt die Ukraine für die administrative und legislative Reformierung ihrer Migrationspolitik rund 300 Millionen Euro im Zeitraum von 2000 bis 2005. (Geiger 2007: 65)

2007 wurden die ENP-Finanzinstrumente TACIS und MEDA durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ersetzt (Böttger 2011¹²: 173). Im Rahmen des ENPI will die EU ihre Beziehung mit der Ukraine vertiefen. Die engeren Beziehungen sollen in einer wirtschaftlichen Integration, einer intensiveren politischen Kooperation sowie in einer engeren außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit resultieren. Das ENPI dient der Unterstützung des Reformprogramms in der Ukraine. Die Aufteilung der EG-Hilfe im Rahmen des ENPI folgt der Prioritätenliste im *EU/Ukraine Action Plan* von 2005. Wie im TACIS-Programm werden auch im Rahmen des ENPI Mittel

⁹⁹ Bereits 1996 wurde das TACIS-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Cross Border Cooperation Programme – CBC) entwickelt, um wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in den Grenzgebieten Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Slowakei auf der einen Seite und Russland, Belarus, Ukraine und Moldau auf der anderen Seite zu fördern (Rechnungshof 2001: 3f.). Die Etablierung des CBC hatte besondere Bedeutung, daher es auch die Länder in den Fokus nimmt, die nach der Osterweiterung die neuen Nachbarländer der EU darstellen. Instabile Situationen außerhalb der EU sollten somit bereits vorab stabilisiert werden. (Rechnungshof 2001: 3f.)

für grenzübergreifende Zusammenarbeit (ENPI-CBC) aufgewendet. Im Zuge der ENPI-CBC-Programme werden eine effiziente Grenzsicherung gefördert und wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie „people-to-people“ Kontakte auf beiden Seiten der Grenze begünstigt. (Europäische Kommission o.J.a: 2, 14f., 20) Die Ukraine nimmt an vier ENPI-CBC-Programmen teil (ebd.: 20), für die folgende finanzielle Mittel von 2007 bis 2013 bereitgestellt werden (Europäische Kommission o.J.c: 29):

- Das Programm *Polen-Ukraine-Belarus* wird in Summe mit rund 186 Millionen Euro ausgestattet.
- Das Programm *Ungarn-Slowakei-Ukraine-Rumänien* wird mit rund 68 Millionen Euro unterstützt.
- Das Programm *Rumänien-Moldau-Ukraine* wird mit ungefähr 127 Millionen Euro ausgestattet.
- Das *Schwarzmeerprogramm* wird mit rund 17 Millionen Euro finanziert.

Um die technische und finanzielle Hilfe für Drittstaaten im Bereich Migration und Asyl zu verstärken, wurde im Jahr 2004 ein spezielles Programm unter dem Titel *AENEAS* (Verordnung (EG) Nr. 491/2004) entwickelt. Dieses Programm soll Drittländer bei der Steuerung von Migration unterstützen. Darüber hinaus soll das Programm bereits bestehende Aktivitäten in Bereichen der Migrationssteuerung, Rückkehr und Wiedereingliederung von Migranten in ihre Herkunftsländer, Grenzkontrollen sowie Asyl, Flüchtlinge und Vertriebene ergänzen. (Verordnung (EG) Nr. 491/2004: 1f.) Das Programm war für einen Zeitraum von 2004 bis 2008 angedacht, wurde aber schließlich auf einen Zeitraum von drei Jahren, von 2004 bis 2006, gekürzt. In dieser Periode wurden Projekte¹⁰⁰ mit Drittstaaten im Bereich der Migrationspolitik mit rund 120 Millionen Euro finanziert. (Europäische Kommission o.J.b: 2) Des Weiteren wurden im Rahmen von *AENEAS* rund drei Millionen Euro von 2004 bis 2006 für ukrainische Grenzschutzmaßnahmen aufgewendet (Geiger 2007: 65). Die Zusammenarbeit zwischen der EG und Drittstaaten soll im Rahmen des Programms darauf abzielen:

- legale Migration durch Verbesserung der Rechtsvorschriften und Bewusstseinsbildung zu fördern,
- irreguläre Migration zu bekämpfen und dessen Folgen klar aufzuzeigen,

¹⁰⁰ Für eine Darstellung der Projekte mit der Ukraine im Bereich der Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik, die im Rahmen von *AENEAS* unterstützt wurden, vergleiche Europäische Kommission (o.J.b: 70f., 74, 77-79, 83, 87, 89f.).

- Rechtsvorschriften im Bereich des völkerrechtlichen Schutzes zu entwickeln,
- Aufnahmekapazitäten für Asylsuchende und Flüchtlinge in Drittländern zu verbessern,
- das Prinzip der Nichtzurückweisung in Drittstaaten zu gewährleisten,
- eine präventive Politik in Drittstaaten, die sowohl irreguläre Migration als auch den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten bekämpft, zu etablieren und
- die Rückübernahme und Wiedereingliederung von Personen in das betreffende Drittland sicherzustellen.

(Verordnung (EG) Nr. 491/2004: 2f.)

Aufgrund des vorzeitigen Auslaufens des AENEAS Programms 2006 wird ein neues *Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl* (KOM (2006) 26 endgültig) für einen Zeitraum von 2007 bis 2013 entwickelt. Das neue Programm soll die Maßnahmen im Rahmen von AENEAS fortsetzen. (Europäische Kommission 2006: 5f.)

Das thematische Programm¹⁰¹ verfolgt das allgemeine Ziel „spezifische ergänzende Hilfe für Drittländer zu erbringen, um sie in ihren Bemühungen zu unterstützen, eine bessere Steuerung der Migrationsströme in jeder Hinsicht zu gewährleisten“ (Europäische Kommission 2006: 8). In geografischer Hinsicht sollen zwar alle Nachbar- und Entwicklungsländer umspannt werden, jedoch liegt der Schwerpunkt auf den südlichen und östlichen Migrationsrouten, die Migration in die EU begünstigen. Wie AENEAS dient auch das thematische Programm als Ergänzung zu bestehenden Maßnahmen. Das Programm soll die wichtigsten Tätigkeitsbereiche im Rahmen der Migrationspolitik umspannen. In diesem Rahmen zielt es jedoch nicht darauf ab die Ursachen von Migration in den Fokus zu nehmen. Das thematische Programm dient vielmehr dem Kapazitätsaufbau wie beispielsweise in Form von Ausbildungsmaßnahmen. (ebd.: 8f.) Neben dem allgemeinen Ziel der Steuerung von Migrationsströmen soll das thematische Programm fünf weitere Aufgaben umsetzen, nämlich:

- die Wechselwirkungen von Migration und Entwicklung fördern, um ein Mehr an Entwicklung durch eine bessere Migrationssteuerung zu gewährleisten,
- die Steuerung von Arbeitsmigration unterstützen,

¹⁰¹ Grundlage stellt die Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 (Europe Press releases RAPID 2007a). Unter Artikel 16 der Verordnung sind die Ziele und Tätigkeitsbereiche des Programms aufgelistet (Europäische Kommission 2010a: 4).

- irreguläre Zuwanderung unter anderem durch verstärkte Grenzkontrollen und Dokumentensicherheit bekämpfen und die Rückübernahme irregulärer Migranten begünstigen,
- Migranten vor Ausbeutung, Misshandlung und Ausgrenzung schützen und
- Unterstützung von Aktivitäten, die einen besseren Schutz und Umgang mit Asylanten und Flüchtlingen ermöglichen. (ebd.: 10-14)

Für den gesamten Zeitraum sollen finanzielle Mittel im Umfang von rund 380 Millionen Euro aufgewendet werden. Davon entfallen für die ersten vier Jahre 50 Millionen Euro auf die östlichen Migrationsrouten. (Europe Press releases RAPID 2007a) Im Zeitraum von 2007 bis 2008 wurden im Rahmen des thematischen Programms 54 Projekte¹⁰² finanziert (Europäische Kommission 2010a: 5).

Anhand der Darstellung der finanziellen Mittel, die Seitens der EU in die Ukraine fließen, wird ersichtlich, dass diese Gelder vorwiegend für einen verbesserten Aufbau von Grenzkontrollen sowie für eine effiziente Steuerung von Migration, die unter anderem irreguläre Migration abwehren soll, aufgewendet wird. Der finanzielle Aufwand für den Aufbau von Schutzkapazitäten für Asylsuchende oder besonders gefährdete Gruppen ist marginal. (vgl. Human Rights Watch 2010: 25-29)

4.5.5. Die Bedeutung von IOM und UNHCR

Wie bereits angeführt erhält die Ukraine enorme finanzielle Mittel sowohl von der EU-Kommission als auch von einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zur Umsetzung präventiver Maßnahmen, die die Push-Faktoren für Migration bereits in den Herkunftsländern eindämmen sollen. Der Hauptteil dieser Gelder fließt jedoch nicht direkt an die Regierungen vor Ort, sondern wird vielmehr internationalen Organisationen (IOs) für die Implementierung grenz- und migrationspolitischer Maßnahmen zur Verfügung gestellt. (Geiger 2007: 64-66) Gerade im Bereich der Grenzkontrollen ist die EU nach eigenen Angaben bei direkten Verhandlungen mit Drittstaaten nur begrenzt fähig ihre eigenen Interessen durchzusetzen:

„[B]ei Verhandlungen oder Beratungen mit Drittländern sowie in den Fachgremien internationaler Organisationen, in denen [es] direkt oder indirekt um Grenzkontrollen geht, gerät die Fähigkeit der EU, ihre eigene Politik durchzusetzen, auf den Prüfstand.“ (Europäische Kommission 2002: 6)

¹⁰² Für eine Darstellung der im Zeitraum von 2007 bis 2008 im Rahmen des thematischen Programms mit der Ukraine durchgeführten Projekte im Bereich der Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik vergleiche Europäische Kommission (2010a: 31, 33-36, 38, 44, 46, 71).

Mittels der Zusammenarbeit mit IOs wie der *International Organization for Migration* (IOM) oder dem *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) wird die Verhandlungsmacht der EU in Bereichen der Migrations- und Asylpolitik gegenüber Drittstaaten gestärkt (Geiger 2007: 66ff.).¹⁰³

Im Hinblick auf die Arbeit in der Ukraine erhält die IOM¹⁰⁴ das Gros der EU-Finanzmittel, um migrationsrelevante Maßnahmen umzusetzen. Die Aktivitäten der IOM fokussieren sich hierbei auf die Förderung des Ausbaus von Grenzschutzmaßnahmen, die Umsetzung von Maßnahmen zur Vorbeugung des Menschenhandels sowie der irregulären Migration, die Etablierung von Schutz- und Reintegrationsmaßnahmen für Opfer des Menschenhandels und Maßnahmen zur Rückführung abgelehnter Asylbewerber sowie irregulärer Migranten. Zur effizienten Umsetzung ihrer Aufgaben hat sich die IOM ein Netzwerk, bestehend aus 90 lokalen sowie internationalen Nichtregierungsorganisationen (NROs/INROs), aufgebaut. (Geiger 2007: 67) Des Weiteren wirkt die IOM auch bei der Umsetzung von Projekten, die den Bau von Internierungslagern in der Ukraine zum Ziel haben, mit (Speer 2012²: 66). Die IOM ist bereits seit den 1990er Jahren in der Ukraine tätig und hat dort eine Art Vorreiterrolle bei der Umsetzung der Vorverlagerung des EU-Migrationsmanagements (Kopp 2009: 32).

Wie die IOM ist auch der UNHCR für eine Reihe von migrations- und asylpolitischen Aufgaben in der Ukraine tätig. In dieser Hinsicht hat der UNHCR ein Netzwerk von NROs und INROs aufgebaut, die sich für Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden und bereits anerkannten Flüchtlingen einsetzen. Der UNHCR ist für die EU-Mitgliedsstaaten von besonderer Bedeutung, weil er diese bei der Verlagerung von Flüchtlingsschutz und –aufnahme in die Herkunftsländer unterstützt. (Geiger 2007: 67) Des Weiteren ist der UNHCR auch an der Etablierung von Internierungsmöglichkeiten in der Ukraine beteiligt (Speer 2012²: 66).

Die von unter anderem der IOM umgesetzten und vom UNHCR unterstützten EU-Programme zielen letztlich auf „*die Etablierung eines Asylsystems, das »europäischen Standards« gerecht wird, [...] die Effizienzsteigerung der Grenzsicherung, und [...] das Schaffen von Internierungsmöglichkeiten für jene, die den »illegalen« Grenzübertritt versuchen beziehungsweise denen dies unterstellt wird, [ab]*“ (Speer 2012²: 66).

¹⁰³ Die Praxis und inhaltliche Ausgestaltung der Arbeiten der IOM (Georgi 2012²: 151) und des UNHCR (Hammerstad 2000; Valluy 2007 zitiert nach Ratfisch/Scheel 2012²: 89) sind stark durch die Geldgeber beeinflusst. So setzt sich beispielsweise das Budget des UNHCR zu mehr als 50 % aus finanziellen Mitteln der EU und seinen Mitgliedsstaaten zusammen (Ratfisch/Scheel 2012²: 89).

Diese auf Kooperation basierenden Programme können sowohl im Sinne des Neorealismus als auch des neoliberalen Institutionalismus ausgelegt werden. Im Hinblick auf den neoliberalen Institutionalismus wird im Rahmen von IOs ein Migrationsregime für die Zusammenarbeit mit der Ukraine entwickelt. Eine *win-win-situation* ergibt sich daraus, dass zu Gunsten der europäischen Seite das EU-Ziel der externalisierten Migrationssteuerung nach europäischen Vorstellungen umgesetzt wird. Auf ukrainischer Seite besteht enormes Interesse an finanziellen Mitteln, die schließlich von der EU gewährt werden. Während die EU die schwachen ukrainischen Institutionen als Argument zur weiteren Oktroyierung von migrations- und grenzrelevanten Aktivitäten nutzt, benutzt die Ukraine selbiges Argument um weitere Finanzhilfen zu erhalten (Geiger 2007: 84). Aufgrund dessen, dass die Programme jedoch vorwiegend auf asymmetrischen Kooperationen zu Gunsten der EU gestaltet und durchgesetzt werden, spricht jedoch für den Neorealismus. Mittels Finanzgelder sowie der Inanspruchnahme von IOs werden die Programme im Sinne EU-konformer Standards umgesetzt. Des Weiteren wird die Umsetzung von der Europäischen Kommission überwacht und kontrolliert. Die ukrainische Migrationspolitik wird damit durch die Politikziele der EU gestaltet. (Geiger 2007: 76f.) Dadurch entspricht die Zusammenarbeit einer durch die EU hegemonial induzierten Kooperation. Die Maßnahmen der EU (sowie die Finanztransfers) dienen letztlich ihren Eigeninteressen. Durch die größeren Machtressourcen gibt die EU die Inhalte der Zusammenarbeit vor, wodurch die auf Kooperation basierenden Programme schließlich die Interessen der stärkeren Vertragspartei und damit der EU widerspiegeln.

4.5.6. Das Rückübernahmeabkommen

Rückübernahmeabkommen werden für gewöhnlich zwischen zwei Staaten geschlossen und legen fest, dass jeder Vertragsstaat einen Staatsangehörigen des anderen Vertragsstaates, der ohne Erlaubnis und somit irregulär in das jeweils andere Land gereist ist, in das Herkunftsland zurückgeführt werden darf. Obwohl zumindest in formaler Hinsicht das Prinzip der Reziprozität¹⁰⁵ in den Rückübernahmeabkommen zwischen der EG und den europäischen Nachbarstaaten festgehalten ist, finden in der Praxis vorwiegend Rückführungen von der EU in die Nachbarländer statt. (Human Rights Watch 2010: 21)

¹⁰⁴ Für die Entstehungsgeschichte sowie einer kritischen Analyse der Aktivitäten der IOM vergleiche Georgi (2012²: 145-157).

