

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Managing Migration?“
Internationale Migration aus dem Blickwinkel der
Europäischen Union, des „Migration without Borders“
Szenarios und der „Autonomie der Migration“

Verfasserin

Nadine Zöhrer

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Dr. Nicole Lieger

„Als bedrohliche Ausnahmesituation erlebt die Gegenwart nur,
wer die Geschichte nicht kennt.“

Klaus Bade

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	VII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VII
EINLEITUNG	1
1 INTERNATIONAL MIGRATION MANAGEMENT	3
1.1 ENTSTEHUNG DES INTERNATIONAL MIGRATION MANAGEMENT	3
1.2 INTERNATIONAL MIGRATION MANAGEMENT NACH BIMAL GHOSH	5
1.3 WEITERENTWICKLUNG DES INTERNATIONAL MIGRATION MANAGEMENT	9
1.4 MANAGING MIGRATION.....	10
1.5 MIGRATION ALS AUSNAHMESITUATION	11
2 EUROPÄISCHE MIGRATIONSPOITIK	13
2.1 ANFÄNGE EINER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOITIK	14
2.2 GRÜNDE FÜR EINE EUROPÄISIERUNG DER MIGRATIONSPOITIK	16
2.3 GRÜNDE GEGEN EINE EUROPÄISIERUNG DER MIGRATIONSPOITIK	17
2.4 KONTROVERSEN UND SPANNUNGEN IM HARMONISIERUNGSPROZESS	18
2.5 MÖGLICHE ERKLÄRUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNG EINER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOITIK.....	19
2.6 WICHTIGE AKTEURE DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOITIK	21
2.6.1 <i>Die Europäische Kommission</i>	21
2.6.2 <i>Das Europäische Parlament</i>	24
2.6.3 <i>Der Europäische Rat</i>	25
2.7 PHASEN DES EUROPÄISIERUNGSPROZESSES DER MIGRATIONSPOITIK	26
2.8 MIGRATIONSPOITISCHE INTERESSEN DER EUROPÄISCHEN ORGANE.....	28
2.9 ARBEITSMIGRATION INNERHALB DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOITIK.....	32
2.9.1 <i>„Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“</i>	33
2.9.2 <i>Das Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration</i>	35
2.9.3 <i>Der „Strategische Plan für legale Zuwanderung“</i>	41
2.10 INTERESSENSDISPARITÄTEN.....	43
2.10.1 <i>Interessen der Europäischen Union</i>	43
2.10.2 <i>Menschenrechtliche Interessen</i>	47
2.11 ASPEKTE DES INTERNATIONAL MIGRATION MANAGEMENT IM KONTEXT DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOITIK	48

3	DER BLICKWINKEL DES „MIGRATION WITHOUT BORDERS“ SZENARIOS	51
3.1	ZUR NOTWENDIGKEIT EINES PERSPEKTIVENWECHSELS	52
3.2	MENSCHENRECHTLICHE ASPEKTE	55
3.3	ÖKONOMISCHE ASPEKTE	57
3.4	DIE SOZIALE DIMENSION	60
3.4.1	<i>Wohlfahrt und soziale Kohäsion</i>	<i>61</i>
3.4.2	<i>Demokratie und Staatsbürgerschaft.....</i>	<i>62</i>
3.5	ZUR UMSETZBARKEIT DES MIGRATION WITHOUT BORDERS SZENARIOS	65
3.6	ANALYSEEBENEN	67
4	DER BLICKWINKEL DER AUTONOMIE DER MIGRATION.....	69
4.1	URSPRÜNGE DER AUTONOMIE DER MIGRATION	69
4.2	YANN MOULIER BOUTANG UND DIE AUTONOMIE DER MIGRATION	70
4.3	WEITERENTWICKLUNG DER AUTONOMIE DER MIGRATION	73
4.3.1	<i>Perspektivenwechsel.....</i>	<i>73</i>
4.3.2	<i>Das Geflecht subjektiver Momente.....</i>	<i>73</i>
4.3.3	<i>Die relative Autonomie der Migration</i>	<i>74</i>
4.3.4	<i>Migration als soziale Bewegung.....</i>	<i>74</i>
4.3.5	<i>Die Eigensinnigkeit der Migration</i>	<i>76</i>
4.3.6	<i>Ein Gespenst geht um in der Welt</i>	<i>77</i>
4.3.7	<i>Autonomie versus Festung.....</i>	<i>77</i>
4.3.8	<i>Das subjektive Gesicht</i>	<i>78</i>
4.3.9	<i>Migration als abhängige Variable</i>	<i>79</i>
5	RESÜMEE	81
6	QUELLENVERZEICHNIS.....	83
7	ANHANG	89
7.1	ZUSAMMENFASSUNG	89
7.2	ABSTRACT.....	91
7.3	CURRICULUM VITAE.....	92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Dimensionen der europäischen Migrationspolitik	16
Abbildung 2: Öffentliche Debatte zu Migration in der Europäischen Union	30

Abkürzungsverzeichnis

EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ICMPD	International Center for Migration Policy Development
IOM	International Organization of Migration
MWB	Migration without Borders
NGO	Nichtregierungsorganisation
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen

Einleitung

Pass und Visum gehören heute zu den wichtigsten Institutionen sozialer Ungleichheit.

(Reinhard Kreckel)

Grenzen werden in Teilen unserer globalisierten Welt zunehmend verschärft, um Migrationsbewegungen besser kontrollieren bzw. eindämmen zu können. Die Bewegung der Migration findet aber weiterhin statt und verhält sich „transversal“ gegenüber der restriktiven Migrationspolitik westlicher Staaten. Die wenig erfolgreichen Ergebnisse intensiver Grenzkontrollen sowie die menschlichen Kosten, die dadurch gefordert werden, stellen immer mehr in Frage, ob es wirklich möglich ist, die Mobilität von Menschen zu kontrollieren.