¹⁰⁵ Dieses Prinzip ist auch im Abkommen mit der Ukraine festgehalten: „*IM BESTREBEN, mit diesem Abkommen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit schnelle und wirksame Verfahren für die Identifizierung und sichere und ordnungsgemäße Rückführung von Personen einzuführen [...]*.“ (Rückübernahmeabkommen 2007: L332/48)

Die EU-Rückübernahmeabkommen mit Nachbarstaaten dienen der gezielten Steuerung von Migrationsströmen und damit der Verhinderung bzw. Bekämpfung irregulärer Migration in die EU (Europäische Kommission 2011: 2). Die Verwendung von Rückübernahmeabkommen, um irreguläre Migration zu bekämpfen, hat vor allem nach 2001 an Bedeutung gewonnen (Human Rights Watch 2010: 23). In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Gipfeltreffen in Sevilla wird die besondere Bedeutung der Migrationsklausel¹⁰⁶ sowie der Aufnahme von Rückübernahmeabkommen in die zukünftigen Beziehungen zu Drittstaaten hervorgehoben:

„Der Europäische Rat fordert nachdrücklich dazu auf, dass in allen künftigen Kooperations- oder Assoziationsabkommen bzw. vergleichbaren Abkommen, die die Europäische Union oder die Europäische Gemeinschaft mit gleich welchem Land schließt, eine Klausel über die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rückübernahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen wird.“ (Rat der Europäischen Union 2002: 10)

Neben der Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen ist in den Rückübernahmeabkommen eine Klausel zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und damit auch von Staatenlosen enthalten. Die Drittstaatsangehörigen-Klausel ermöglicht es Staatsangehörige anderer Länder als jene der Vertragsparteien sowie Staatenlose, die durch ein Land der Vertragsparteien in das andere gereist sind, in das Durchreiseland zurückzuführen. (Europäische Kommission 2011: 5) Diese Klausel ist besonders im Abkommen mit der Ukraine, die als ein wesentliches Transitland von irregulären Migranten in die EU identifiziert wird, von hohem europäischem Interesse: *„Die Drittstaatsangehörigen-Klausel im Abkommen mit der Ukraine hat eindeutig ihren Zweck erfüllt.“* (Europäische Kommission 2011: 6)

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und der Ukraine über ein Rückübernahmeabkommen¹⁰⁷ haben bereits 2002 begonnen, sind jedoch aufgrund fehlender Anreize für die Ukraine rasch ins Stocken gekommen (Human Rights Watch 2010: 23). Die Rückübernahmeabkommen dienen in erster Linie den Interessen der EU, denn sie stellen ein wirksames Instrument zur Bekämpfung irregulärer Migration sowie zur Steuerung von

¹⁰⁶ Die Migrationsklausel sieht vor, dass wenn ein Partnerland nicht kooperationswillig ist bzw. seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, Sanktionen verhängt werden sollen (Europäische Kommission 2011: 9; Geiger 2007: 64). Diese Sanktionen zeigen sich beispielsweise in einer Aussetzung bestehender Beziehungen, Einstellung von finanziellen Mittel seitens der EU sowie in einem Stocken oder Rückschritt in anderen Bereichen der Zusammenarbeit (Geiger 2007: 64).

¹⁰⁷ Bilaterale Rückübernahmeabkomme zwischen der Ukraine und Ländern, die mittlerweile EU-Mitgliedsstaaten sind, wurden bereits in den 1990er Jahren geschlossen (Human Rights Watch 2010: 22; Geiger 2007: 64).

Migrationsströmen dar. Für Drittstaaten bedeuten diese Abkommen vorwiegend Belastungen und bringen nur geringe Vorteile mit sich. Aus diesem Grund hat die Ukraine Visaerleichterungsverhandlungen im Gegenzug für Rückübernahmeverhandlungen verlangt und letztlich auch durchgesetzt (Europäische Kommission 2011: 7; Geiger 2007: 79; Human Rights Watch 2010: 23). Im November 2005 werden schließlich Verhandlungen über ein Visaerleichterungsabkommen zwischen der Europäischen Kommission und der Ukraine eingeleitet. Am 16. Juni 2007 werden sowohl das Rückübernahme- als auch das Visaerleichterungsabkommen unterzeichnet. Nach Ratifikation treten die beiden Abkommen¹⁰⁸ am 15. Jänner 2008 in Kraft. (Munder/Janiszewski o.J. zitiert nach Harter 2011: 11f.) Das Rückübernahmeabkommen sieht in erster Linie die Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen vor. Erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens dehnt sich die Pflicht auch zur Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen aus (Rückübernahmeabkommen 2007: L332/55 Artikel 20(3)). Konkret bedeutet dies, dass seit 2010 Personen aus Drittstaaten sowie Staatenlose, die sich irregulär in der EU aufhalten und die die Ukraine als Transitland genutzt haben, in die Ukraine zurückgeführt werden können, selbst wenn die Ukraine mit den Herkunftsdrittstaaten keine Rückübernahmeabkommen abgeschlossen hat (Kokhan 2007: 2).

Im Zuge der Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen ist es der Ukraine zwar im Sinne des neoliberalen Institutionalismus gelungen seine Verhandlungsposition zu stärken und auf einen Dialog zu Visaerleichterungen für eigene Staatsangehörige zu bestehen, jedoch sind die tatsächlichen Errungenschaften gering und mit weiteren Exklusionsaufgaben verbunden.¹⁰⁹ Im Rahmen des Visaerleichterungsabkommens (2007) wurde die Gültigkeit einfacher Visa von 90 auf 180 Tage verlängert (Artikel 1) und die Bearbeitungszeit von Visaanträgen auf maximal zehn Tage begrenzt (Artikel 7). Darüber hinaus wurden die vorzuweisenden Dokumente (Artikel 4) sowie die Kriterien für Mehrfachvisa (Artikel 5) vereinfacht und die Bearbeitungsgebühren für bestimmte Gruppen ganz aufgehoben und für andere auf 35 Euro festgeschrieben (Artikel 6). (vgl. auch Europe Press releases RAPID 2007b) Im Gegenzug hat die Ukraine die Funktion einer Pufferzone für irreguläre Migranten (Kokhan 2007: 2) und schließlich auch für – um Asyl ansuchende und abgewiesene (Human Rights Watch 2010: 22) – Asylanten (Geiger 2007: 81) übernommen. Obwohl die

¹⁰⁸ Rückübernahmeabkommen 2007: L332/48-65; Visaerleichterungsabkommen 2007: L332/68-76

Rückübernahmeabkommen nur die Rückführung und in weiterer Folge Internierung irregulär aufhältiger Personen beinhaltet, werden des Öfteren auch Asylsuchende¹⁰⁹ im Sinne des *sicheren Drittstaaten* Konzepts zurückgeschoben (Human Rights Watch 2010: 22; Human Rights Watch 2005: 20; Kopp 2009: 33; Speer 2012²: 61f.).

„Because [...] [Ukraine] lacks the legal and policy framework and accommodation capacity to provide protection to refugees, process asylum seekers, and respect the rights of migrants, Ukraine runs the risk of becoming a center for refoulement for Europe's refugees, asylum seekers and migrants.“ (Human Rights Watch 2005: 20)

Dadurch wird jedoch häufig gegen das Prinzip des Non-Refoulement verstoßen (Kopp 2009: 33). Trotzdem legt die EU in ihren Beziehungen zu Nachbarstaaten wie der Ukraine weiterhin den Fokus auf Migrationskontrolle, auch wenn dies zu Lasten der Menschenrechte sowie des Flüchtlingsschutzes geht (Human Rights Watch 2005: 20).

4.5.7. Das europäische Lagersystem

Ein weiteres Instrument der externalisierten EU-Grenz- und Migrationspolitik sind die sogenannten Internierungslager, die auch außerhalb des europäischen Territoriums wie beispielsweise in der Ukraine errichtet werden. Diese sogenannten exterritorialen Lager werden „[...] *teils aus Europa finanziert, gefördert, politisch geduldet und – vor allem – praktisch genutzt*“ (Vogelskamp 2006: 9).

In der europäischen Geschichte existieren Internierungslager bereits seit der Kolonialzeit (Nsoh 2008: 7). Sie können als ein Instrument der europäischen Migrationspolitik angesehen werden, daher sie unerwünschte Zuwanderung nach Europa kontrollieren, aussondern und abwehren (Vogelskamp 2006: 1). Lager stellen somit ein Kontroll- und Repressionsinstrument dar (Pieper 2012²: 221). Sie sind rechtsfreie Orte, „*an denen geltendes Recht durch staatliche Gewalt ausgesetzt wird*“ (ebd.). Die Nutzung von Lagern ist bis in die Gegenwart sehr lukrativ, weil sie billig sind und flexibel eingesetzt werden können. Die Lebenssituation in den Lagern ist unterschiedlich, weil sie vom politischen Willen jener abhängt, die sie beherrschen. Die Lagerarchitektur ist somit variabel und kann verschiedenartig genutzt werden. (Pieper 2012²: 221f.) In jedem Fall sind „*Lager [...] immer*

¹⁰⁹ Nach Human Rights Watch (2010: 24) sowie Kokhan (2007: 3) hat die Ukraine dem Rückführungsabkommen zugestimmt, weil sie ihren Willen zur Zusammenarbeit zeigen wollte und dadurch in weiterer Folge auf einen EU-Beitritt in der Zukunft gehofft hat.

¹¹⁰ Nach ukrainischem Recht ist die Inhaftierung von Asylsuchenden nicht verboten und somit auch gängige Praxis (Global Detention Project 2012: 4).

jenseits der Menschenrechte angesiedelt. Sie sind Instrumente der Menschenverwaltung und Menschenunterwerfung. Ihrer Funktionslogik inhärent ist das Abdriften in die bodenlose Rechtslosigkeit.“ (Vogelkamp 2006: 15)

Heutzutage dienen die Internierungslager innerhalb der Europäischen Union ebenfalls der Kontrolle von Migrationsbewegungen und zwar vor allem jener die unerwünscht sind und sich irregulär in Europa aufhalten. Die Bandbreite der Lager ist enorm und erstreckt sich von klassischen Internierungslagern über Abschiebeknäste bis hin zu halboffenen dezentralen Lagern, die sich sowohl in alten Armeekasernen, Plattenbauten, Containerschiffen oder auch Barackensiedlungen befinden können. Neu ist, dass das Lagerkonzept nicht nur innerhalb Europas besteht, sondern von dort aus auch nach außen in die Nachbarländer der EU, die als Transitstaaten fungieren, exportiert wird. Begründet wird der durch die EU finanzierte Aufbau von exterritorialen Lagern in den Transitländern damit, dass Migranten vor sich selbst geschützt werden müssen und Flüchtlinge vor dem Tod zu retten sind, dem sie bei ihrer Flucht beispielsweise über den Wasserweg ausgesetzt sind. (Pieper 2012²: 222f.) Die Auslagerung der Migrationskontrolle durch das Instrument der Internierungslager vom Zentrum in die (erweiterte) Peripherie transformiert die Nachbarstaaten zu sogenannten Pufferstaaten, die Migranten und Flüchtlinge bereits vor den Toren Europas auffangen sollen (vgl. Nsoh 2008: 5, 7). Die Nachbarländer der EU bilden somit einen Sicherheitsgürtel, der Gefahren wie irreguläre Migration und die damit zumindest im europäischen Gedächtnis zusammenhängenden Bedrohungen wie Terrorismus und organisiertes Verbrechen bekämpfen sollen (Vogelskamp 2006: 13). Mittels Anreizen wie der wirtschaftlichen Integration (Pieper 2012²: 223) und Drohungen wie der Einstellung von Entwicklungshilfen (Vogelskamp 2006: 10) werden die Nachbarländer zum Aufbau von Internierungslagern „gezwungen“ (Pieper 2012²: 223).

Das Lagersystem trägt zur gesellschaftlichen Exklusion bei, die bereits vor den Toren Europas vorgenommen werden soll: *„Die Exklusion der MigrantInnen aus der europäischen Gesellschaft soll bereits anfangen, bevor sie überhaupt in Europa angekommen sind.*“ (Pieper 2012²: 223) Die Etablierung von Lagerstrukturen sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas dient jedoch nicht ausschließlich der Kontrolle, Steuerung und Abwehr von Migranten, sondern auch von Asylsuchenden und Flüchtlingen (vgl. Nsoh o.J.: 30). Im Speziellen brachte die britische Regierung im Februar 2003 den Entwurf *„A New Vision for Refugees“* hervor, der unter anderem darauf abzielte sogenannte *safe havens*, später in

Regional Protection Areas (RPAs) umbenannt, in der Nähe von oder gar in den Ländern in denen Flüchtlinge und Migranten produziert werden, zu errichten (Gunßer 2005: 128; Vogelskamp 2006: 8). Diese Idee wurde einen Monat später, ebenfalls durch die britische Regierung, durch das Element sogenannter *Transit Processing Centres (TPCs)* ergänzt, die näher an der EU, aber außerhalb der EU-Grenzen errichtet werden sollten (Gunßer 2005: 128; Nsoh 2005: 138).¹¹¹ Die Regional Protection Areas dienen zur Errichtung sogenannter Asyl-Auffanglager nahe der oder in den Herkunftsregionen der Asylsuchenden. In diesen Lagern sollen Asylsuchende ihre Anträge stellen und bei positivem Bescheid in ein EU-Mitgliedsland gebracht und angesiedelt werden. Dadurch soll eine „unbegründete“ Zuwanderung in die EU verhindert werden. Sollte eine Einreise in die EU gelingen, können Asylsuchende in diese Schutzzentren zurückgeschoben werden. (Nsoh 2005: 139; Nsoh o.J.: 34) Die sogenannten Transitlager (TPCs) zielen ebenfalls auf die Errichtung von Asyl-Auffanglagern ab, jedoch in den Nachbarländern der EU, die als Transitländer der Migranten auf den Weg nach Europa fungieren. Diese Lager dienen ebenfalls der Durchführung von Asylanträgen und ermöglichen bei positiver Bescheinigung die Überfahrt in ein EU-Land. (Gunßer 2005: 128; Nsoh 2005: 138) Darüber hinaus sollen in diese Lager Asylanten, deren Bescheid in der EU abgelehnt wurde, ebenfalls in diese Transitlager gebracht werden (Gunßer 2005: 128). Bei diesen sogenannten Asyl-Auffanglagern handelt es sich letztlich um „*geschlossene Einrichtungen, in denen Flüchtlinge und MigrantInnen als Gefangene festgehalten werden*“ (Nsoh 2008: 2). Im Juni 2003 betont auch der damalige deutsche Innenminister Schily die Wichtigkeit von Präventionsmaßnahmen in den Herkunftsregionen, um Fluchtgründe einzudämmen. Darüber hinaus unterstrich er die „*Wirksamkeit der deutschen Regelungen über »sichere Drittstaaten« und »sichere Herkunftsländer«*“ (Hervorhebungen im Original). (Gunßer 2005: 129) Aufgrund zunehmender Kritik am britischen Vorschlag Seitens Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen nahm schließlich auch die EU-Kommission zumindest offiziell von diesem Abstand. In der Realität wurde die EU-Kommission bei der EU-Gipfelkonferenz in Thessaloniki im Juni desselben Jahres damit beauftragt die Verbesserung der Schutzkapazitäten in Herkunftsregionen zu prüfen (Rat der Europäischen Union 2003: 8), womit zumindest das Konzept der RPAs nicht vollständig abgeschrieben wurde. (Gunßer 2005: 129f.)

¹¹¹ Die Idee der Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in Herkunftsstaaten (RPAs) oder in Transitstaaten (TPCs) ist keinesfalls neu, sondern war von amerikanischen Vorschlägen aus den 1990er Jahren sowie dänischen und australischen Vorschlägen aus den 2000er Jahren inspiriert (vgl. Nsoh 2005; Vogelskamp 2006).

Im Jahr 2004, als Reaktion auf die Rettungsaktion der „Cap Anamur“¹¹², kam erneut die Möglichkeit von Auffanglagern außerhalb des EU-Territoriums zur Sprache. Mit Bezugnahme auf die in der Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG) festgeschriebene Drittstaatenregelung, plädierte der deutsche Innenminister Otto Schily für die Einrichtung von Auffanglagern in Nordafrika für aufgegriffene Bootsflüchtlinge. (Gunßer 2005: 133f.) In dieser Regelung wird die Überführung von Asylsuchenden in einen sicheren Drittstaat, wenn die Person über diesen in die EU gelangt ist, angeführt (Richtlinie 2005/85/EG: Artikel 36). Der österreichische Innenminister schlug Mitte September 2004 die Errichtung von Auffanglagern für tschetschenische Flüchtlinge „*heimat- und kulturkreisnah*“ in der Ukraine vor (Hohlfeld/Vogelskamp 2005: 119). Obwohl sich das EU-Parlament im Oktober 2004 gegen solche Auffanglager außerhalb des EU-Territoriums aussprach (Gunßer 2005: 134), zeigt das am 5. November 2004 vom Europäischen Rat anerkannte Haager Programm eine andere Richtung. Im Rahmen des Haager Programms wird ein besonderer Fokus auf die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern in den Bereichen Migration und Asyl gelegt. Diese Länder sollen dazu angehalten werden unter anderem ihre Schutzkapazitäten für Flüchtlinge sowie nationale Asylsysteme zu verbessern und irreguläre Migration zu bekämpfen. Die südlichen und östlichen Transitländer sollen beim Aufbau ihrer Kapazitäten durch die EU unterstützt werden, wodurch im Gegenzug von diesen Ländern der Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention verlangt wird. Des Weiteren soll der baldige Abschluss von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Drittländern anvisiert werden. Darüber hinaus soll untersucht werden, ob die Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU möglich ist. In Drittländern sollen unter Mithilfe des UNHCR regionale Schutzprogramme etabliert werden. (vgl. Haager Programm 2005: C53/04ff.) Der Aufbau von Asylkapazitäten in Herkunfts- und Transitländern beinhaltet auch die Etablierung von Asylbehörden und Flüchtlingslagern und läuft letztlich auf die Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in diese Länder hinaus. Mittels der Einhaltung der GFK sowie dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen bezweckt die EU die Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern und irregulären Migranten in Herkunfts- und Transitländer. Darüber hinaus sollen Transitländer zu „sicheren Drittstaaten“ gemacht werden, womit die EU-Mitgliedsstaaten Asylsuchende, die über diese Länder in die EU eingereist sind, wieder dorthin zurück schicken kann und diese für die Bearbeitung des Asylantrages zuständig werden. (vgl. Krause 2009: 262-267) Anhand der Inhalte des Haager Programms ist

¹¹² Es handelt sich hierbei um die im Juli 2004 durch das Schiff „Cap Anamur“ forcierte Rettung 37 afrikanischer Flüchtlinge im Mittelmeer (Gunßer 2005: 133).

ersichtlich, dass externe Lager nicht von der europäischen Tagesordnung verschwunden sind (vgl. Vogelskamp 2007: 10).

Die durch das Haager Programm eingeleiteten regionalen Schutzprogramme (Regional Protection Programms – RPPs), die bereits im Rahmen des AENEAS Programms in osteuropäischen Ländern wie der Ukraine¹¹³, Belarus und Moldawien sowie in der afrikanischen Region der Großen Seen durchgeführt wurden (vgl. Europäische Kommission o.J.b), sollen im Zuge des Stockholmer Programms weiterentwickelt werden (Rat der Europäischen Union 2009a: 72). Die regionalen Schutzprogramme zielen darauf ab *„die Schutzkapazitäten in Gebieten [zu] stärken, die sich in Nähe der Ursprungsregionen befinden. Ziel sollte sein, die Voraussetzungen für eine der drei dauerhaften Lösungen zu schaffen, d.h. Rückkehr, lokale Integration oder Neuansiedlung.“* (Europäische Kommission 2005c: 3) Die Stärkung der Schutzkapazitäten im Rahmen der regionalen Schutzprogramme beinhaltet unter anderem eine Verbesserung des Zugangs zu Registrierung und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen am Aufnahmeort sowie Hilfe bei der Infrastruktur und bei der Migrationssteuerung (ebd.: 3f.). Nach Vogelskamp (2007: 11) ist unter der Förderung der Infrastruktur alles Mögliche zu verstehen, so auch die Errichtung von Flüchtlingslagern, die gerne auch mit dem Begriff der „humanitären Schutzzonen“ umschrieben werden. Diese humanitären Schutzzonen sollen auch in der Ukraine errichtet werden:

„Die Schutzzonen sehen regionale Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Migranten vor. Die Ukraine soll in die Lage versetzt werden, selbst Flüchtlinge nach den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention aufzunehmen – und damit nicht länger nur als Transitstaat fungieren.“ (Zimmer 2007: 7)

Waterfield (2005 zitiert nach Nsoh 2005: 142) fasst die von der EU-Kommission vorgeschlagene Etablierung regionaler Schutzprogramme als Antwort auf den britischen Vorschlag zu Transitlagern auf. Besonders problematisch ist die Tatsache, dass in solchen Ländern, in denen diese Schutzprogramme durchgeführt werden, Menschenrechte und internationale Schutzbestimmungen nicht eingehalten werden. Darüber hinaus ist die EU bemüht diese Länder zu sicheren Drittstaaten zu deklarieren. (Kopp o.J.: 28f.) Obwohl die Idee sogenannter Transit Processing Centres offiziell gestorben ist, existieren solche Lager – jedoch nicht unter dieser Bezeichnung – bereits in der Ukraine (Nsoh 2008: 1f.). Eines dieser externen Auffanglager befindet sich in der Nähe zum ukrainischen Ort Sumy und das andere

befand sich – bis zu seiner Schließung im Dezember 2008 (Speer 2012²: 66) – in Pavshino, das an der Grenze zu Ungarn, der Slowakei und Rumänien liegt (Gladko 2004 zitiert nach Hohlfeld/Vogelskamp 2005: 115). In diesen Lagern werden Asylverfahren durchgeführt, jedoch Personen mit positivem Bescheid nicht in ein EU-Land umgesiedelt. (Nsoh 2008: 1f.)

Wie bereits erwähnt, existieren Lagerkomplexe zur Steuerung von Migration und Abwehr irregulärer und unerwünschter Migranten außerhalb des EU-Territoriums bereits vor der Etablierung sogenannter regionaler Schutzprogramme. Diese werden von der EU finanziert und gefördert sowie auch genutzt. (Vogelskamp 2006: 9) Eines der Länder in denen der Aufbau von neuen Lagerkomplexen und die Verbesserung der Standards in bereits bestehenden Lagern durch die EU unterstützt und finanziert wird, ist die Ukraine¹¹⁴ (vgl. Speer 2012²; Global Detention Project 2012).

In der Ukraine existieren drei Arten von Internierungslagern für Migranten. Zu diesen Lagern zählen temporäre Auffangeinrichtungen (Temporary Holding Facilities – THFs), speziell ausgestattete Räumlichkeiten (Specially Equipped Premises – SPs) sowie Unterkunftszentren für Migranten (Migration Accommodation Centers – MACs). THFs und SPs werden durch den staatlichen Grenzschutz (State Border Guard Service – SBGS) verwaltet. (Human Rights Watch 2010: 64) Die Unterkunftszentren für Migranten wurden bis 2011 durch das Innenministerium (Mol) organisiert. 2011 wurde die Verwaltung der MACs an das neu etablierte staatliche Migrationsservice (State Migration Service – SMS) übertragen. (Global Detention Project 2012: 6) Nach der aktuellen ukrainischen Rechtslage können laut Artikel 29 und 30 des Gesetzes über die Rechtsstellung von Ausländern und Staatenlosen (zitiert nach Global Detention Project 2012: 2), diese aus den folgenden Gründen inhaftiert und/ oder aus dem Land verwiesen werden: Einreise in das Land ohne Dokumentation; Durchführung von Straftaten; irregulärer Aufenthalt; nach Rückführung in die Ukraine auf Basis bestehender Rückführungsabkommen; Gefahr für die Sicherheit und öffentliche Ordnung.

Die speziell ausgestatteten Räumlichkeiten dienen der Unterbringung von Migranten von einigen Stunden bis zu drei Tagen. Es handelt sich um kleine Einrichtungen, in denen nicht mehr als zehn Leute gleichzeitig untergebracht werden dürfen. Laut einer Studie des Human

¹¹³ Für nähere Informationen zum Aufbau regionaler Schutzprogramme in der Ukraine unter dem Dach des AENEAS Programms vergleiche GDISC Ukraine Project Team (2008) und Europäische Kommission (o.J.b: 89).

Rights Watch aus dem Jahr 2010 finden in diesen Einrichtungen die schlimmsten Missbrauchsfälle statt. Die temporären Auffangeinrichtungen sind ebenfalls nur für eine Internierungszeit von bis zu drei Tagen vorgesehen. Trotzdem werden hier Migranten häufig über einen Zeitraum von mehreren Wochen festgehalten. (Human Rights Watch 2010: 64f.) Diese Lagerkomplexe sind nahe der Grenzen errichtet, in der Nähe der „Hot Spots“ der Migrationsbewegungen (Global Detention Project 2012: 6). Bei den Unterkunftszentren für Migranten handelt es sich um relativ neue Einrichtungen, in denen Migranten bis zu sechs Monate inhaftiert werden. Darüber hinaus existieren drei temporär begrenzte Unterbringungszentren für Asylsuchende und Flüchtlinge (Temporary Accommodation Centers TACs), die dem staatlichen Komitee für Nationalitäten und Religionen unterliegen (State Committee on Nationalities and Religions – SCNR). (Human Rights Watch 2010: 65) Neben diesen typischen Lagerstrukturen existiert in Mukatschewe ein sogenanntes Baby Lager, das als Dormitorium geführt wird und in dem Frauen und Kinder inhaftiert werden (Global Detention Project 2012: 5f.; Human Rights Watch 2010: 64).

Diese Lager für Migranten, Asylsuchende und Flüchtlinge werden aufgrund ihrer menschenunwürdigen Bedingungen stark kritisiert (vgl. Nsoh 2008; Human Rights Watch 2010; Human Rights Watch 2005; Global Detention Project 2012). Nach einem Bericht von Human Rights Watch aus dem Jahr 2005 sind die Lager überfüllt und mit unhygienischen Einrichtungen ausgestattet. Darüber hinaus erhalten die Insassen keine ausgewogene Ernährung und haben nur begrenzt Zugang zu Erholungsmöglichkeiten, Sonnenlicht und ärztlicher Versorgung. (vgl. Human Rights Watch 2005) Inhaftierte Schwangere erhalten weder Beratungen noch medizinische Untersuchungen (Nsoh 2008: 5) und sind vor Bestrafungen nicht sicher (Jesuit Refugee Service Europe 2011: 9f.). Des Weiteren sind Misshandlungen durch das Wachpersonal nicht ausgeschlossen (Nsoh 2008: 3). Neben Schlägen und anderen körperlichen Misshandlungen sind Elektroschocks ebenfalls eine gängige Praxis. Trotz der Tatsache dass sich die Zustände in diesen Lagern fünf Jahre später verbessert haben¹¹⁵, weisen die ukrainischen Lager stets noch enorme Mängel auf und entsprechen nicht den internationalen Standards. (vgl. Human Rights Watch 2010)

¹¹⁴ Für eine Liste derzeit existierender Lager in der Ukraine siehe <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/ukraine/list-of-detention-sites.html#c2477> [Zugriff: 6.12.2013].

¹¹⁵ Nach Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte „*hat [jeder] das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen [...]*“ (Resolution 217 A (III): Artikel 25).

Obwohl die Ukraine die GFK sowie das dazugehörige Protokoll von 1967 unterzeichnet hat, verfügt das Land nur über ein sehr lückenhaftes Asylsystem (Nsoh 2008: 1). Das Asylsystem wurde innerhalb von zehn Jahren acht Mal geändert und zeichnete sich jedes Mal durch weitere Lücken in seinen Schutzkapazitäten aus (Human Rights Watch 2010: 6). Die Lagerstruktur in der Ukraine gleicht einem Gefängnis, denn Flüchtlinge und Migranten werden dort wie Gefangene festgehalten und ihnen wird jeglicher Kontakt zur Außenwelt versperrt. Darüber hinaus werden den Inhaftierten nur teilweise Dolmetscher zur Verfügung gestellt, wodurch sich die Haftzeit aufgrund mangelnder Verständigungsmöglichkeiten häufig verlängert. Neben körperlichen Misshandlungen werden Insassen in ukrainischen Lagern auch mit sexueller Gewalt konfrontiert. Frauen sitzen mit Männern in denselben Lagern, werden von Männern untersucht und sexuell missbraucht. (Nsoh 2008: 2f., 5) Neben Frauen sind auch Kinder einem verstärkten Risiko ausgesetzt. Mädchen und Buben werden in dieselben Lager inhaftiert und das meist auch gemeinsam mit Erwachsenen. (Nsoh 2008: 5; Human Rights Watch 2010: 7) Des Weiteren finden auch die Abschiebungen aus der Ukraine in mutmaßliche Herkunftsstaaten unter fatalen Bedingungen statt (Nsoh 2008: 5f) und verstoßen nicht selten gegen das Non-Refoulement Prinzip (Kopp 2009: 33). In Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention wird das „Refoulement-Verbot“, das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung, festgehalten. In diesem Sinne darf kein Flüchtling in einen anderen Staat bzw. „über die Grenzen von Gebieten“ ausgewiesen oder zurückgewiesen werden, „in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde“ (UNHCR 1951 und 1967: Artikel 33). Darüber hinaus dürfen Asylsuchende, deren Bescheid noch unter Begutachtung steht, weder inhaftiert noch abgeschoben werden. Trotzdem ist dies eine gängige Praxis in der Ukraine. (UNHCR 2012 zitiert nach Global Detention Project 2012: 4)

Trotz einiger Gesetzesnovellierungen, die erst in den letzten Jahren vorgenommen wurden, hat sich die rechtliche Lage in den Lageranstalten für Asylsuchende und Migranten kaum verbessert und in einigen Fällen sogar verschlechtert. So haben sich beispielsweise Inhaftierungszeiten verlängert. (Global Detention Project 2012: 1ff.)

Wie bereits unter Kapitel 4.5.5. angeführt, erhalten Internationale Organisationen wie die IOM oder der UNHCR finanzielle Unterstützung von der Europäische Kommission, um migrations- und grenzrelevante Aktivitäten in der Ukraine umzusetzen. Diese Mittel werden von der IOM und dem UNHCR auch dafür verwendet, um die Bedingungen in den Lagern zu

verbessern (Global Detention Project 2012: 7). Dies läuft jedoch letztlich darauf hinaus den Flüchtlingsschutz in die Ukraine zu verlagern:

„In the Ukraine [...] the European Commission has provided funds to the IOM to pay nongovernmental groups to monitor detention centres. However, according to a Ukraine expert [...], groups are under pressure not to criticise state practices because doing so could ultimately jeopardise their funding. Further, he said that while EU efforts to pressure the government to improve detention operations have served to "humanise" detention in some instances, there may be an ulterior motive, which is to shift detention burdens from Europe by "positioning" the Ukraine as a 'safe third country' with an adequate detention capacity for holding asylum seekers deported from Europe.” (Flynn/Cannon 2010: 7; Hervorhebungen im Original)

Die finanziellen Mittel aus der EU dienen ausschließlich dem Aufbau von neuen Lagern oder der Verbesserung bestehender Bedingungen in den Lagern. Die Gelder werden jedoch nicht für die mit der Instandhaltung und Organisation der Lager zusammenhängenden Aktivitäten wie die Bereitstellung von Essen oder medizinischer Versorgung zur Verfügung gestellt (Jesuit Refugee Service Europe 2011: 10f.). Aus diesem Grund herrscht eine enorme staatliche Abhängigkeit von den Geldern, um notwendige Services in den Lagern zur Verfügung zu stellen (Global Detention Project 2012: 8). Daraus folgt, dass die räumlichen Lagerkapazitäten nicht voll ausgeschöpft werden. Trotzdem investiert die EU in den Bau neuer Lager, obwohl die bestehenden nicht einmal ansatzweise voll belegt sind. (Jesuit Refugee Service Europe 2011: 10f.)