Franz Nuscheler zur internationalen Migration zu Beginn des 21. Jahrhunderts:

[...] im Lebensbereich von rund 175 Millionen Menschen, die als internationale Migranten gelten, befördert die Globalisierung gleichzeitig In- und Exklusionen, Universalisierung und Segmentierung; sie entgrenzt Räume und verstärkt gleichzeitig Grenzkontrollen; sie denationalisiert Märkte für Kapital, Waren und Dienstleistungen, renationalisiert oder europäisiert aber die Bewegungs- und Handlungsspielräume von Menschen.¹

Die vorliegende Diplomarbeit befasst mit internationaler Migration unter der Betrachtung verschiedener Blickwinkel. Mit dem Ziel ein Perspektivenspiel zu ermöglichen, werden folgende Zugänge zum Thema Migration untersucht.

Europäische Migrationspolitik

Die supranationale Harmonisierung der Europäischen Migrationspolitik stellt im zweiten Kapitel den Zugang zu internationaler Migration dar. Die Migrationspolitik der Europäischen Union fokussiert die Bekämpfung „illegaler“ Migration mit der Anwerbung ökonomisch erwünschter Migration. Der Entstehungsprozess der

¹ Nuscheler 2004: S. 223

europäischen Migrationspolitik, ihre Akteure und jeweiligen Interessen stehen im Zentrum der Betrachtung. Abschließend wird analysiert, inwieweit die Europäische Union Elemente des International Migration Management in Ihre Migrationspolitik integriert.

„Migration without Borders“ Szenario

Im dritten Kapitel wird das „Migration without Borders“ Szenario aufgegriffen. Das Szenario sieht freie Mobilität als eine Möglichkeit den moralischen und politischen Herausforderungen des 21. Jahrhundert zu begegnen und beleuchtet die ethischen, menschenrechtlichen, ökonomischen und sozialen Implikationen, die Migration ohne Grenzen eventuell hervorrufen würde. Das „Migration without Borders“ Szenario setzt ähnlich wie die Theorien des „International Migration Management“ bei der Notwendigkeit an, den Zugang zu Migration zu verändern.

Autonomie der Migration

Der Diskurs um die Autonomie der Migration stellt einen Perspektivenwechsel zum staatsfixierten und objektivierenden Blick auf Migration dar und wird im vierten Kapitel aufgegriffen. Die Subjektivität sowie das Handeln der MigrantInnen stehen im Mittelpunkt der Analyse.

Geleitet wird die Arbeit von der Frage inwieweit es, aus Sicht der Europäischen Union, des „Migration without Borders“ Szenarios und der Autonomie der Migration möglich ist Migration zu managen. Als theoretische Grundlage wird das International Migration Management herangezogen. Der Begriff „International Migration Management“ dient als Label um verschiedene Zugänge, Definitionen und Aktivitäten im Bereich der internationalen Migration zu fassen. „Managing migration for the benefits of all“ stellt den dominanten Diskurs im International Migration Management dar. Die Interessen aller involvierten Akteure sollen berücksichtigt werden und zu einer optimalen Nutzung von Migrationsbewegungen führen.

1 International Migration Management

Die Idee des „migration management“ wurde erstmals 1993 von Bimal Ghosh im Auftrag der „Commission on Global Governance“ der Vereinten Nationen und der schwedischen Regierung thematisiert.² Der Begriff „International Migration Management“ dient als Label um diverse Zugänge, Definition und Aktivitäten im Bereich der internationalen Migration zu fassen. Verschiedene AkteurInnen mit sehr heterogenen Interessen finden sich im International Migration Management wieder.³ *Managing migration for the benefits of all* ist die leitende These im Diskurs des International Migration Management. Die Interessen aller involvierten Akteure (Zielländer, Herkunftsländer und MigrantInnen – „triple-win“ Argument laut Bimal Ghosh) sollen berücksichtigt werden und zu einer optimalen Nutzung von Migrationsbewegungen führen.⁴

1.1 Entstehung des International Migration Management

Die Jahrhundertwende leitete einen rhetorischen Wechsel innerhalb der Migrationspolitik ein, von der sogenannten Migrationskontrolle entwickelte sich das Migrationsmanagement. Seit dem Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre wurde Migration vorwiegend als Problem wahrgenommen und mit Themen wie Illegalität, Ausnutzung des Wohlfahrtsstaates und anderen sozialen Herausforderungen in Verbindung gebracht. Wird Migration auf nationaler und regionaler Ebene behandelt, stehen die Interessen und Ziele der jeweiligen Zielländer im Vordergrund. Laut Kalm werden auf globaler Governance-Ebene die Bedürfnisse und Interessen aller involvierten AkteurInnen (Zielländer, Sendeländer, MigrantInnen) berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass wenn Migration entsprechend gemanaged wird, für alle Beteiligten eine „win-win-win“⁵ Situation entsteht. Hauptziel des globalen

² vgl. Geiger/Pécoud 2010: S. 2

³ vgl. Geiger/Pécoud 2010: S. 3

⁴ vgl. Geiger/Pécoud 2010: S. 9

⁵ Kalm 2010: S. 22

Migrationsmanagement ist es, die Interessen der involvierten AkteurInnen gleichermaßen zu befriedigen.

Federführend in der Diskursentwicklung des Migrationsmanagement agieren auf internationaler Ebene Organisationen wie die International Organization of Migration (IOM), das International Center for Migration Policy Development (ICMPD), die Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), der Europarat, die Europäischen Kommission, Think Tanks und Nichtregierungsorganisationen (NGOs).⁶

Laut Fabini entwickelte sich das Konzept des Migrationsmanagement auf Basis einer „[...] lose und auch in sich widersprüchliche[n] Koalition von zwischenstaatlichen Organisationen, Think Tanks und Behörden [...]“ zu einem „Etikett eines globalen politischen Projekts mit dem Ziel einer radikalen Modernisierung staatlicher Migrationskontrollen [...]“⁷. „Alle Formen der Migration sollten in kohärenter Weise auf verschiedenen Ebenen und mit vielfältigen Instrumenten in Herkunfts-, Transit- und Zielländern im Rahmen eines verbindlichen globalen Regimes ‘gemanagt’ werden.“⁸

⁶ vgl. Geiger/Pécoud 2010: S. 1

⁷ Georgi 2009: S. 154

⁸ Georgi 2009: S. 157

1.2 International Migration Management nach Bimal Ghosh

Um Migration managen zu können ist es laut Ghosh zentral, ein Regime zu schaffen, dass die Bewegung von Menschen geregelter, berechenbarer, zielführender und dadurch kontrollierbarer macht.