Im Zeitraum von 2007 bis 2010 sollten im Rahmen des ENPI der Ukraine 494 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden (Europäische Kommission o.J.d: 3). Davon waren 2007 30 Millionen Euro für den Bau von fünf Internierungslager vorgesehen (GDISC Ukraine Project Team 2008: 3). Im Jahr 2010 beabsichtigten das Innenministerium und der staatliche Grenzschutz der Ukraine die Errichtung weiterer Lager. Die EU hat daraufhin eine Durchführbarkeitsstudie dieser Vorhaben in Auftrag gegeben, um den Aufbau zu entwerfen und zu überwachen. Des Weiteren will die EU die Etablierung der Lager mit finanziellen Mitteln unterstützen. (Human Rights Watch 2010: 64) 2011 stellte die EU im Rahmen des ENPI 30 Millionen Euro für die Errichtung neun neuer Lager in der Ukraine zur Verfügung (Global Detention Project 2012: 1, 7). Diese sollen im Rahmen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Ukraine zur Inhaftierung zurückgeschobener Migranten dienen (Europa TTED 2010 und DECU 2011 zitiert nach Global Detention Project 2012: 1, 7). Ende 2012 war der Bau von insgesamt 13 Lagern vorgesehen (Global Detention Project 2012: 8).

Wie nun dargestellt wurde, investiert die EU enorme finanzielle Mittel in den Aufbau von Lagern in der Ukraine. Mit Hilfe von Internationalen Organisationen soll in der Ukraine auch ein Asylsystem etabliert werden, das europäischen Standards entspricht. Dies läuft jedoch letztlich darauf hinaus, die Ukraine als „sicheren Drittstaat“ zu deklarieren, damit nicht nur irreguläre Migranten im Rahmen des Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Ukraine, sondern auch Asylsuchende in die Ukraine zurückgeschoben werden können. Darüber hinaus erweisen sich die Internierungslager als effizientes Instrument der Grenzsicherung. (Speer 2012²: 65f.) In diesem Zusammenhang, so scheint es, werden Menschenrechtsverletzungen in der Ukraine von der EU billigend in Kauf genommen:

„The EU’s monetary support has largely focused on securing Ukraine’s borders and construction migrant detention facilities. The EU has not done enough to ensure that migrants in Ukraine are treated humanely, that they are not arbitrarily detained, and that asylum seekers and members of vulnerable groups are protected.” (Human Rights Watch 2010: 125)

4.5.8. Die Agentur Frontex

Wie bereits angeführt (Kapitel 3.3. und folgende) sind mit der Jahrtausendwende wieder Themen der Sicherheit und der irregulären Migration auf europäischer Ebene in den Fokus genommen worden. Damit hat auch der Schutz der EU-Außengrenze wieder verstärkt an Bedeutung gewonnen. (vgl. Angenendt 2008: 41ff.) Um die Außengrenzen zu stärken und Gefahren abzuwehren, wurde auf dem Ratstreffen in Laeken Folgendes festgehalten:

„Effizientere Kontrollen an den Außengrenzen der Union werden zur Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und Menschenhandel beitragen. Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, die Mechanismen für eine Zusammenarbeit zwischen den für die Kontrolle der Außengrenzen zuständigen Dienststellen festzulegen und die Voraussetzungen für die mögliche Schaffung eines Mechanismus oder gemeinsamer Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen zu prüfen.“ (Rat der Europäischen Union 2001a: 12)

Hieraus lassen sich bereits erste Anregungen zur Etablierung eines EU-Grenschutzes abzeichnen. Präzisiert wird diese Idee in der Mitteilung der Europäischen Kommission im Jahr 2002 unter dem Titel *„Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten“*. Trotz der ursprünglich ablehnenden Haltung der EU-Mitgliedsstaaten verabschiedet der Rat der Europäischen Union am 26. Oktober 2004 die Verordnung (EG) 2007/2004, die schließlich die Etablierung einer europäischen Grenzschutzagentur, kurz Frontex, beinhaltet (Kasperek 2011: 17).

Frontex, die *Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*, zielt in erster Linie auf die „*Verbesserung der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen der Mitgliedsstaaten*“ ab (Verordnung (EG) 2007/2004: 1). Die Agentur soll autonom operieren¹¹⁶ und die Mitgliedsstaaten bei der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen unterstützen, indem sie die dafür notwendigen Aktivitäten koordiniert (ebd.: 1f.). Daraus resultiert, dass Frontex keine Grenzschutzpolizei darstellt, sondern vielmehr zu einer Harmonisierung, also Vereinheitlichung, des europäischen Grenzschutzes beiträgt (Kasperek 2008b: 2). Die eigentliche Kontrolle und Überwachung der Außengrenze unterliegt den Mitgliedsstaaten (Verordnung (EG) 2007/2004: 1). In der öffentlichen Wahrnehmung wird Frontex jedoch als Instrument zur Bekämpfung irregulärer Migration (Haase/ Jugl 2007a: 3) sowie allgemein als eine Migrationsabwehragetur (Kasperek 2012²: 111) begriffen.

Im Mai 2005 hat die Agentur, deren Hauptsitz seit 2007 in Warschau liegt, ihre Arbeit aufgenommen (Frontexwatch o.J.a). Geleitet wird die Agentur durch den Verwaltungsrat, der sich aus zwei Vertretern der EU-Kommission und aus einem Vertreter jedes Mitgliedsstaates zusammensetzt¹¹⁷ (Verordnung (EG) 2007/2004: 2, 6f.). Der Verwaltungsrat legt das Arbeitsprogramm, Budget und Personal fest (Kasperek 2008c: 7) und ernennt einen Exekutivdirektor sowie dessen Stellenvertreter (Verordnung (EG) 2007/2004: 2, 6f.). Der Exekutivdirektor, der die Agentur vertritt, führt seine Aufgaben autonom durch, denn er darf „*Weisungen von Regierungen oder einer sonstigen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen*“ (Verordnung (EG) 2007/2004: 8). Die Finanzierung der Agentur erfolgt aus Zuschüssen der EU, aus Beiträgen der Schengen-Besitzstand assoziierten Länder, aus Dienstleistungsgebühren sowie aus freiwilligen Beiträgen der EU-Mitgliedsstaaten (ebd.: 9). Das Europäische Parlament muss dem Budget für die Agentur zustimmen. Darin besteht die parlamentarische Kontrolle von Frontex. (Frontexwatch o.J.a; Kasperek 2008b: 2). Das Budget ist von 2005 bis 2010 enorm angestiegen, nämlich von rund 6,2 Millionen Euro auf über 87 Millionen (Frontex 2010: 10).

Zu den Aufgaben der Agentur zählen die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten beim Schutz der EU-Außengrenzen, Unterstützung bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten sowie die Festlegung von Ausbildungsnormen, die Erstellung von

¹¹⁶ „Die Agentur sollte in technischen Fragen unabhängig und rechtlich, verwaltungstechnisch und finanziell autonom sein.“ (Verordnung (EG) 2007/2004: 2)

¹¹⁷ Nach Kasperek (2008c: 7) sowie Frontexwatch (o.J.a) setzt sich der Verwaltungsrat zusätzlich noch aus einem Vertreter „der Schengen-assozierten Länder Island und Norwegen (mit eingeschränktem Stimmrecht,

Risikoanalysen, die Betreuung von Forschung zur Verbesserung der Grenzkontrollen, technische und operative Hilfestellungen, Unterstützung der Durchführung von Rückführungsaktionen und operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Verordnung (EG) 2007/2004: 4).

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld von Frontex sind die operativen Einsätze und Pilotprojekte¹¹⁸. Die Agentur wirkt bei der Planung und Durchführung von Pilotprojekten sowie gemeinsamer Operationen an den Land-, Luft- und Seegrenzen mit. (vgl. Geißler 2009) In diesem Zusammenhang koordiniert die Agentur die Vorschläge der Mitgliedsstaaten oder schlägt selbst eigene Aktionen vor (Verordnung (EG) 2007/2004: 4). In jedem Fall obliegt die (juristische) Verantwortung für die Operation bei einem Mitgliedsstaat (Geißler 2009: 9). Grundlage der Operationen bildet die von Frontex jährlich erstellte Risikoanalyse, die Daten über Wanderungsbewegungen an der gesamten EU-Außengrenze sowie Migrationsrouten evaluiert (Kasperek 2008a: 33; Kasperek 2008b: 2; Geißler 2009: 9). Darüber hinaus erstellt die Agentur auch Risikoanalysen zu bestimmten Gebieten oder Transitländern. Für die Erstellung der Risikoanalyse verfügt Frontex über eine Risk Analysis Unit (RAU), bestehend aus zwölf Mitgliedern, sowie ein Risk Analysis Network (FRAN), in dem die Zusammenarbeit von Experten aus Mitgliedsstaaten angestrebt wird. (Kasperek 2008b: 2) Die Risikoanalysen werden anhand des Risikoanalysemodells CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) erstellt. Das Risikoanalysemodell ist eine Methode, die gesammelte Daten zu Migrationsbewegungen wie Statistiken über Abweisungs- und Aufgriffszahlen irregulärer Migranten sowie über Verhaftungen von Schleppern etc. verarbeitet und damit die Erstellung von Prognosen ermöglicht. (Frontexwatch o.J.b; Kasperek 2008b: 2) Für die Durchführung der Operationen wird in Artikel 7 der Frontex-Verordnung die Erstellung eines Zentralregisters für Grenzschutzmaterialien festgehalten (Verordnung (EG) 2007/2004: 5). Dieses Register ist eine Datenbank, geführt unter dem Namen CRATE (Centralised Records of Available Technical Equipment for control and surveillance of external borders), die Materialien zur optimalen Grenzsicherung wie Hubschrauber, Schiffe, Flugzeuge, mobile Radareinheiten, Infrarotkameras und andere Gegenstände, die von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden, auflistet und verwaltet (Frontexwatch o.J.b; Kasperek 2008b: 3).

ebenso wie den Schengen-Besitzstand bisher nicht voll anwendenden Mitgliedsstaaten Großbritannien und Irland) zusammen“.

¹¹⁸ Die Durchführung von Pilotprojekten dient der (Weiter-)Entwicklung neuer Grenzschutzmethoden oder der Überprüfung ihrer Einsetzbarkeit. Im Ergebnis sollen die besten Praktiken der Grenzsicherung ermittelt werden. (Geißler 2009: 12).

Für die operativen Einsätze verfügt Frontex über sogenannte *Frontex Joint Support Teams (FJST)*, einen Pool von Experten aus EU-Mitgliedsstaaten sowie Schengen-Vertragsstaaten. Die FJST unterstehen Frontex und kommen bei gemeinsamen Operationen, die von den Mitgliedsstaaten in Auftrag gegeben werden, zum Einsatz. Darüber hinaus arbeiten FJST bereits an der Vorbereitung von Operationen, Pilotprogrammen sowie Ausbildungsmaßnahmen mit. (Kasperek 2008b: 3). Seit Juli 2007 stehen Frontex auch Soforteinsatzteams, bestehend aus Grenzschutzbeamten, für bestimmte „Notsituationen“ zur Verfügung. Am 11. Juli 2007 wurde die Verordnung (EG) 2007/2004, die die Grundlage der Arbeit von Frontex darstellt, durch die Verordnung (EG) 863/2007 ergänzt. Diese Verordnung zielt auf die Etablierung sogenannter *Rapid Border Intervention Teams (RABITs)*

„für die rasche operative und zeitlich befristete Unterstützung eines darum ersuchenden Mitgliedsstaats zu sorgen, der einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, insbesondere durch den Zustrom einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen an bestimmten Stellen der Außengrenze, die versuchen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen [ab]“. (Verordnung (EG) 863/2007: 3)

Wie bereits aus der Verordnung (EG) 2007/2004 hervorgeht und wie es auch auf der Homepage von Frontex betont wird, liegt ein Fokus ihrer Arbeit auf der Zusammenarbeit mit Drittstaaten:

„As an integral part of its mission, Frontex builds cooperation with third countries outside the EU. These relationships represent a valuable tool for effectively tackling irregular migration and cross-border crime and form an important part of the EU's Integrated Border Management (IBM) strategy.“ (Frontex 2012a)

In diesem Zusammenhang geht es vor allem um die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten von Migration sowie mit den Nachbarländern der EU (ebd.). Die Ukraine ist hierbei nicht nur unmittelbares Nachbarland¹¹⁹, sondern auch ein von irregulären Migranten verstärkt genutztes Transitland auf dem Weg in die EU (Geißler 2009: 10). Der 11. Juni 2007 markiert den Beginn der Zusammenarbeit zwischen Frontex und der Ukraine. An diesem Tag wurde ein gemeinsames Arbeitsabkommen, das auf eine Stärkung der Sicherheit der Grenzen, auf intensivere Kontrollen der Grenzen sowie einen effizienten Informationsaustausch beruht, unterzeichnet (Kopp 2009: 32f.). Noch im selben Jahr startete das erste Pilotprojekt unter dem Namen *Five Borders*, das von Juli bis Dezember vorgesehen war und sich in vier Unterprojekte, *Ursus I-IV*, unterteilte. Diese Operation zielte auf eine

Zusammenarbeit und Vernetzung der nationalen Grenzschutzeinheiten der Ukraine auf der einen Seite und jenen der Slowakei, Rumäniens, Ungarns und Polens jeweils auf der anderen Seite. (Geißler 2009: 12; Kopp 2009: 33; Kasperek 2008b: 3; Speer 2012²: 64) Für diese Operation wurden 350.000 Euro zur Verfügung gestellt. (Kopp 2009: 33). Von April bis Oktober 2008 wurde dieses Projekt ausgebaut und 450.000 Euro aufgewendet (Frontex 2012b). Die Operation Five Borders ist ein anschauliches Beispiel für den Beginn der Externalisierung von Grenzschutzaufgaben in die Ukraine. 2009 startet die Operation Jupiter, die den Fokus auf die slowakisch-ukrainische Grenze legt (Kopp 2009: 33). Durch gezielten Informationsaustausch und Zusammenarbeit der Grenzbehörden soll die irreguläre Zuwanderung aus Asien, Russland, Moldawien und der Ukraine bekämpft werden (Frontex 2012c). Insgesamt gab es von 2009 bis 2012 jährlich eine Jupiter Operation, die irreguläre Migration sowie Menschenhandel durch effiziente Grenzkontrollen an den östlichen Grenzen unter anderem zur Ukraine eindämmen sollte (Frontex 2012d).