Central to managed migration is the establishment of a regime that is capable of ensuring that movement of people becomes more orderly, predictable and productive and thus more manageable. Based on the principle of regulated openness and sustained by close cooperation between nations, the new arrangement will avoid knee-jerk reaction to the rising emigration pressure and will seek, instead, to bring emigration pressure and the opportunities for legal and orderly entry into a sustainable harmony. In doing so, it will balance and harmonise the needs and interests of the sending, receiving and transit countries and the migrants themselves.⁹

Ghosh Migrationsregime geht nicht von einem supranationalen Konstrukt aus, sondern von einem Zusammenschluss souveräner Staaten mit dem gemeinsamen Ziel, Grenzen besser zu kontrollieren und Migration effizienter zu managen.¹⁰ Ghoshs Migration Management Regime bedingt folgende Voraussetzungen: Sendeländer sollen alle notwendigen Schritte tätigen um den Druck irregulärer Migration zu mindern. Zielländer sollen Sendeländer unterstützen und gleichzeitig neue Möglichkeiten für legale Einwanderung schaffen, die den Arbeitsmarktanforderungen und den demographischen Bedürfnissen des jeweiligen Ziellandes entsprechen. Darüber hinaus sollen Menschenrechtstandards eingehalten und humanitäre Obligationen erfüllt werden. Ziel- sowie Sendeländer sollen kohärent an einem Strang ziehen um Migrationsbewegungen besser steuern und effizient nutzen zu können. Dieser normative migrationspolitische Rahmen soll auch in Themenbereichen wie Handel, Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechte und Umwelt eingebettet werden. Das Migration Management soll alle Arten von Migrationsbewegungen (Arbeitsmigration, Familienzusammenführung, irreguläre Migration und Asyl) erfassen, um die einzelnen Migrationskanäle besser steuern und ausgleichen zu können.¹¹

⁹ Ghosh 2005: S. 10

¹⁰ vgl. Ghosh 2005: S. 15

¹¹ vgl. Ghosh 2005: S. 10

Ghoshs Migrationsmanagement Konzept fokussiert folgende Ziele: Einerseits sollen Integrationsmaßnahmen und der Nexus von Migration und Entwicklung gefördert werden, andererseits soll durch eine rationalere Allokation von Humankapital die Effizienz der Weltwirtschaft gesteigert werden. Temporäre zwischenstaatliche Migrationsbewegungen sollen wissenschaftlichen Fortschritt und kulturelle Entwicklung fördern. Nationales Migrationsrecht und dessen Praxis sollen berechenbarer und transparenter gestaltet werden um die Glaubwürdigkeit des internationalen Migrationssystems zu stärken. Migrationskontrollen sollen kosteneffizienter durchgeführt werden und zwischenstaatliche Konflikte reduziert werden. Rückkehrprogramme sollen menschenwürdig konzipiert werden und eine erfolgreiche Integration ins Heimatland ermöglichen. MigrantInnen soll nach transparenten Kriterien Schutz und Unterstützung gewährleistet werden.¹²

„Human mobility, in terms of the number of persons moving across countries, has never been as high as it is today. More are still in the queue – willing and waiting to move.“¹³ So lauten die einführenden Worte von Bimal Ghosh in seinem Artikel zu *„Managing Migration: Whither the Missing Regime?“*. Zusammenfassend plädiert Ghosh für einen Zugang regulierter Offenheit und enger zwischenstaatlicher Zusammenarbeit: „[...] we should strive for a regime of managed migration that is based on the concept of regulated openness and sustained by close inter-state co-operation.“¹⁴

Ghosh vergleicht sein Konzept der regulierten Offenheit mit dem Ansatz von offenen Grenzen und argumentiert folgendermaßen:

A regime of regulated openness, based on a set of mutually agreed norms and principles between nations, can secure a good part of the efficiency-related benefits of openness

¹² vgl. Ghosh 2005: S. 10 f.

¹³ Ghosh 2005: S. 1

¹⁴ Ghosh 2005: S. 3

while avoiding much of the distributional tension and negative externalities that free movement would generate.¹⁵

Ghoshs Migration Management Konzept suggeriert die Inklusion aller betroffenen Staaten. Welche Länder in die Entwicklung dieser Normen und Prinzipien involviert sind wird nicht thematisiert, es besteht aber die Annahme, dass diese von Allen geteilt und angenommen werden. Aber wer sind *Alle* in Ghoshs Migration Management Konzept?

Unlike in the case of open borders, where asymmetries of interest could weaken the basis of cooperation between sending and receiving countries, a regime of regulated openness is likely to be more sustainable as it seeks to ensure orderliness and predictability in population movement in which all states have a common interest and also because of its in-built linkages to other issue areas such as trade and human rights in which they have shared stakes.¹⁶

Offene Grenzen würden laut Ghosh somit zu Interessensasymmetrien führen und die Basis der Kooperation zwischen Sende- und Empfängerländer negativ beeinflussen. Regulierte Offenheit wiederum würde Migrationsbewegungen besser steuerbar machen – ein Interesse, das alle Staaten verfolgen. Erneut stellt sich die Frage wer all diese Staaten sind. Es wird der Eindruck erweckt, als gäbe es in Ghoshs Migration Management Konzept keine Interessensasymmetrien. Es lässt sich schlussfolgern, dass Interessensasymmetrien entstehen, wenn Migrationsbewegungen nicht kontrolliert werden.