Der Homepage des staatlichen Grenzschutzes (SBGS) der Ukraine zu Folge, arbeitet dieser mit Frontex in verschiedenen Bereichen zusammen. So existieren Kooperationen für gemeinsame Operationen, in denen von ukrainischer Seite Grenzkontrollen und Datenübermittlung an Frontex erfolgen. Neben den bereits angeführten Landoperationen (Five Borders, Jupiter) leistet das SBGS auch Unterstützung bei gemeinsamen Seeoperationen. Ein weiterer Aufgabenbereich in der Zusammenarbeit zwischen SBGS und Frontex liegt im regelmäßigen Informationsaustausch von Statistiken zu gemeinsamen Operationen sowie von Fragen bezüglich Grenzsicherung und Migration, die schließlich zur Erstellung der Risikoanalysen und des Jahresberichts von Frontex genutzt werden. (SBGS 2012) Darüber hinaus wurde ein sogenanntes *Eastern Border Risk Analysis Network (EB-RAN)* zwischen den Grenzbehörden der Ukraine, Russland, Belarus und Moldawien auf der einen Seite und dem *Risk Analysis Unit (RAU)* von Frontex auf der anderen Seite für den leichteren Austausch von Informationen entwickelt (SBGS 2012; Frontex 2012e: 7). Des Weiteren führt Frontex Trainingsprogramme durch, die es den ukrainischen Behörden ermöglichen gestohlene Autos sowie Fälschungen im Pass zu entdecken. Andere Trainingsprogramme zielen auf die Vermittlung von englischen Sprachkenntnisse ab oder unterstützen die Verbesserung von Grenzmaterialien. Der letzte Bereich der Zusammenarbeit fokussiert sich auf wissenschaftliche und technische Kooperationen wie die Teilnahme an

¹¹⁹ Die Ukraine teilt seit den Osterweiterungen 2004 und 2007 jeweils eine Grenze mit Polen, der Slowakei, Ungarn und Rumänien (Kasperek 2008b: 3).

internationalen Konferenzen und Ausstellungen, um stets über die neuesten Entwicklungen im Grenzschutzbereich informiert zu sein. (SBGS 2012)

Anfang 2008 wurde Frontex von der EU-Kommission evaluiert, um die bisherigen Tätigkeiten der Agentur zu bewerten und künftige Entwicklungen vorzuschlagen. Die Europäische Kommission bekräftigt die Arbeit der Agentur und schlägt eine Ausweitung seiner Aktivitäten vor (vgl. Europäische Kommission 2008; Kasperek 2008b: 5f.):

„FRONTEX wird bei der langfristigen Entwicklung der integrierten Grenzverwaltungsstrategie der Union eine zentrale Rolle spielen. Erforderlichenfalls sollten die Aufgaben der Agentur entsprechend dem konkreten Bedarf erweitert werden. Dabei sollte [...] die Verwaltungskapazität nach und nach gestärkt werden [...].“ (Europäische Kommission 2008: 9)

In diesem Zusammenhang soll auch die Arbeit zwischen Frontex und Drittstaaten intensiviert werden. Dies soll vor allem im Bereich des Aufbaus der Kapazitäten der Grenzverwaltung geschehen.¹²⁰ (Europäische Kommission 2008: 9, 12)

Während die Evaluierung der Europäischen Kommission eine klare Parteinahme für Frontex darstellt, kommen Gutachten verschiedener NGOs zu anderen Ergebnissen. Die Arbeit von Frontex wird von diesen NGOs heftig kritisiert. Laut NGOs dient die Agentur in erster Linie der Rückweisung. (Bendel 2009b: 15) Die Kritik richtet sich hierbei vor allem gegen die fehlende Unterscheidung von Asylsuchenden und Wirtschaftsmigranten, die in einem Topf als irreguläre Migranten zurückgewiesen werden¹²¹, ohne mögliche Asylgründe zu hinterfragen (Haase/Jugl 2007a: 4), wodurch einerseits gegen das Recht auf Asyl (ebd.) und andererseits gegen das Prinzip der Nichtzurückweisung (Bendel 2009b: 15) verstoßen wird. Damit einher wird das Konzept des sicheren Drittstaats kritisiert, denn die aufgegriffenen irregulären Migranten werden in diese Staaten zurückgeschickt, obwohl dort bedenkliche asyl- und menschenrechtliche Zustände herrschen. (Haase/Jugl 2007a: 4) Die Praktiken und Operationen von Frontex zeigen, dass die Agentur unter einem militärischen und sicherheitspolitischen Blickwinkel arbeitet, in der Migration als Gefahr begriffen wird und die deswegen abgewehrt werden muss (Kasperek 2008b: 4). Die Unterstützung von Frontex bei

¹²⁰ Am 24. Februar 2010 bringt die Kommission Vorschläge zur Änderung der Frontex-Verordnung (Europäische Kommission 2010b) heraus und am 25. Oktober 2011 wird schließlich die Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 verabschiedet. Obwohl in der neuen Verordnung auch Punkte zur Stärkung der Menschenrechtssituation an den Außengrenzen angeführt werden, zeigt die Praxis nur von marginalen Verbesserungen (vgl. Keßler 2013).

der Sicherung der EU-Außengrenze folgt dem Prinzip der Abschottungspolitik und begünstigt die Externalisierung von EU-Aufgaben in Drittstaaten. Zu diesen Aufgaben zählen die Grenzsicherung, die Migrationssteuerung, die Durchführung von Asylverfahren, die Inhaftierung von irregulären Migranten – unter denen sich häufig Asylsuchende befinden – und in weiterer Folge die Durchführung der Abschiebung aus den Lagern in die Herkunftsstaaten.

¹²¹ Dies geschieht vor allem auf Hoher See. Hier werden Flüchtlingsboote bereits auf dem Wasser zurückgewiesen, damit diese keinesfalls europäisches Territorium erreichen, um dort um Asyl ansuchen zu können. (Haase/Jugl 2007a: 4)

5. Schlusswort

Zu Beginn dieser Arbeit wurde versucht einen allgemeinen Überblick über internationale Migration zu bieten und den stets durch Medien und Politik suggerierten Ansturm der Armen auf Europa zu relativieren. Trotz des zu verzeichnenden Anstiegs internationaler Wanderungsbewegungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, haben sich Horrorszenarien von sogenannten Massenwanderungen nach Europa als falsch erwiesen. Internationale Migration stellt ein globales Phänomen dar und kann alle Bevölkerungsschichten aufgrund unterschiedlicher Push- und Pull-Faktoren betreffen. Tatsache ist jedoch, dass sich die meisten internationalen Migranten und Flüchtlinge innerhalb oder zwischen den Ländern des Südens bewegen oder in den Transiträumen des Ostens verharren. Des Weiteren sind die meisten irregulären Migranten, die sich in der EU aufhalten, auf legalem Wege eingereist und erst aufgrund des Überschreitens der Aufenthaltsfristen (visa overstayers) oder unerlaubten Aufnehmens einer Arbeitstätigkeit in die Illegalität gerutscht. (vgl. Nuscheler 2004², 1995; Düvell 2006a; Han 2010³, 2005²; Keeley 2009; IOM 2010; Oswald 2007)

Trotzdem hat Europa mit Beginn der 1970er Jahre eine zunehmend restriktive Politik gegenüber Migranten und Flüchtlingen eingeleitet, die schließlich in einer Abwehr- und Abschottungspolitik resultiert ist. Diese Abschottungspolitik hat jedoch zu keiner Reduzierung internationaler Wanderungsbewegungen geführt, sondern vielmehr irreguläre Migration verstärkt. Aufgrund zunehmender weiter Distanzen und restriktiveren EU-Politiken ist der Handel und Schmuggel mit Menschen zu einem aufblühenden Geschäft grenzüberschreitender organisierter Kriminalität geworden. Die Einschleusung von Menschen hat den Handel mit diesen begünstigt und sie schließlich zu Opfern gemacht, deren Arbeitskraft und Sexualität schamlos ausgebeutet werden. (vgl. Han 2010³, 2005²; Nuscheler 2004²; Düvell 2006a; Oswald 2007)

Die von den EU-Mitgliedsstaaten eingeleitete Abschottungspolitik zielt auf eine Steuerung und Kontrolle von Migrationsbewegungen ab, die im Aufbau des europäischen Grenzregimes seine Entfaltung findet. Mit dem Schengener Abkommen, das auf den Abbau der Binnengrenzen abzielt und damit nach einer zunehmenden Kontrolle der EU-Außengrenzen verlangt, wurde das europäische Grenzregime eingeleitet. Damit gingen auch asyl- und migrationspolitische Aspekte einher, die auf europäischer Ebene vereinheitlicht werden sollten. (vgl. Han 2010³; Cuttitta 2012², Krause 2009; Bendel 2009a, 2009b) Dieser Prozess der Vergemeinschaftung der Migrations- und Asylpolitik wurde mit dem Vertrag von

Amsterdam eingeleitet und auf dem Gipfeltreffen von Tampere konkretisiert. Mittels dieses Vergemeinschaftungsprozesses sollte die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzielt werden. Im Rahmen des Tampere Programms wurde auch die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten festgehalten, um Migrationsströme effektiv zu steuern. (vgl. Birsl 2005; Bendel 2009a, 2009b; Nuscheler 2011; Haase/Jugl 2007a, 2007b) Während mit dem Beginn des Tampere Programms Migration positiv und als eine Notwendigkeit bewertet wurde, wandelte sich diese Einstellung mit der Jahrtausendwende. Als Reaktion auf die Terroranschläge in den USA im Jahr 2001 gewann der Sicherheitsaspekt gegenüber Freiheit und Recht verstärkt an Bedeutung und lenkte auch den Fokus auf die Bekämpfung der irregulären Migration, die mit Terrorismus assoziiert wurde. (vgl. Angenendt 2008; Bendel 2009a, 2009b; Nuscheler 2004²) Daraus folgte, dass restriktive Politiken, Sicherheits- und Kontrollaspekte sowie der Schutz der EU-Außengrenze wieder den europäischen Kurs bestimmten und im Programm von Den Haag manifestiert wurden (vgl. Angenendt 2008; Bendel 2009b; Krause 2009; Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006). Daher Probleme der inneren Sicherheit zunehmend mit migrations- und asylrelevanten Aspekten in Verbindung gebracht wurden, betont das Haager Programm die Notwendigkeit der Koordinierung der internen und der externen Dimension. Um also die innere Sicherheit zu gewährleisten, soll mit Herkunfts- und Transitländern zusammengearbeitet werden. (vgl. Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch 2006; Kahl 2006; Nuscheler 2004²; Rat der Europäischen Union 2005) Diese Zusammenarbeit läuft jedoch auf eine Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in Drittstaaten hinaus. Das auf dem von Den Haag folgende Stockholmer Programm bleibt im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik auf dem politischen Kurs der Vergangenheit. Überwachung und Kontrolle der Außengrenze zur Flüchtlings- und Migrationsabwehr sowie die Einbeziehung von Drittstaaten in diese Angelegenheiten stehen im Fokus des Programms. (vgl. Wicht 2010)

Mit dem Aufbau des europäischen Grenzregimes seit den Schengener Abkommen ist eine zunehmende Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in Drittstaaten zu verzeichnen. Um den Externalisierungstrend der EU im Bereich der Grenz-, Migrations- und Asylpolitik an der östlichen EU-Grenze aufzuzeigen, wurde die Ukraine als Anschauungsbeispiel gewählt. Die Ukraine stellt seit der Osterweiterung 2004 ein unmittelbares Nachbarland der EU dar und hat damit die Rolle einer Pufferzone übernommen. Als eine Art Puffer- bzw. Schutzzone soll die Ukraine die EU vor Bedrohungen wie irreguläre Migration, Flüchtlingen, Asylsuchenden und dem organisierten Verbrechen abschirmen. Die

Beziehung zwischen der EU und der Ukraine folgt damit dem Muster konzentrischer Kreise, in denen die Ukraine die Sicherheitsinteressen der EU befriedigt. (vgl. Vobruba 2007, 2004)

Die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine haben bereits in den 1990er Jahren, mit dem Abschluss des *Partnerschafts- und Kooperationsabkommens* sowie der Annahme der *Gemeinsamen Strategie für die Ukraine* durch den Europäischen Rat, ihren Anfang genommen. Während im PKA lediglich Möglichkeiten der gemeinsamen Kontrolle der irregulären Migration angesprochen werden, hebt die *Gemeinsame Strategie* explizit die besondere Bedeutung der Ukraine für die „*Stärkung von Frieden, Stabilität und Wohlstand in Europa*“ hervor (Europäischer Rat 1999b: Anlage V, Teil I). Im Hinblick auf eine effiziente Grenzsicherung sowie Bekämpfung der irregulären Migration, des Menschenhandels und des organisierten Verbrechens strebt die EU eine vertiefende Zusammenarbeit mit der Ukraine an (ebd.: Anlage V, Teil II: III.ii.34). Die bereits durch die *Gemeinsame Strategie* eingeleitete Externalisierung der Migrationssteuerung und der Grenzkontrolle in die Ukraine werden durch den *EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres* aus dem Jahr 2001, dessen überarbeitete Fassung aus dem Jahr 2007 sowie der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* aus dem Jahr 2004 fortgesetzt. Die Schaffung eines RFSR wird zum Grundstein der Zusammenarbeit mit der Ukraine im Rahmen des *EU-Aktionsplans für den Bereich Justiz und Inneres* gemacht (Rat der Europäischen Union 2001b: 1). Die ENP und der dazugehörige Aktionsplan zielen auf die Umsetzung politischer, wirtschaftlicher sowie institutioneller Reformen in der Ukraine „*entsprechend den Interessen und Erwartungen der EU*“ ab (Lankosz 2009: 18). Durch die stufenweise Angleichung der ukrainischen Gesetzgebung an den EU-Besitzstand und die Vorverlagerung der Grenze wird die Ukraine zur Kontrolle und Steuerung von Migration angehalten (vgl. auch Müller 2009). Darüber hinaus soll in der Ukraine der Umgang mit Asylsuchenden verbessert werden. Dafür sollen asylrelevante Gesetze an europäische Standards angeglichen, die Bedingungen in den Aufnahmezentren verbessert und das Recht auf Asyl sowie das Non-Refoulement-Prinzip geachtet werden (Revised EU-Ukraine Action Plan 2007: 4).

Die zwischen der EU und der Ukraine seit den 1990er Jahren vereinbarten Abkommen und Kooperationsvereinbarungen spiegeln einen Externalisierungstrend von EU-Grenz- und Migrationskontrollen in die Ukraine wider. Diese Abkommen und Vereinbarungen sind jedoch im Sinne des Neorealismus vorwiegend von einem asymmetrischen Charakter zu Lasten der Ukraine geprägt. Sie dienen in erster Linie den europäischen Eigeninteressen, die

auf die Wahrung der inneren Sicherheit hinauslaufen. (vgl. auch Piehl 2005; Lankosz 2009; Spanger 2011)

Gerade die ENP bringt jedoch auch Vorteile für die Ukraine mit sich. Neben finanzieller Hilfe erhält die Ukraine technische Unterstützung, kann am EU-Binnenmarkt teilnehmen, ist an einem verstärkten politischen Dialog beteiligt und hat einen besseren Zugang zu den Programmen und Netzwerken der EU (Streb 2008: 52f.). Darüber hinaus besteht im Sinne des neoliberalen Institutionalismus eine interdependente Beziehung, denn die Ukraine ist sowohl Quelle als auch Lösung europäischer Stabilitäts- und Sicherheitsinteressen. Dadurch hat die Ukraine eine stärkere Verhandlungsmacht, die sie auch im Rahmen der Verhandlungen zum Rückübernahme- und Visaserleichterungsabkommen gezeigt hat. Aufgrund dessen, dass die Ukraine ab der Jahrtausendwende und vor allem unter der Juščenko Ära verstärkt auf einen EU-Beitritt gehofft hat, laufen die ausgehandelten Konditionen in erster Linie zu Gunsten der EU hinaus und verfestigen damit die bereits bestehenden ungleichen Beziehungen (vgl. auch Spanger 2011).

Ein weiteres Instrument der externalisierten EU-Grenz- und Migrationspolitik, das im Rahmen dieser Arbeit dargestellt wurde, stellen die durch die EU finanzierten und von ihr genutzten Internierungslager in der Ukraine dar. Wie in den bisherigen Beziehungen der EU zur Ukraine liegt auch im Rahmen des Aufbaus von Internierungslagern der Fokus auf Migrationskontrolle, wodurch die Einhaltung der Menschenrechte sowie des Flüchtlingsschutzes nebensächlich werden (Human Rights Watch 2005: 20). Im Sinne des Neorealismus werden die Nachbarländer der EU mittels Anreizen (Pieper 2012²: 223) und Drohungen (Vogelskamp 2006: 10) zum Aufbau von Internierungslagern angehalten. Bei den exterritorialen Lagern handelt es sich um geschlossene Einrichtungen, in denen Insassen wie Gefangene behandelt werden (Nsoh 2008: 2) und in denen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung liegen (vgl. Human Rights Watch 2010, 2005). Zu diesen Insassen zählen Migranten, Asylsuchende und Flüchtlinge, die bereits vor den Toren Europas abgewehrt werden sollen (vgl. Nsoh o.J.: 30). Das Haager Programm begrüßt die Etablierung regionaler Schutzprogramme und damit den Aufbau von Asylbehörden und Flüchtlingslagern in Drittstaaten. Dadurch wird letzten Endes neben der bereits bestehenden Auslagerung der Grenz- und Migrationskontrolle auch der Flüchtlingsschutz in Herkunfts- und Transitstaaten externalisiert. (vgl. Krause 2009: 262-267) Mit Hilfe von IOM und UNHCR werden die Bedingungen in den ukrainischen Lagern verbessert (Global Detention Project 2012: 7) und ein an europäische Standards angepasstes Asylsystem vor Ort etabliert (Speer 2012²: 66).

Diese Maßnahmen tragen letztlich dazu bei die Ukraine als sicheren Drittstaat zu deklarieren und begünstigen damit nicht nur die Rückschiebung irregulärer Migranten, sondern auch Asylsuchender in die Ukraine.

Um einen effizienten Grenzschutz der EU-Außengrenze durch die Ukraine zu ermöglichen, wurde im Juni 2007 die Zusammenarbeit zwischen Frontex und der Ukraine eingeleitet (Kopp 2009: 32f.). Neben gemeinsamen Operationen findet ein regelmäßiger Informationsaustausch zu Migrationsbewegungen und Grenzsicherung statt. Des Weiteren führt Frontex Trainingsprogramme für ukrainische Behörden durch und informiert über die neuesten Entwicklungen im Grenzschutzbereich. (vgl. Kopp 2009; SBGS 2012; Frontex 2012d, 2012e) Trotz heftiger Kritiken Seitens verschiedener NGOs an Frontex, wird die Arbeitsweise der Agentur durch die Europäische Kommission (2008) als positiv bewertet und eine Ausweitung der Arbeit begrüßt (vgl. auch Kasperek 2008b). Im Hinblick auf den Externalisierungstrend europäischer Grenz- und Migrationsaufgaben in Drittstaaten, unterstützt Frontex die Abschottungspolitik der EU und hilft bei der Verlagerung des Grenzschutzes in die europäischen Nachbarstaaten.

Die angeführten Exklusionsaufgaben der EU in die Ukraine führen schließlich dazu, dass *„Ukraine runs the risk of becoming a center for refoulement for Europe’s refugees, asylum seekers and migrants“* (Human Rights Watch 2005: 20). In der Übertragung bzw. Externalisierung dieser Aufgaben legt die EU den Fokus auf eine effiziente Migrationskontrolle, auch wenn diese zu Lasten der Einhaltung der Menschenrechte und des Flüchtlingschutzes geht (ebd.).

Wie anhand dieser Arbeit gezeigt wurde, wird die europäische Migrations- und Asylpolitik von den nationalstaatlichen (Sicherheits-)Interessen der EU-Mitgliedsstaaten bestimmt. Diese Migrations- und Asylpolitik läuft auf eine Abschottungspolitik und Auslagerung von EU-Aufgaben in Drittstaaten hinaus. Statt dem Prinzip der Kohärenz beim Prozess der Harmonisierung der europäischen Migrations- und Asylpolitik zu folgen (Angenendt 2011: 60), dominiert die Politik der kleinen Schritte, die stets im kleinsten gemeinsamen Nenner resultiert. Dieser gemeinsame Nenner findet lediglich in Angelegenheiten der Grenzkontrolle und der Rückführung irregulärer Migranten Einigung (Angenendt 2011: 66). Maßnahmen zur Arbeitsmigration, zur legalen Zuwanderung und zur Integrationspolitik verbleiben in den jeweiligen nationalen Kompetenzbereichen (Angenendt 2011: 66; Nuscheler 2011: 307) und hemmen damit die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Migrations- und

Asylpolitik. Das Fehlen legaler Zuwanderungsmöglichkeiten führt schließlich zu einem Missbrauch des Asylrechts und zu einer Zunahme der irregulären Migration. Dadurch dass Flüchtlingen die legale Einreise erschwert und sogar versperrt wird, bedienen sie sich zunehmend irregulären Wegen. (vgl. auch Angenendt 2011: 63) Des Weiteren stehen auch den hochgesteckten Zielen zur Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen, die beispielsweise im kohärenten Gesamtansatz zur Migrationsfrage enthalten sind, nationalstaatliche Interessen im Wege (vgl. Angenendt 2008; Nuscheler 2011). Statt Ursachenbekämpfung wird die europäische Migrations- und Asylpolitik in die Nachbarländer der EU externalisiert. Dieser Externalisierungsprozess wurde durch das Dublin-Abkommen und die Dublin II-Verordnung sowie die sichere Drittstaatenregelung unterstützt. Diese Vereinbarungen haben die Last der irregulären Migration sowie der Zuständigkeit von Asylanträgen zuerst in die peripheren EU-Mitgliedsländer und in weiterer Folge in die EU-Nachbarstaaten verlagert. Statt einer Aufteilung der Verantwortung und der damit einhergehenden Migrationslasten dominiert das Verursacherprinzip, das die Zuständigkeit und die daraus resultierenden Lasten in einem Land bündelt.

Um in der Zukunft doch noch zu einer gemeinsamen europäischen Migrations- und Asylpolitik, die dem Prinzip der Kohärenz folgt, zu gelangen, müssen nationalstaatliche Eigeninteressen zurückgestellt werden, denn nur so kann

„[e]ine problembezogene und realistische europäische Migrationspolitik [...] den künftigen ökonomischen und demografischen Zuwanderungsbedarf antizipieren, die Zuwanderung sozialverträglich gestalten, die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechtes und die weltpolitische Einbettung der europäischen Staaten berücksichtigen sowie einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von erzwungen Wanderungen leisten“ (Angenendt 2008: 59f.).

Auf europäischer Ebene muss eine Stimme nach außen getragen werden, die nicht von den Eigeninteressen einzelner EU-Mitgliedsstaaten bestimmt ist. Diese Stimme muss, wie auch Steffen Angenendt (vgl. 2011: 66f.; 2008: 58ff.) vorschlägt, die gegenwärtigen Schwächen der europäischen Regelungsinstrumente eingestehen und effizient sowie transparent an deren Verbesserung arbeiten. Des Weiteren muss an der Etablierung einer einheitlichen europäischen Zuwanderungs-, Integrations- und Arbeitsmigrationspolitik gearbeitet werden, denn die demografische und wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der EU macht die Zuwanderung von Migranten unerlässlich. Diese Notwendigkeit von Zuwanderung muss auf transparentem Wege in der Öffentlichkeit vermittelt werden. Darüber hinaus muss das Recht auf Asyl innerhalb aller EU-Mitgliedsstaaten gewährleistet werden. Neben einer Verbesserung des Flüchtlingsschutzes muss der Zugang zu Asylverfahren auch innerhalb der EU garantiert werden. Eine auf Abschottung fokussierte Politik führt letztlich zu

Asylmissbrauch und verwehrt jenen, die tatsächlich Schutz bedürfen, den Zugang zu Asylverfahren. Darüber hinaus ist eine Aufteilung der Migrationslasten innerhalb der EU nötig.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sollte die europäische Externalisierungspolitik nicht in erster Linie den Export von Kontrollinstrumenten anvisieren, sondern vielmehr die Umsetzung präventiver Maßnahmen, die in den Herkunftsländern die Push-Faktoren minimieren und das Wohlstandsgefälle reduzieren, in partizipativer Weise mit den jeweiligen Ländern anstreben.

Literaturverzeichnis

Angenendt, Steffen (2011): Aktuelle Trends und künftige Auswirkungen des globalen Wanderungsgeschehens auf Europa. In: Marchetti, Andreas; Clouet, Louis-Marie [Hrsg.]: Europa und die Welt 2020. Entwicklungen und Tendenzen. Baden-Baden: Nomos, 59-67.

Angenendt, Steffen (2008): Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick (2009): EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik? In: SWP-Aktuell, Nr. 79. Online: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf [Zugriff: 15.09.2013]

Ataç, Ilker (2011): Migrationspolitik. In: Ataç, Ilker; Kraler, Albert; Ziai, Aram [Hrsg.]: Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung. Wien: Mandelbaum, 316-330.

Aubarell, Gemma; Zapata-Barrero, Ricard; Aragall, Xavier (2009): New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process. In: Euromesco Paper, 79, 1-45. Online: <http://www.euromesco.net/images/paper79eng.pdf> [Zugriff: 21.05.2013]

Auswärtiges Amt (1995-2013): Ukraine – Außenpolitik. Online: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ukraine/Aussenpolitik_node.html [Zugriff: 26.11.2013]

Baumann, Florian (2011): Binnenmarkt. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang [Hrsg.]: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 12. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 95-95.

Beck, Ulrich; Grande, Edgar (2004): Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne. Frankfurt am Main: Shurkamp.

Bendel, Petra (2009a): Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Inhalte, Institutionen und Integrationsperspektiven. In: Butterwegge, Christoph; Hentges, Gudrun [Hrsg.]: Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. 4 aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS, 123-135.

Bendel, Petra (2009b): Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. In: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.], Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf> [Zugriff: 27.06.2013]

Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag.

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

Boswell, Christina (2003): The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. In: *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, 619-638.

Bös, Mathias; Zimmer, Kerstin (2006): Wenn Grenzen wandern: Zur Dynamik von Grenzverschiebungen im Osten Europas. In: Eig Müller, Monika; Vobruba, Georg [Hrsg.]: Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes. Wiesbaden: VS, 157-184.

Böttger, Katrin (2011¹²): Europäische Nachbarschaftspolitik. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang [Hrsg.]: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Baden Baden: Nomos, 165-174.

Cuttitta, Paolo (2012²): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. In: Kasperek, Bernd; Hess, Sabine [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 23-40.

Dolk, Klaudia (2011): Die Dublin II-Verordnung – Verantwortungsteilung im europäischen Flüchtlingsschutz? In: Heinrich-Böll-Stiftung: Grenz- statt Menschenrecht? Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa. Dossier. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 28-32. Online: http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Asyl-und_Fluechtlingspolitik.pdf [Zugriff: 28.05.2013]

Düvell, Franck (2009): Irreguläre Immigration nach Europa: Eine Einführung. In: Falge, Christiane; Fischer-Lescano, Andreas; Sieveking, Klaus [Hrsg.]: Gesundheit in der Illegalität. Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Baden-Baden: Nomos, 23-42.

Düvell, Franck (2008): Ukraine – Immigration and Transit Country for Chechen Refugees. Research Resource Report 3/3. Oxford: Compas. Online: http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Research_projects/Flows_dynamics/Transit_migration_Ukraine/Ukraine_Chechens_Case_Study_3of3.pdf [Zugriff: 11.10.2013]

Düvell, Franck (2006a): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Hamburg: LIT Verlag.

Düvell, Franck (2006b): Ukraine – Europe's Mexico? Research Resources Report 1/3. Oxford: Compas. Online: http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Research_projects/Flows_dynamics/Transit_migration_Ukraine/Ukraine_Country%20Report_1of3.pdf [Zugriff: 13.10.2013]

EurActiv (2013): Absage aus Kiew. Ukraine legt EU-Assoziierungsabkommen auf Eis. 21. November 2013. Online: <http://www.euractiv.de/ukraine-und-eu/artikel/ukraine-legt-eu-assoziierungsabkommen-auf-eis-008267> [Zugriff: 26.11.2013]

EU-Infothek (2013) Ukraine setzt Unterzeichnung von EU-Assoziierungsabkommen aus. 22.11.2013. Online: <http://www.eu-infothek.com/article/ukraine-setzt-unterzeichnung-von-eu-assoziierungsabkommen-aus> [Zugriff: 26.11.2013]

Fassmann, Heinz (2007): Europäische Migration im 19. und 20. Jahrhundert. In: Kraler, Albert; Bilger, Veronika; Stacher, Irene [Hrsg.]: Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, 32-53.

Fessenko, Volodymyr (2013): Die Zukunft der EU-Ukraine Beziehungen. In: Forschungsstelle Osteuropa: Die Ukraine zwischen den Wirtschaftsunionen. Investitionsklima. Europäische Perspektiven der Ukraine. Ukraine Analysen Nr. 119, 25.06.2013. Online: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen119.pdf> [Zugriff: 01.07.2013]

Flynn, Michael; Cannon, Cecilia (2010): Detention at the Borders of Europe: Report on the Joint Global Detention Projekt – International Detention Coalition Workshop in Geneva, Switzerland, 2-3 October 2010. Geneva: Global Detention Project. Online: http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/publications/GDP_Workshop_Report_2010.pdf [11.11.2013]

Fontaine, Pascal (2010): Europe in 12 lessons. Luxemburg: Europäische Union.

Frenz, Alexander (o.J.) The European Commission's Tacis Programme 1991-2006. A Success Story. Online: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/tacis_success_story_final_en.pdf [Zugriff: 05.11.2013]

Frontex (2012a): Homepage. Third Countries. Online: <http://frontex.europa.eu/partners/third-countries> [Zugriff: 10.12.2013]

- Frontex (2012b): Homepage. Operations. Five Borders. Online: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/Pjosdk?slug=five-borders> [Zugriff: 10.12.2013]
- Frontex (2012c): Homepage. Operations. Jupiter. Online: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/9hMFpZ?slug=jupiter> [Zugriff: 10.12.2013]
- Frontex (2012d): Homepage. Search Results. Jupiter. Online: <http://frontex.europa.eu/search-results?q=Jupiter> [Zugriff: 10.12.2013]
- Frontex (2012e): Eastern Borders. Annual Overview 2012. Warsaw: Frontex. Online: http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf [Zugriff: 11.11.2013]
- Frontex (2010): Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years. Warsaw: Frontex. Online: http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_the_Frontiers.pdf [11.11.2013]
- Frontexwatch (o.J.a): Was ist Frontex. Online: <http://frontex.antira.info/frontex/> [Zugriff: 30.05.2013]
- Frontexwatch (o.J.b): Glossar. Online: <http://frontex.antira.info/glossar/> [Zugriff: 30.05.2013]
- GDISC Ukraine Project Team (2008): GDISC ERIT Newsletter No. 1. Online: http://www.anti-trafficking.net/fileadmin/ICMPD-Website/Migration_Management/GDISC_ERIT_NL_1_logo.pdf [Zugriff: 20.11.2013]
- Geiger, Martin (2007): Internationale Regierungsorganisationen und die Steuerung von Migration: die Ukraine im Vorfeld der Europäischen Union. In: Oltmer, Jochen [Hrsg.]: Migration, Staat und Politik. IMIS-Beträge, Heft 32, 61-87. Online: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/files/imis32.pdf> [Zugriff: 28.05.2013]
- Geißler, Stefan (2009): Operative Einsätze an den Außengrenzen. In: Informationsstelle Militarisierung (IMI) [Hrsg.]: Frontex – Widersprüche im erweiterten Grenzraum. Tübingen, 9-13. Online: <http://www.imi-online.de/download/frontex2009-web.pdf> [Zugriff: 16.04.2013]
- Georgi, Fabian (2012²): International Organization for Migration (IOM). Eine kritische Analyse. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 145-157.

Global Detention Project (2012): Ukraine Detention Profile. Online: http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/Ukraine_detention_profile_2012.pdf

[Zugriff: 11.11.2013]

Gu, Xuewu (2000): Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung. München/ Wien: Oldenburg.

Gunßer, Cornelia (2005): Chronologie der EU-Lagerpläne. Der europäische Krieg gegen die Flüchtlinge. In: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration; Niedersächsische Flüchtlingsrat; Komitee für Grundrechte und Demokratie [Hrsg.]: AusgeLAGERt. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 127-137.

Haase, Marianne; Jugl, Jan C. (2007a): Irreguläre Migration. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Online: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56565/irreguläre-migration> [Zugriff: 10.06.2013]

Haase, Marianne; Jugl, Jan C. (2007b): Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU. In: Bundeszentrale für politische Bildung. Online: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik> [Zugriff: 10.09.2013]

Halbach, Uwe (2012): Russlands Ambitionen einer Eurasischen Union. In: Erler, Gernot; Schulze, Peter W. [Hrsg.]: Die Europäisierung Russlands. Moskau zwischen Modernisierungspartnerschaft und Großmachtrolle. Frankfurt/ New York: Campus, 214-228.

Han, Petrus (2010³): Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Han, Petrus (2005²): Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Harter, Stefanie (2011): Ohne Visum zum Endspiel? Stand der Verhandlungen zur Visaliberalisierung zwischen der EU und der Ukraine. In: Forschungsstelle Osteuropa. Ukraine-Analysen Nr 95, 11.10.2011. Online: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen95.pdf> [01.07.2013]

Hartmann, Jürgen (2009²): Internationale Beziehungen. Wiesbaden: VS Verlag.

Hillenbrand, Olaf (2011¹²): Europa-ABC. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang [Hrsg.]: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Baden Baden: Nomos, 416-459.