Ghoshs Zugang zum Thema Migration wirkt insgesamt als wirtschaftswissenschaftlich geprägt. Begriffe wie „human resources“, „efficiency“, „negative externalities“, „regime“, „regulation“ oder „management“ bestimmen Ghoshs Formulierungen.

Es könnte daraus abgeleitet werden, dass Migration im International Migration Management primär als Wirtschaftsthema und MigrantInnen vorwiegend in ihrer Rolle als Humankapital thematisiert werden. Die Komplexität des Themas wird damit in

¹⁵ Ghosh 2005: S. 11

¹⁶ Ghosh 2005: S. 11

erster Instanz (der Frage wer „darf“ wohin migrieren und wie kann die Ressource Arbeitskraft optimal ausgeschöpft werden) als wirtschaftlich betrachtet und zweitrangig in Ihrer vielfältigen *menschlichen* Dimension. Themen wie soziale Ungleichheit, Gender, soziale Netzwerke, Familie, Kultur, Bildung, Intersektionalität etc. finden im International Migration Management wenig Eingang.

1.3 Weiterentwicklung des International Migration Management

Die IOM definiert das International Migration Management wie folgt:

The main concern for global migration management is how to secure [...] mutually beneficial effects – to design appropriate migration programmes, create suitable forums for consultations and cooperation and achieve the correct mix of incentives and control.¹⁷

Es stellt sich die Frage, welche Interessensgruppe die korrekte Mischung von Migrationsanreizen- und kontrolle bestimmt.

Migrationsmanagement geht von der Steuerbarkeit von Migration in einem top-down Ansatz aus.¹⁸ Um dies zu ermöglichen wird auf zwischenstaatliche und internationale Kooperation, sowie auf nichtstaatliche Organisationen gesetzt.¹⁹ Staatliche Autorität als Handwerkszeug um Migration zu steuern, wird im Diskurs des Internationalen Migrationsmanagement nicht in Frage gestellt. Das Migrationsmanagement versucht mit allen Kräften die Funktion des Staats als übergeordneter Instanz zur Steuerung von Migration zu bewahren.²⁰ „The real challenge lies in how best to structure a policy that allows for proper enforcement of immigration laws while letting immigration continue as a positive force for economic prosperity.“²¹

Laut McKinley ist Migrationsmanagement der Schlüssel zur Vermeidung von Menschenhandel und Ausbeutung. In diesem Sinne müsste das Migrationsmanagement der Europäischen Union das Sterben von denjenigen von uns vermeiden, die in Erwartung einer besseren Zukunft ihr Herkunftsland verlassen.²²

If properly managed, migration can be beneficial for all states and societies. If left unmanaged, it can lead to the exploitation of individual migrants, particularly through human trafficking and migrant smuggling, and be a source of social tension, insecurity and bad relations between nations.²³

¹⁷ Kalm 2010: S. 22

¹⁸ vgl. Newland 2005: S. o.a.

¹⁹ vgl. IAMM zit. nach Kalm 2010: S. 36

²⁰ vgl. Kalm 2010: S. 36

²¹ GFMD 2007: S. o.a.

²² vgl. Parusel 2010: S. 251

²³ McKinley 2004: S. 3

Laut Kalm steht im Diskurs des internationalen Migrationsmanagement eine regulierte Liberalisierung im Zentrum – neu geschaffene Freiheiten müssen organisiert und gemanagt werden²⁴:

In the current policy discourse, migration is not liberalized for the sake of migrants' autonomy, but because it can simultaneously bring about development, growth and protection. Migration appears as an independent variable that can be managed and influenced in order to intensify development of both sending and receiving countries. Although migration is thought of as a positive force for development, it cannot simply be left free – instead it has to be made to work, it must be managed and guided in a variety of ways. States have by no means given up the prerogative to control; instead it is constantly emphasized that migration needs to be orderly and authorized. Enhancing international cooperation can be understood as a means of reaching this.²⁵

1.4 Managing Migration

Die Debatte, ob Immigration gewünscht ist oder nicht, wurde abgelöst von der Debatte wie Migration am besten gemanagt wird um die positiven Effekte zu maximieren.²⁶

„Controlling movement of labour in an economically integrated world appears both irrational and futile.“²⁷, schreibt Kalm. Trotzdem sind laut Torpey Staaten weit davon entfernt ihr Monopol des „legitimate means of movement“²⁸ aufzugeben. Dies wird auf der Agenda des internationalen Migrationsmanagement auch nicht forciert – *Migrationsmanagement* sieht eine kontrollierte Liberalisierung von Migrationsbewegungen vor, um den Nutzen aller AkteurInnen maximieren zu können.

If properly managed, migration can be beneficial for all states and societies. If left unmanaged, it can lead to the exploitation of individual migrants, particularly through human trafficking and migrant smuggling, and be a source of social tension, insecurity and bad relations between nations. Effective management is required to maximize the positive effects of migration and minimize potentially negative consequences.²⁹

²⁴ vgl. Kalm 2010: S. 37

²⁵ Kalm 2010: S. 41

²⁶ vgl. IAMM zit. nach Kalm 2010: S. 35

²⁷ Kalm 2010: S. 35 f.

²⁸ Torpey zit. nach Kalm 2010: S. 36

²⁹ McKinely zit. nach Kalm 2010: S. 36

Es stellt sich die Frage, ob Migrationsmanagement in der eben beschriebenen Form ein adäquates Mittel darstellt, um die Bedürfnisse aller beteiligten AkteurInnen gleichermaßen zu stillen. Die positiven Effekte der Migration können laut Ghosh durch ein effektives Management ermöglicht werden. Hieraus erwächst die Frage welche AkteurInnen wie in das Migration Management involviert werden und inwieweit MigrantInnen selbst in Entscheidungsprozesse inkludiert bzw. repräsentiert werden. Ghoshs Migration Management Entwurf erweckt den Eindruck eines top-down Entscheidungsfindungsprozesses von Seiten der Zielländer in Rücksichtnahme der Bedürfnisse der Herkunftsländer und der MigrantInnen.