Hillmann, Felicitas (2007): Migration als räumliche Definitionsmacht? Beiträge zu einer neuen Geographie der Migration in Europa. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Hohlfeld, Thomas; Vogelkamp, Dirk (2005) Der Krieg gegen die trikontinentale Massenarmut. Migration, Flucht und Rückkehr der Lager. In: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration; Niedersächsische Flüchtlingsrat; Komitee für Grundrechte und Demokratie [Hrsg.]: AusgeLAGERt. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 111-123.

Human Rights Watch (2010): Buffeted in the Borderland. The Treatment of Migrants and Asylum Seekers in Ukraine. Online: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ukraine1210WebVersion.pdf> [Zugriff: 18.05.2013]

Human Rights Watch (2005): On the Margins. Rights Violations against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union. Online: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ukraine1105webwcover.pdf> [Zugriff: 07.11.2013]

IOM (2010): World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change. Geneva: IOM.

Jahn, Daniela; Maurer, Andreas; Oetzmann, Verena; Riesch, Andrea (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. In: Diskussionspapier der FG 1, Berlin: SWP. Online: <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AsylpolitikKS1.pdf> [Zugriff: 20.06.2013]

Jesuit Refugee Service Europe (2011): No Other Option. Testimonies from Asylum Seekers living in Ukraine. Online: http://www.jrseurope.org/publications/JRS%20Europe_Asylum%20Seekers%20in%20Ukraine_June2011.pdf [Zugriff: 08.12.2013]

Kahl, Martin (2006): Die Anti-Terrorismus-Politik der EU und der Schutz der Außengrenzen. In: Müller, Erwin; Schneider, Patricia [Hrsg.]: Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden: Nomos, 285-305.

Kasperek, Bernd (2012²): Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex. In: Kasperek, Bernd; Hess, Sabine [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 111-126.

Kasperek, Bernd; Hess, Sabine (2012²): Einleitung. Perspektiven kritischer Migrations- und Grenzregimeforschung. In: Kasperek, Bernd; Hess, Sabine [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 7-22.

Kasperek, Bernd (2011): Europas Grenzen. In: Heinrich Böll Stiftung [Hrsg.]: Grenz- statt Menschenrecht? Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa. Dossier. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 16-20. Online: http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Dossier_Asyl-_und_Fluechtlingspolitik.pdf [Zugriff: 10.09.2013]

Kasperek, Bernd (2008a): Frontex oder die Krise der europäischen Migrationspolitik. Die Europäisierung der Migrationspolitik. In: Diskurs – Frankfurter Student_innen Zeitschrift, 1/08, 32-35. Online: http://copyriot.com/diskus/08-1/pdf/d08-1_frontex.pdf [Zugriff: 12.10.2013]

Kasperek, Bernd (2008b): Frontex: Zur Militarisierung der europäischen Migrationspolitik. In: Studien zur Militarisierung Europas, 35/2008, Tübingen: IMI. Online: <http://www.imi-online.de/download/EU-Studien-35-2008.pdf> [Zugriff: 15.11.2013]

Kasperek, Bernd (2008c): Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur. In: Pflüger, Tobias [Hrsg.]: Was ist Frontex? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse, Nr. 4, 7-8. Online: <http://frontex.antira.info/wp-content/uploads/2008/01/frontex-broschuere.pdf> [Zugriff: 16.04.2013]

Keeley, Brian (2009): Internationale Migration. Die menschliche Seite der Globalisierung. In: OECD Insights. Online: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/0109115e.pdf?expires=1372671784&id=id&accname=guest&checksum=B7E7558524C5387E1DFA160D2D4E4F5F> [Zugriff: 01.07.2013]

Keßler, Stefan (2013): Das Gemeinsame Europäische Asylsystem hat Mängel. Online: <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/migration/dasgemeinsameeuropaeischeasylsystemhatma> [Zugriff: 16.12.2013]

Klymenko, Lina (2011): Polen und die Ukraine: Pragmatismus schreitet voran. In: Forschungsstelle Osteuropa: Die Beziehungen zwischen Polen und der Ukraine. Ukraine

Analysen Nr. 97, 08.11.2011. Online: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen97.pdf> [Zugriff: 01.07.2013]

Kokhan, Halyna (2007): Die neue Visaregelung zwischen der Ukraine und der EU. In: Forschungsstelle Osteuropa. Ukraine-Analysen Nr. 32, 11.12.2007. Online: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen32.pdf> [Zugriff: 01.07.2013]

Kopp, Hagen (2009): Go East! „Europäische Nachbarschaftspolitik“ und Frontex in der Ukraine. In: Informationsstelle Militarisierung (IMI) [Hrsg.]: Frontex – Widersprüche im erweiterten Grenzraum. Tübingen, 32-33. Online: <http://www.imi-online.de/download/frontex2009-web.pdf> [Zugriff: 16.04.2013]

Kopp, Karl (o.J.): Outsourcing des Flüchtlingsschutzes. Online: http://www.frsh.de/fileadmin/schlepper/schl_35/s35_28-30.pdf [Zugriff: 10.12.2013]

Kraler, Albert (2007): Zur Einführung: Migration und Globalgeschichte. In: Kraler, Albert; Husa, Karl; Bilger, Veronika; Stacher, Irene [Hrsg.]: Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850. Wien: Mandelbaum, 10-31.

Krause, Johannes (2009): Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaats zum Europäischen Grenzregime. Frankfurt am Main [u.a.]: Peter Lang.

Lankosz, Kazimierz (2009): Die Partnerschaftsabkommen mit osteuropäischen Nachbarstaaten. In: Lankosz, Kazimierz; Müller-Graff, Peter-Christian; Fink, Udo [Hrsg.]: Osteuropäische Nachbarschaft der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos, 15-20.

Le Monde diplomatique (2012): Atlas der Globalisierung. Die Welt von morgen. Berlin: taz Verlags- und Vertriebs GmbH.

Lemaitre, Georges (2005): The Comparability of International Migration Statistics. Problems and Prospects. In: OECD: Statistics Brief. No.9. Online: <http://www.oecd.org/std/na/35082073.pdf> [Zugriff: 01.07.2013]

Lemke, Christiane (2012³): Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder. München: Oldenbourg Verlag.

Lippert, Barbara (2008): Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven. In: Friedrich Ebert Stiftung, März 2008. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05292.pdf> [Zugriff: 11.11.2013]

Lippert, Barbara (2007): Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen. In: Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2007. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/04736.pdf> [Zugriff: 11.11.2013]

Malek, Martin (2009): Der „westliche Vektor“ der Außen- und Sicherheitspolitik der Ukraine unter Präsident Juščenko (2005-2010). Mit spezieller Berücksichtigung des „russischen Faktors“. In: Besters-Dilger, Juliane; Woldan, Alois [Hrsg.]: Die Ukraine auf dem Weg nach Europa. Die Ära Juschtschenko. Frankfurt am Main u.a.: Lang, 231-255.

Malygina, Katerina (2013a): Ukraine am Scheideweg? Fortsetzung der Multivektorpolitik und der Politik der halben Schritte in der Ukraine. In: Forschungsstelle Osteuropa: Die Ukraine zwischen den Wirtschaftsunionen. Investitionsklima. Europäische Perspektiven der Ukraine. Ukraine Analysen Nr. 119, 25.06.2013. Online: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen119.pdf> [Zugriff: 01.07.2013]

Malygina, Katerina (2013b): Die Ukraine vor dem EU-Gipfel in Vilnius: Einflussversuche externer Akteure, abrupter Kurswechsel der Regierung und die Volksversammlung zugunsten der europäischen Integration. In: Forschungsstelle Osteuropa: Ukraine vor dem EU-Gipfel in Vilnius. Holodomor. Ukraine Analysen Nr. 124, 26.11.2013. Online: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen124.pdf> [Zugriff: 06.01.2014]

Malygina, Katerina (2013c): Die Ukraine nach dem EU-Gipfel in Vilnius: Nichtunterzeichnung des Assoziationsabkommens, Polizeigewalt und Radikalisierung der Massenproteste. In: Forschungsstelle Osteuropa: Die Ukraine nach dem EU-Gipfel in Vilnius. Ukraine Analysen Nr. 125, 10.12.2013. Online: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen125.pdf> [Zugriff: 06.01.2014]

Marx, Johannes (2006): Vielfalt oder Einheit in den Theorien der internationalen Beziehungen. Eine systematische Rekonstruktion, Integration und Bewertung. Baden-Baden: Nomos.

Müller, Andreas (2009): Das Projekt einer soziologischen Beobachtung der EU-Außengrenze. In: *European Journal of Transnational Studies*. Volume 1, Budapest/ Berlin, 5-28. Online: http://www.transnational-journal.eu/1_1_2009/EJOTS_1_2009.pdf [Zugriff: 21.04.2013]

Müller, Kerstin (2004): Aus der Beratungspraxis. Die Drittenstaatenregelung – ein verlorener Kampf? In: *Asylmagazin*, Nr. 5, 5-9. Online: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/AM2004-05-05-Mueller.pdf [Zugriff: 23.09.2013]

Münkler, Herfried (2005): Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten. Berlin: Rowohlt.

Nies, Susanne (2011): Zur Zukunft der Institutionen und der Integration. In: Marchetti, Andreas; Clouet, Louis-Marie [Hrsg.]: Europa und die Welt 2020. Entwicklungen und Tendenzen. Baden-Baden: Nomos, 249-259.

Nsoh, Christopher (2008): Exterritoriale Lager. Libyen und die Ukraine als Pufferstaaten der EU. In: Bürgerrechte & Polizei, CILIP 89, Nr. 1. Online: www.cilip.de/ausgabe/89/lager.htm [Zugriff: 16.05.2013]

Nsoh, Christopher (2005): Konzepte der EU-Lagermodelle. >Transit Processing Centres< und >Regional Protection Areas<. In: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration; Niedersächsische Flüchtlingsrat; Komitee für Grundrechte und Demokratie [Hrsg.]: AusgeLAGERt. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 138-143.

Nsoh, Christopher (o.J.): EU Extra-Territorial Camps. Transit Processing Centres in Ukraine and Regional Protection Areas in Libya as Instruments of Migration Management. In: Jilek, Grit; Kalmring, Stefan; Müller, Stefan [Hrsg.]: Von Honig und Hochschulen. Dreizehn gesellschaftskritische Interventionen. Zehntes DoktorandInnenseminar der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin: Karl Dietz Verlag, 30-43. Online: http://www.rosaluxemburgstiftung.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Manuskripte-73.pdf#page=29 [Zugriff: 05.12.2013]

Nuscheler, Franz (2011): Kapitel 11: Migrationsgovernance in der EU. In: Simonis, Georg; Elbers, Helmut [Hrsg.]: Externe EU-Governance. Wiesbaden: VS, 299-314.

Nuscheler, Franz (2004²): Internationale Migration. Flucht und Asyl. Wiesbaden: VS.

Nuscheler, Franz (1995): Internationale Migration. Flucht und Asyl. Opladen: Leske + Budrich.

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

Piehl, Ernst (2005): Vierteil Teil: Die Ukraine. In: Piehl, Ernst; Schulze, Peter W.; Timmermann, Heinz [Hrsg.]: Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin: BWV, 331-457.

Pieper, Tobias (2012²): Das Lager als variables Instrument der Migrationskontrolle. In: Kasperek, Bernd; Hess, Sabine [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 219-226.

Polownikow, Alexandra (2012): Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland – Motive, Entwicklungen und Perspektiven. Berlin: SWP. Online: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/arbapap_FG5_polownikow_zollunion.pdf [Zugriff: 06.03.2013]

Ratfisch, Philipp; Scheel, Stephan (2012²): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz? Die Rolle des UNHCR im Kontext der Externalisierung des EU-Migrationsregimes. In: Hess, Sabine; Kasperek, Bernd [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin: Assoziation A, 89-110.

Rijpma, Jorrit I.; Cremona, Marise (2007): The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law. In: EUI Working Papers, LAW No. 2007/01, Italy: EUI.

Savin, Kyryl (2013): Perspektiven der EU-Ukraine Beziehungen: Kooperation und Annäherung oder Konfrontation und Ausgrenzung? In: Forschungsstelle Osteuropa: Die Ukraine zwischen den Wirtschaftsunionen. Investitionsklima. Europäische Perspektiven der Ukraine. Ukraine Analysen Nr. 119, 25.06.2013. Online: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen119.pdf> [Zugriff: 01.07.2013]

SBGS (2012): Agency's Activity. European Integration. Frontex. 14.. September 2012. Online: http://dpsu.gov.ua/en/activities/euroint/euroint_4.htm [Zugriff: 10.12.2013]

Schäfer, Verena; Wessels, Wolfgang (2011¹²): Vertrag von Lissabon. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang [Hrsg.]: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Baden Baden: Nomos, 370-376.

Schimmelfennig, Frank (2010²): Internationale Politik. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Schneider-Deters, Winfried (2011): Janukowitschs Machtübernahme in der Ukraine. Erosion der Demokratie und Integration in „eurasische“ Strukturen? In: Reiter, Erich [Hrsg.]: Entwicklungsszenarien in Osteuropa – mit Schwerpunkt Ukraine. Wien/ Köln/ Weimar: Böhlau, 13-52.

Schörnig, Niklas (2006²): Neorealismus. In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela [Hrsg.]: Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 65-92.

Schulze, Peter W. (2012): Zwischeneuropa als Wirtschaftspartner der EU oder als dauerhafte Krisenregion: Ukraine, Belarus und Russland. Wien: Internationale Institut für Liberale Politik.

Schulze, Peter W. (2011): Die wirtschaftliche und energiepolitische Position der Ukraine zwischen der EU und Russland. In: Reiter, Erich [Hrsg.]: Entwicklungsszenarien in Osteuropa – mit Schwerpunkt Ukraine. Wien/ Köln/ Weimar: Böhlau, 53-87.

Simon, Gerhard (2007): Die Orange Revolution – Chance für die Demokratie in der Ukraine. In: Nolte, Hans-Heinrich [Hrsg.]: Transformationen in Osteuropa und Zentralasien. Polen, die Ukraine, Russland und Kirgisien. Schwalbach: Wochenschau, 41-58.

Simonis, Georg (2011): Die Analyse der externen Beziehungen der Europäischen Union – eine Annäherung. In: Simonis, Georg; Elbers, Helmut [Hrsg.]: Externe EU-Governance. Wiesbaden: VS, 15-51.

Simonis, Georg; Elbers, Helmut (2011): Türkei und Ukraine ante portas: Wie definiert die Europäische Union ihre Grenzen. In: Simonis, Georg; Elbers, Helmut [Hrsg.]: Externe EU-Governance. Wiesbaden: VS, 163-195.

Spanger, Hans-Joachim (2011): Europäische und deutsche Osteuropapolitik. In: Reiter, Erich [Hrsg.]: Entwicklungsszenarien in Osteuropa – mit Schwerpunkt Ukraine. Wien/ Köln/ Weimar: Böhlau, 111-128.

Speer, Marc (2012²): Die Ukraine als migrantisch genutztes Transitland. In: Kasperek, Bernd; Hess, Sabine [Hrsg.]: Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin/ Hamburg: Assoziation A, 57-72.

Spindler, Manuela (2006²): Interdependenz. In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela [Hrsg.]: Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 93-120.

Stetsevykh, Kateryna (2013): Ukraine. Geschichte, Staat und Politik. In: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*. Online: <http://liportal.giz.de/ukraine/geschichte-staat/#c4527> [Zugriff: 15.03.2013]

Streb, Sebastian (2008): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Externe Europäisierung zwischen Anziehung, Zwang und Legitimität. In: Forschungsgruppe Europäische Integration, Studie Nr. 27, Marburg: Philipps-Universität Marburg.