Georgi erachtet die ethische Legitimation des Migrationsmanagements als fragwürdig:

Angesichts der massiven globalen Ungleichheiten in Macht, Wohlstand und individuellen Rechten, die aus realen Widersprüchen und Herrschaftsverhältnissen im wie nie zuvor globalisierten Weltsystem entstehen, erscheint die ethische Legitimation des ‚Migrationsmanagements‘ über liberal-nationalistische Mythen des 18. und 19. Jahrhunderts mehr als fragwürdig. Die ökonomistische Logik des ‚Migrationsmanagements‘ und seine abstrakte Rechtfertigung verdeutlichen, dass es den Interessen wirtschaftlich und politischer dominierender Kräfte im Weltsystem eher nutzt, als der großen Mehrheit der Weltbevölkerung.³⁰

1.5 Migration als Ausnahmesituation

Der territoriale Staat als politische Ordnung ist laut Barry Hindess die Grundlage dafür, dass Migration als Ausnahmesituation verstanden wird und nationale Sesshaftigkeit als Norm.

[...] the system of territorial states and the techniques of population management developed within it have turned the movement of people around the world into an exceptional activity, something that can and should be regulated by the states whose borders they threaten to cross.³¹

³⁰ Georgi 2009: S. 160

³¹ Hindess zit. nach Kalm 2010: S. 33

Umso erstaunlicher ist es laut Kalm, dass Migration vermehrt als potenziell positives Phänomen behandelt wird, welches zu wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung beitragen kann. Im internationalen Diskurs wird Migration als integraler Bestandteil einer sich rasch entwickelnden globalisierten Welt gesehen. MigrantInnen werden als ideale neoliberale Subjekte charakterisiert, welche durch couragierten Einsatz ihres Humankapitals ihre Lebenssituation verbessern möchten. Dieses affirmative Bild fasst *reguläre* Migration ins Auge – *irreguläre* Migration hingegen wird primär als negativ und als Herausforderung staatlicher Souveränität gesehen.³²

Laut der International Labour Organisation stellt Migration eine alte Tradition dar und widerspricht somit Hindess Ansatz Migration sei eine Ausnahesituation:

Since human beings first emerged from the African continent many thousands of years ago, every part of the world has been subject to overlapping waves of immigration. It has thus been a central part of human history – shaping and reshaping societies, cultures and economies. The twenty-first century is no exception. The millions of migrants who circulate around Asia or Africa, or who travel from developing to developed countries today, are just the latest bearers of an age-old tradition.³³

³² vgl. Kalm 2010: S. 33 ff.

³³ ILO 2004: S. 17

2 Europäische Migrationspolitik

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit der Europäisierung und der damit einhergehenden supranationalen Harmonisierung der Migrationspolitik der Europäischen Union. Es werden die Entwicklungsschritte sowie die Gründe für und gegen die Entstehung einer europäischen Migrationspolitik beleuchtet. Darüber hinaus werden die Interessen der Mitgliedsländer sowie der EU-Organe (Europäischen Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Rat) ins Blickfeld genommen, um abschließend zu untersuchen, inwieweit die Europäische Union das „triple-win“ Argument des International Migration Management aufgreift.

Der Begriff „Europäisierung“ kann als ein die einzelnen Nationalstaaten umfassender Prozess verstanden werden, in dem sich neue nationalstaatlich-übergreifende politische Strukturen entwickeln. Diese politischen Strukturen interagieren mit nationalstaatlichen Machtstrukturen, nehmen Einfluss oder fördern die Implementierung von Gesetzen. Ein politisches „Mehrebenensystem“ entsteht, in welchem die Akteure auf mehreren Ebenen interagieren und sich gegenseitig bedingen:

Regierungshandeln in diesem „Mehrebenensystem“, englisch „Multi-Level Governance“, kann eine überstaatliche (europäische), eine nationalstaatliche (mitgliedstaatliche) und manchmal auch substaatliche, regionale und kommunale Ebenen umfassen.³⁴

Laut Bernd Parusel vereine die Mitgliedstaaten der Union ein in den Grundzügen wachsender Konsens der Einsicht in die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Verständnisses von Migrations-, Integrations- und Asylpolitik als Querschnittsaufgabe. Das primär verbindende Interesse der Mitgliedsstaaten an einer europäischen Migrationspolitik sei, die stattfindende Migration so zu regulieren, dass sie den Bedürfnissen/Interessen der Europäischen Mitgliedstaaten gerecht wird. Dieses

³⁴ Parusel 2010: S. 44 f.

Interesse, verbunden mit sicherheitspolitischen Komponenten, stelle laut Parusel den kleinsten gemeinsamen Nenner dar.³⁵

Migrationspolitik im europäischen Kontext ist Parusel zu Folge ein Politikbereich, in dem sich die nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten und europäische Institutionen Verantwortung und Zuständigkeit teilen. Einzelne Staaten sowie die EU können im Bereich der Migrationspolitik gesetzgeberisch fungieren.³⁶ Um migrationspolitische Ziele auf Ebene der europäischen Union umzusetzen, werden laut Geddes mittlerweile auch Regeln gesetzt, die für die Mitgliedstaaten verbindliche Konsequenzen haben.³⁷

2.1 Anfänge einer europäischen Migrationspolitik

Auf Ebene der Europäischen Union entwickelte sich laut Sonja Buckel seit Mitte der 1990er Jahre eine supranationale Harmonisierung der Migrationspolitik, bei der verschiedene Interessen und Diskurselemente im Wechselspiel stehen:

Als Gegenmodell zu den gescheiterten Abschottungsstrategien, hinter denen vor allem das national-konservative und das national-soziale Hegemonieprojekt standen, wurde damit der Diskurs von der Problematisierung von Migration als Bedrohung für Sicherheit, nationale Identität oder Wohlstand hin zu einer neoliberalen Rahmung verschoben, welche die „Bekämpfung illegaler Migration“ mit der Anwerbung ökonomisch erwünschter Migration verband.³⁸

Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft war laut Märker eine europäische Migrationspolitik zunächst nicht beabsichtigt. Die Römischen Verträge von 1957 gelten als historische Grundlage der heutigen Zusammenarbeit in der Migrationspolitik der europäischen Union. Märker zu Folge entwickelte sich eine vertiefte Kooperation in der Migrationspolitik erst im Zuge der Realisierung des Binnenmarkts und der

³⁵ vgl. Parusel 2010: S. 6

³⁶ vgl. Parusel 2010: S. 225

³⁷ vgl. Geddes zit. nach Parusel 2010: S. 45

³⁸ Buckel 2012: S. 90

Schengener Abkommen. Der Vertrag von Maastricht stellte die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik 1992 auf eine neue institutionelle Basis. Unter dem Dach der EU wurden alle europapolitisch relevanten Politikbereiche in einem „Drei-Säulen-Modell“ (vergemeinschafteter Besitzstand der EU-Politik, Außen- und Sicherheitspolitik, Innen- und Justizpolitik) zusammengefasst. Die Migrationspolitik blieb nach Maastricht vor allem Gegenstand zwischenstaatlicher Kooperation, wobei deren Umfang zudem den Mitgliedstaaten überlassen war. Somit fand die Migrationspolitik zwar erstmals Eingang in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU, doch erst mit dem Amsterdamer Vertrag bestärkten die Mitgliedstaaten ihre Absicht einer langfristigen Europäisierung der Migrationspolitik.³⁹

Laut Parusel legten manche Autoren schon früh nahe, „dass die EU, die damalige EG, als zusammenhängender Migrationsraum betrachtet werden könne, in dem eine Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zur Regulierung der Migrationsströme unumgänglich sei.“⁴⁰

Die EU-Migrationspolitik umfasst laut Parusel einerseits die innereuropäische Migration bzw. „Mobilität“ von EU-BürgerInnen und andererseits die seit den 80er Jahren stattfindende Einwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Mitgliedstaaten. Erstere profitieren von den vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes indem sie ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU geltend machen. Dieser ersten Dimension der Migrationspolitik steht eine Suche nach Strategien für die Regelung der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen als zweite Dimension gegenüber.⁴¹

³⁹ vgl. Märker 2001: S. 3-10

⁴⁰ Parusel 2010: S. 21

⁴¹ vgl. Parusel 2010: S. 20 f.

Die Dimensionen der europäischen Migrationspolitik werden in folgender Grafik veranschaulicht:

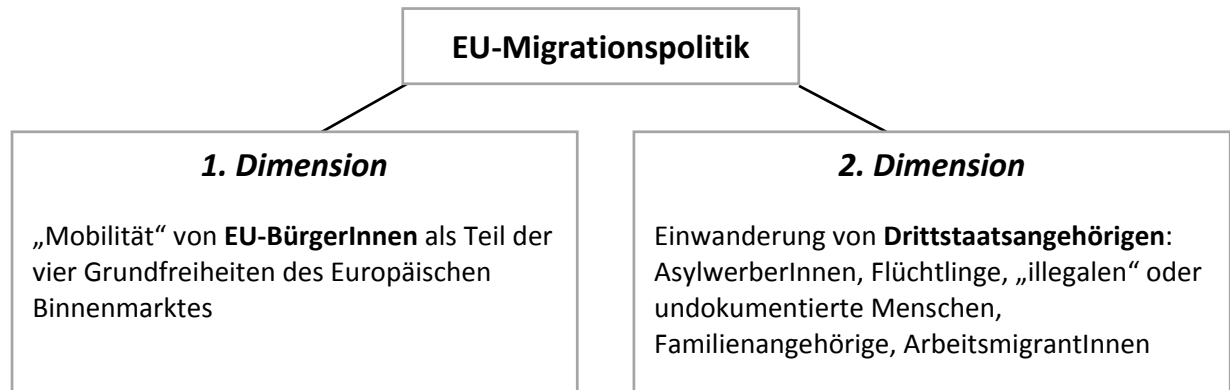


Abbildung 1: Dimensionen der europäischen Migrationspolitik⁴²

Nachstehend werden die Für und Wider einer Europäisierung der Migrationspolitik thematisiert, um in weiterer Folge die Akteure und Interessen zu skizzieren.

2.2 Gründe für eine Europäisierung der Migrationspolitik

Ähnlichkeiten, Interdependenzen sowie Ansätze einer gemeinsamen „Migrationserfahrung“ zwischen den Mitgliedstaaten sprechen laut Parusel für eine Europäisierung der Migrationspolitik.⁴³ In diesem Zusammenhang ist die Transformation mehrere EU-Länder in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von Auswanderungs- in Einwanderungsländer zu nennen sowie die engen ökonomischen und politischen Verbindungen, die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (EG) entstanden. Die geografische Nähe und die in allen EG- bzw. EU-Ländern existierenden Vorbehalte gegen die als „massiv“ wahrgenommenen Migrationsbewegungen sind laut Parusel weitere Überschneidungspunkte.

Eine zusätzliche Parallele in der Migrationserfahrung der Mitgliedstaaten ist, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in den späten 80er- und den frühen 90er Jahren stark

⁴² vgl. Parusel 2010: S. 20 f.

⁴³ vgl. Parusel 2010: S. 21

angestiegene Zahl der AsylwerberInnen und Flüchtlinge.⁴⁴ Dieser Anstieg wurde laut Wöhlcke von Seiten der Mitgliedsländer als „globales Problem, das nach internationaler Harmonisierung und Regelung verlangt“⁴⁵ erkannt, und es wurde auf nationalstaatlicher sowie auf europäischer Ebene versucht Abwehrmechanismen zu entwickeln.

2.3 Gründe gegen eine Europäisierung der Migrationspolitik

Die vorhandenen Gemeinsamkeiten werden durch Unterschiede ergänzt und deuten auf Schwierigkeiten in der Gestaltung einer europäischen Migrationspolitik hin. Baldwin Edwards argumentierte 1991, dass es in der damaligen EG unterschiedliche regionale Systeme gab Migrationspolitik zu gestalten:

- Länder in West- und Nordeuropa warben in den fünfziger, sechziger und frühen Siebzigerjahren zum Beispiel aktiv MigrantInnen als Arbeitskräfte an.
- Ehemalige Kolonialmächte verzeichneten postkoloniale Migrationsbewegungen von Menschen aus ehemaligen Kolonien.
- Deutschland, Schweden, Großbritannien hingegen nahmen in den 90er Jahren viele Asylbewerber und Flüchtlinge auf.
- Südeuropäische Länder wurden primär zu Zielgebieten „illegaler“ oder „nicht dokumentierter“ Migration.
- Irland oder den Finnland zum Beispiel verzeichneten aufgrund ihrer geografischen Lage lange keine nennenswerten Migrationsbewegungen.⁴⁶

Die eben beschriebenen heterogenen Migrationserfahrungen sowie die unterschiedlichen Staatsformen und Ausprägungen des Wohlfahrtsstaats der Mitgliedsländer könne laut Parusel als Grund herangezogen werden, warum

⁴⁴ vgl. Parusel 2010: S. 21

⁴⁵ Wöhlcke zit. nach Parusel 2010: S. 22

⁴⁶ vgl. Baldwin zit. nach Parusel 2010: S. 22

nationalstaatliche Migrationspolitiken sich abweichend entwickelten und sich dadurch die Harmonisierung der EU-Migrationspolitik als schwierig erweist.⁴⁷

Nationale Souveränität stelle Parusel zu Folge ein wichtiges Argument dar, das gegen den Erfolg einer umfassenden „Europäisierung“ der Migrationspolitik spricht. Migrationsbewegungen würden laut Parusel oft als eine Frage nationaler Souveränität betrachtet und die Zentralisierung dieser Zuständigkeit auf europäischer Ebene würde für viele Staaten mit einem Machtverlust einhergehen.⁴⁸

2.4 Kontroversen und Spannungen im Harmonisierungsprozess

Die Harmonisierung der Migrationspolitik ist laut Parusel seit den Römischen Verträgen Thema der europäischen Integration und ab dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags und den Beschlüssen des EU-Sondergipfels von Tampere 1999 aktiv vorangetrieben worden. Laut Parusel könne der Europäisierungsprozess aufgrund von Souveränitätsansprüchen und nationalen Unterschieden seine angestrebte Entfaltung nicht erlangen und mache eine „aktive“ Migrationspolitik auf EU-Ebene schwer möglich. Laut Parusel sind Nichtregierungsorganisationen und WissenschaftlerInnen der Ansicht, die gemeinsame Politik bleibe hinter den Erwartungen zurück und orientiere sich oft nur am „kleinsten gemeinsamen Nenner“ der Mitgliedstaaten, anstatt eine umfassende europäische Migrationspolitik zu entwickeln.⁴⁹

Die dynamische Entwicklung der europäischen Migrationspolitik der EU produziere laut Lavenex Spannungen, die in folgende zwei Kontroversen resultieren:

Zwei Kontroversen haben bisher die Entwicklung dieses Politikfelds bestimmt: die Spannung zwischen Vereinheitlichung auf der Basis supranationaler Regelungen und souveränitätswahrender Koordination nationaler Systeme einerseits, und die Spannung

⁴⁷ vgl. Parusel 2010: S. 22

⁴⁸ vgl. Parusel 2010: S. 23

⁴⁹ vgl. Parusel 2010: S. 25

zwischen dem staatlichen Primat der inneren Sicherheit und universellen Menschenrechten, zwischen humanitären Werten und ökonomischen Prioritäten andererseits.⁵⁰

2.5 Mögliche Erklärungen für die Entwicklung einer europäischen Migrationspolitik

Trotz der oben beschriebenen Disparitäten haben sich die EU-Staaten laut Parusel das Ziel gesetzt eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zu entwerfen. Wieso die Mitgliedsländer trotz der unterschiedlichen Interessen, Erfahrungen und Herangehensweisen eine Harmonisierung anstreben, soll nun umrissen werden.

Laut Maurer und Parkes versuchten nationale Regierungen aufgrund einer vermehrten Anzahl von AsylwerberInnen und „illegaler“ MigrantInnen eine Migrationspolitik der staatlichen Sicherheit durchzusetzen. Die nationalstaatliche Ebene bot keinen adäquaten Rahmen um die gewünschte Abwehr- Sicherheitsagenda durchzusetzen. Grund- und Menschenrechte, Interessensgegensätze zwischen verschiedenen Ministerien und andere legal-normative sowie politisch-administrative Hindernisse gaben Anstoß für eine migrationspolitische Zusammenarbeit auf EU-Ebene. Die Mitgliedstaaten erhofften laut Maurer und Parkes einen Teil nationaler Begrenzungen und Hindernisse umgehen zu können und durch eine Kooperation mit den EU-Partnern neue Mittel und Wege zu schaffen, Ihre Interessen zu verfolgen.⁵¹

Parusel zu Folge gibt es viele weitere, sich ergänzender, sich teilweise aber auch widersprechenden Erklärungen zur Etablierung einer europäischen Migrationspolitik. Aus funktionalistischer und neo-funktionalistischer Sichtweise, kann die Europäisierung der Migrationspolitik als ein „Spill-over-Effekt“, als Konsequenz aus anderen Bereichen der EU-Kooperation gesehen werden. Als einer dieser „Spill-over-Effekte“ kann laut Parusel die Schaffung und Sicherung der EU-Außengrenze betrachtet werden. Ein

⁵⁰ Lavenex 2009: S. o.a.