United Nations (1998): Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1, Statistical Papers M, No. 58. New York. Online: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf [Zugriff: 01.07.2013]

UNHCR (2001-2013a): Homepage – Asylsuchende. Online: <http://www.unhcr.ch/mandat/asylsuchende.html?L=ivf%3Dpresse%2Fmaterial%2Ffotos.html> [Zugriff: 12.09.2013]

UNHCR (2001-2013b): Homepage – Fragen und Antworten: Genfer Flüchtlingskonvention. Online: <http://www.unhcr.ch/service/fragen-antworten/genfer-fluechtlingskonvention/artikel/9b9426e3b65abdc78e5b0786be5de7c7.html?L=0and.css%3F1337778> [Zugriff: 13.09.2013]

UNHCR (1951 und 1967): Genfer Flüchtlingskonvention: Abkommen und Zusatzprotokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Online: http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf [Zugriff: 02.07.2013]

Vobruba, Georg (2007): Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas. Online: <http://www.eurozine.com/pdf/2007-02-28-vobruba-de.pdf> [Zugriff: 21.05.2013]

Vobruba, Georg (2004): Grenzen des Projekts Europa. Von der Expansionsdynamik zur abgestuften Integration. In: Eurozine. Online: <http://www.eurozine.com/pdf/2004-06-08-vobruba-de.pdf> [Zugriff: 09.10.2013]

Vogelskamp, Dirk (2007): Jenseits der Menschenrechte – Der europäische Kampf gegen die undokumentierte Migration. Online: <http://www.materialien.org/texte/migration/migrationVogelskamp.pdf> [Zugriff: 25.11.2013]

Vogelskamp, Dirk (2006): Die Wiederkehr der Lager im Kontext der Europäischen Immigrationskontrolle – oder: Wohin mit den „Weltüberflüssigen“? Online: <http://www.materialien.org/texte/migration/weltueberfluessig.pdf> [Zugriff: 25.11.2013]

Walters, William (2004): The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective, In: Geopolitics, 9, 3, 674-698.

Wicht, Christine (2010): Mehr Sicherheit um jeden Preis. Das Stockholmer Programm der Europäischen Union. In: Eurozine. Online: www.eurozine.com/pdf/2010-03-24-wicht-de.pdf [Zugriff: 20.06.2013]

Zangl, Bernhard (2006²): Regimetheorie. In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela [Hrsg.]: Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 121-144.

Zeit Online (2013): Assoziierungsabkommen: Ukrainische Polizei feuert Tränengas gegen EU-Unterstützer. 25. November 2013. Online: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-11/ukraine-eu-protest-kiev> [Zugriff: 26.11.2013]

Zimmer, Kerstin (2007): Flüchtlings- und Asylpolitik in der Ukraine. In: Forschungsstelle Osteuropa: Die Beziehungen zwischen Polen und der Ukraine. Ukraine Analysen Nr. 97, 08.11.2011. Online: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen97.pdf> [Zugriff: 01.07.2013]

Rechtsdokumente:

Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen. KOM (2011) 76 endgültig, Brüssel, den 23.2.2011. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 01.12.2013]

Europäische Kommission (2010a): Migration and Asylum programme. Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum. Overview of projects funded 2007-2008. Belgium: European Union. Online: http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/migration_and_asylum_2007-2008.pdf [Zugriff: 15.11.2013]

Europäische Kommission (2010b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/ 2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (FRONTEX). KOM (2010) 61 endgültig, Brüssel, den 24.2.2010. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0061:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 10.12.2013]

Europäische Kommission (2009): Clandestino Project. Final Report. Online: <http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report-november-20091.pdf> [Zugriff: 05.07.2013]

Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX. KOM (2008) 67 endgültig, Brüssel, den 13.2.2008. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0067:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 10.12.2013]

Europäische Kommission (2006): Mitteilung der Kommission an, das Europäische Parlament und den Rat. Thematische Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl. Brüssel, 25.1.2006, KOM (2006) 26 endgültig. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0026:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 11.11.2013]

Europäische Kommission (2005a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas. KOM (2005) 560. Online: <http://db.eurocrim.org/db/de/doc/560.pdf> [Zugriff: 20.09.2013]

Europäische Kommission (2005b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court. Brüssel, 30.11.2005, KOM (2005) 621 endgültig. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0621:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 02.10.2013]

Europäische Kommission (2005c): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über regionale Schutzprogramme. Brüssel, den 1.9.2005, KOM (2005) 388 endgültig. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0388:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 17.09.2013]

Europäische Kommission (2004a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, KOM (2004) 401 endgültig. Online: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/autres/com_com\(2004\)0401/com_com\(2004\)0401_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/autres/com_com(2004)0401/com_com(2004)0401_de.pdf) [Zugriff: 17.09.2013]

Europäische Kommission (2004b): Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier. Mitteilung der Kommission, KOM (2004) 373 endg., Brüssel, 12. Mai 2004. Online:

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf [04.04.2013]

Europäische Kommission (2004c): Arbeitsdokument der Kommissionsstellen. Europäische Nachbarschaftspolitik, Länderbericht, Ukraine. SEK (2004) 566, Brüssel, 12.05.2004. Online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_de.pdf [Zugriff: 04.04.2013]

Europäische Kommission (2003): Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2003) 104 endg., Brüssel, 11. März 2003. Online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_de.pdf [Zugriff: 03.04.2013]

Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten. Brüssel, 7.5.2002, KOM (2002) 233 endgültig. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 06.11.2013]

Europäische Kommission (o.J.a): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine. Länderstrategiepapier 2007-2013. Online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_de.pdf [Zugriff: 15.06.2013]

Europäische Kommission (o.J.b): Aeneas programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum. Overview of project funded 2004 – 2006. Online: http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf [Zugriff: 11.11.2013]

Europäische Kommission (o.J.c): European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. Online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf [Zugriff: 11.11.2013]

Europäische Kommission (o.J.d): Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine. Nationales Richtprogramm 2007-2010. Online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_de.pdf [Zugriff: 11.11.2013]

Europäisches Parlament (1999): Tampere Europäischer Rat 15. und 16. Oktober 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Online: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [Zugriff: 17.09.2013]

Europäischer Rat (1999a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere). 15. und 16. Oktober 1999. SN 200/1/99. Online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm [Zugriff: 17.09.2013]

Europäischer Rat (1999b): Europäischer Rat, 10. und 11. Dezember 1999 Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Online: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_de.htm Anlage V: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_de.htm#IV [Zugriff: 01.11.2013]

Rat der Europäischen Union (2009a): Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Brüssel, 2. Dezember 2009 (04.12) (OR. en), Nr. 17024/09. Online: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf> [Zugriff: 02.10.2013]

Rat der Europäischen Union (2009b): Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft. Prag, 7. Mai 2009. Brüssel, den 7. Mai 2009, 8435/09 (Presse 78) (OR.en). Online: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/er/107638.pdf [Zugriff: 05.11.2013]

Rat der Europäischen Union (2008a): Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl. Brüssel, 24. September 2008 (06.10) (OR. fr.) Nr. 13440/08. Online: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf> [Zugriff: 30.09.2013]

Rat der Europäischen Union (2006): Europäisches Rat (Brüssel) 15./16. Dezember 2005. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 30. Jänner 2006 (03.03) (OR. en), Nr. 15914/1/05. Online: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/87646.pdf [Zugriff: 30.09.2013]

Rat der Europäischen Union (2005): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. (2005/C53/01). In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 3.3.2005. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF> [Zugriff: 27.09.2013]

Rat der Europäischen Union (2004): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Nr. 16054/04. Brüssel, den 13. Dezember 2004 (03.01) (OR. en). Online: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/04/st16/st16054.de04.pdf> [Zugriff: 30.09.2013]

Rat der Europäischen Union (2003): Europäischer Rat (Thessaloniki) Tagung vom 19. und 20. Juni 2003. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 1. Oktober 2003 (OR. en) Nr. 11638/03. Online: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/76285.pdf [Zugriff: 20.09.2013]

Rat der Europäischen Union (2002): Europäischer Rat (Sevilla) Tagung vom 21. und 22. Juni 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel, 24. Oktober 2002 (OR. fr.) Nr. 13463/02. Online: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/72655.pdf [Zugriff: 20.09.2013]

Rat der Europäischen Union (2001a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001. SN 300/1/01. Online: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf [Zugriff: 20.09.2013]

Rat der Europäischen Union (2001b): EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres in der Ukraine. Vom Rat am 10. Dezember 2001 genehmigt. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union (2003/C77/01). Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:077:0001:0005:DE:PDF> [Zugriff: 30.05.2013]

Rat der Europäischen Union (1992): European Council in Edinburgh, 11-12 December, 1992. Conclusions of the Presidency. Online: [ttp://www.european-council.europa.eu/media/854346/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/854346/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf) [Zugriff: 15.10.2013]

Entscheidung 573/2007/EG: Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum von 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 6.6.2007 Nr. L 144/1. Online: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0001:0021:DE:PDF [Zugriff: 20.09.2013]

Entscheidung 2000/596/EG: Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (2000/596/EG). In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 6.10.2000 Nr. L 252/12. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:252:0012:0018:DE:PDF> [Zugriff: 20.09.2013]

EU/Ukraine Action Plan (2005): EU/ Ukraine Action Plan. Online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf [Zugriff: 04.04.2013]

Europäische Union (2007): Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung. Programm MEDA. Online: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_de.htm [Zugriff: 25.11.2013]

Europe Press releases RAPID (2007a): Neue Programme 2007-2013 in Höhe von 380 Mio. € für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl. MEMO/07/253, Brüssel, den 28. Juni 2007. Online: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-07-253_de.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-253_de.htm?locale=en) [Zugriff: 04.11.2013]

Europe Press releases RAPID (2007b): Further strengthening EU-Ukraine bilateral relations: visa facilitation and readmission agreements are signed today. IP/07/849, Brussels, 18 June 2007. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-849_en.htm [Zugriff: 17.11.2013]

Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (1994): Abkommen über die Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten und der Ukraine. 21998A0219(02) Online: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21998A0219\(02\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21998A0219(02):DE:HTML) [Zugriff: 07.06.2013]

Rechnungshof (2001): Sonderbericht Nr. 11/ 2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit, zusammen mit den Antworten der Kommission. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. (2001/ C 329/01). Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:329:0001:0028:DE:PDF> [Zugriff: 20.11.2013]

Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Online: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf [Zugriff: 08.12.2013]

Revised EU-Ukraine Action Plan (2007): Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice. Challenges and strategic aims. Online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf [Zugriff: 30.05.2013]

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. In: Amtsblatt der Europäischen Union, 13.12.2005, L 326. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:DE:PDF> [Zugriff: 12.12.2013]

Rückübernahmeabkommen (2007): Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine über die Rücknahme von Personen. In: Amtsblatt der Europäischen Union, L 332. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0048:0065:DE:PDF> [Zugriff: 02.06.2013]

Verordnung (EG) Nr. 491/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS). In: Amtsblatt der Europäischen Union, L 80. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:080:0001:0001:DE:PDF> [Zugriff: 11.11.2013]

Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. In: Amtsblatt der Europäischen Union, L349, 25.11.2004. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF> [Zugriff: 01.10.2013]

Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates

hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten. In: Amtsblatt der Europäischen Union, L199. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039:DE:PDF> [Zugriff: 01.10.2013]

Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0001:0017:DE:PDF> [Zugriff: 14.12.2013]

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 25. Februar 2003. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:DE:PDF> [Zugriff: 23.09.2013]

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr.: (97/C 340/01) vom 10. November 1997. Online: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_de.pdf [Zugriff: 10.09.2013]

Vertrag von Lissabon (2010): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Amtsblatt der Europäischen Union (2010/C 83/01) vom 30. März 2010. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:DE:PDF> [Zugriff: 26.09.2013]

Visaerleichterungsabkommen (2007): Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine über die Erleichterungen bei der Erteilung von Visa. In: Amtsblatt der Europäischen Union, L332. Online: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/350430/publicationFile/45048/EU-UKR-Abkommen.pdf> [Zugriff: 02.06.2013]

Anhang

Kurzfassung

Diese Arbeit untersucht die externalisierte EU-Grenz- und Migrationspolitik in der Ukraine. In diesem Rahmen wird in einem ersten Teil versucht einen Überblick über internationale Migration zu bieten. Neben einer Darlegung von Migrationstypen und Migrationsursachen soll die Entwicklung internationaler Wanderungsbewegungen im Hinblick auf die EU aufgezeigt werden. Dieser Teil der Arbeit dient der Relativierung von durch Medien und Politik suggerierten Massenwanderungen in die EU.

Um die zunehmende Externalisierung der EU-Grenz- und Migrationspolitik in Drittstaaten nachvollziehen zu können, bedarf es einer Darstellung der Entstehung und Entwicklung des EU-Grenzregimes. Ausgehend von den Schengener Abkommen bis zum Stockholmer Programm wird die zunehmende Bedeutung der Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten (externe Dimension) im Bereich der Grenz- und Migrationspolitik aufgezeigt.

Im Hauptteil dieser Arbeit wird die externalisierte EU-Grenz- und Migrationspolitik, die in erster Linie der Befriedigung der europäischen Stabilitäts- und Sicherheitsinteressen dient, im Detail dargestellt. Mit Fokus auf die östliche EU-Außengrenze werden die Externalisierungsinstrumente der EU kurz allgemein erklärt und anschließend in Bezug zur Ukraine kritisch analysiert. Zu diesen Externalisierungsinstrumenten zählen der Abschluss bilateraler Abkommen zwischen der EU und der Ukraine sowie die dazugehörigen Aktionspläne, der Aufbau von Lagern bzw. die Unterstützung der Verbesserung bereits bestehender Lagerstrukturen in der Ukraine sowie die Zusammenarbeit zwischen der Agentur Frontex und der Ukraine. Diese Instrumente laufen letzten Endes darauf hinaus Grenz- und Migrationskontrollen sowie den Flüchtlingsschutz in Drittstaaten wie die in Ukraine zu externalisieren.

Abstract

This diploma thesis examines the externalisation of the EU's border and migration policy in Ukraine. In this context, an attempt is made to illustrate an overview of international migration. In addition to this illustration, an explanation of migration types and causes of migration, as well as the development of international migration flows with regard to the European Union will be shown. This part tries to point out that figures of mass migration in the EU, as spread by politics and media, are not that high.

To understand the increasing externalisation of the EU's border and migration policy in third countries, it is necessary to provide an overview of the origin and development of the European Union's border regime. Based on the Schengen Agreement to the Stockholm Programme, the increasing importance of EU cooperation with third countries (external dimension) is illustrated in the field of border and migration policy.

The main part of this diploma thesis concentrates on the detailed illustration of the externalisation of the EU's border and migration policy, which is primarily based on the satisfaction of European stability and security interests. Due to the fact that an emphasis is made on Eastern EU external borders, a general explanation of the different European externalisation instruments will be exposed. Afterwards follows a critical analysis of these instruments regarding Ukraine. The externalisation instruments include the following: conclusions of bilateral agreements between the EU and Ukraine as well as the associated actions plans, the establishment of external detention centres, respectively the assistance to improve existing structures in external detention centres in Ukraine and the cooperation between the agency Frontex and Ukraine. In fact, these instruments favour the externalisation of border and migration control as well as protection of refugees and asylum seekers in third countries such as Ukraine.

Lebenslauf

Angaben zur Person

Vor- und Nachname: Sabrina Diedrich
Titel: BA
Geburtsdatum: 07.05.1989
Geburtsort: Wien

Ausbildung

Seit Oktober 2008 Individuelles Diplomstudium **Internationale Entwicklung**
10/2008 – 02/2013 Bachelorstudium **Slawistik**, Russisch
07/2009 – 08/2009 Tandem – Russisches zweisprachiges Sommerkolleg,
Nischnij Nowgorod, Russland
09/2003 – 05/2008 Bundeshandelsakademie – Internationale Wirtschaft
05/2007 Unpaid Work Experience, Shrewsbury, England

Berufserfahrung

09/2012 und Ferialpraktikantin in der **Abteilung EU Koordination und**
09/2011 **Planung** im Bundesministerium für Land- und
Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

09/2009 – 05/2010 und Kaufmännische Angestellte (geringfügig beschäftigt) bei
10/2008 – 06/2009 Babak Gebäudetechnik GmbH

14/04/2008 – 16/04/2008 **Volunteer** im Eventmanagement des internationalen
Kongresses **iconvienna 2008**

Sprachkenntnisse

Deutsch: Muttersprache
Englisch: Sehr gut
Russisch: Sehr gut