⁵¹ vgl. Parusel 2010: S. 26

Raum ohne Binnengrenzen kann zur Konsequenz haben, dass einzelne Mitgliedsländer sich in Ihrer Fähigkeit Migrationsbewegungen über ihre nationalen Grenzen hinweg zu steuern und zu kontrollieren beschränkt fühlen. Die Entstehung einer staatenübergreifenden Politik sei laut Parusel bedingt notwendig um den Kontrollverlust kompensieren zu können, etwa über die Schaffung und Sicherung einer europäischen Außengrenze. Aus einer funktionalen Sicht könne sich laut Parusel in einem zunehmend integrierten Europa eine gemeinsame Migrationspolitik auch deshalb von Bedeutung sein, weil einwanderungspolitische Entscheidungen eines Landes sich aufgrund der schwindenden Binnengrenzen auf andere Mitgliedsländer auswirken können.⁵²

Geddes weist auf eine mögliche funktionale Folgekonsequenz der Freizügigkeit der EU-BürgerInnen innerhalb der Union auf Migrationsbewegungen aus Drittstaaten hin. Als Beispiel dafür könne die innereuropäische Migrationsbewegung portugiesischer Bauarbeiter nach Deutschland und der dadurch entstehende Bedarf Portugals an Arbeitskräften aus Drittstaaten gesehen werden. Die Europäische Union werde laut Geddes durch Kettenwirkungen und Interdependenzen im migrationspolitischen Kontext verstärkt miteinander verbunden.⁵³

Neben den oben genannten funktionalen Interdependenzen und Kettenwirkungen kann die europäische Zusammenarbeit auch auf vorsätzliche gemeinsame Bestrebungen und Interessen der Akteure zurückgeführt werden. Wie schon erwähnt argumentieren Maurer und Parkes, dass die Mitgliedstaaten ihre Handlungsfreiheit auf EU-Ebene ausweiten würden um nationalen Beschränkungen damit auszuweichen. Geddes verfolgt einen ähnlichen Ansatz und umfasst die Europäisierung der Migrationspolitiken mit dem Begriff „Escape to Europe“. Das „Entkommen“ auf die supranationale Ebene der EU eröffne laut Geddes Lösungen, die im nationalen Rahmen schwer oder gar nicht umsetzbar sind. Guiradon argumentiert mit der These des „Venue shopping“ in eine vergleichbare Richtung. Politische Akteure wählen laut

⁵² vgl. Parusel 2010: S. 26 f.

⁵³ vgl. Parusel 2010: S. 27

dieser These den institutionellen Rahmen der Entscheidungsfindung, der sich für die Umsetzung eines Interesses am besten und leichtesten eignet. Zusammenfassend lässt sich laut Parusel sagen, dass der nationale Rahmen den Mitgliedsländern zur Umsetzung ihrer Ziele als nicht mehr ausreichend schien und sie in Folge, die Ebene der europäischen Union als Alternative wählten.⁵⁴

2.6 Wichtige Akteure der europäischen Migrationspolitik

Parusel fasst die formale Beteiligung der drei zentralen Akteure der europäischen Migrationspolitik (Rat, Kommission und Parlament) wie folgt zusammen:

Der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs der EU, vereinbart bei Gipfeltreffen generelle Ziele oder Leitlinien für die gemeinsame Politik. Die Kommission leitet auf dieser Basis Konsultationsprozesse oder konkrete Gesetzesinitiativen ein, gibt manchmal ergänzende Studien in Auftrag und leitet schließlich im Detail ausgearbeitete Vorschläge weiter an das Parlament und den Ministerrat. Seit 2005 ist das Parlament an Entscheidungen über die meisten Teilbereiche der Migrationspolitik beteiligt, wenn auch nicht hinsichtlich der legalen Migration, wo es bis Ende 2009 nur angehört wurde. Alle drei Akteure haben somit zwar veränderbare, aber eindeutige Funktionen im Gesetzgebungsverfahren und die Möglichkeit, in dessen Verlauf eigene Interessen zu artikulieren.⁵⁵

2.6.1 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hat laut Parusel als zentral ausführendes Organ und Motor der gemeinschaftlichen Politik auch im Bereich der Migrationspolitik die Rolle des „agenda setters“. Die Kommission vertritt vor allem Interessen institutioneller Art und kann in ihren Kompetenzbereichen wiederum lediglich soweit gehen, wie es die einzelnen Mitgliedsstaaten erlauben.⁵⁶

Laut Wessels sei die Aufgabe der Kommission als Initiativorgan sich im Dienste der Europäischen Union als „Hüterin der Verträge“ an einem gemeinsamen,

⁵⁴ vgl. Parusel 2010: S. 27

⁵⁵ Parusel 2010: S. 243

⁵⁶ vgl. Parusel 2010: S. 65

staatenübergreifenden „europäischen Interesse“ zu orientieren.⁵⁷ Weiters verstehe sich die Kommission laut Parusel als Motor des europäischen Integrationsprozesses.⁵⁸

Die Kommission verfügt über ein Initiativrecht mit welchem sie Legislativvorschläge ausarbeiten kann und laut Parusel den „Prozess der Meinungsbildung, Verhandlung und Entscheidung ständig begleitet, steuert und mitprägt.“⁵⁹ Weiters veröffentlicht eine Vielzahl unterschiedlicher schriftlicher Dokumente. Veröffentlichte „Mitteilungen“ informieren über geplante Projekte wie Gesetzesinitiativen oder berichten über die Entwicklungen in verschiedenen Politikbereichen. „Grünbücher“ sollen als Diskussionsgrundlage dienen und einen Konsultationsprozess einleiten. Vorschläge für eine Richtlinie, Verordnungen oder Entscheidungen haben laut Parusel einen höheren Wirkungsgrad als Mitteilungen oder Grünbücher, da sie auf legislative Beschlüsse abzielende Dokumente darstellen. Auf diese Art kann die Kommission von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen. Die Vorschläge der Kommission werden weiters im Ministerrat und im Parlament diskutiert, und je nach Entscheidungsverfahren können Änderungen zu verlangt werden oder der Vorschlag wird in das EU-Recht aufgenommen.⁶⁰

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird laut Parusel argumentiert, die Kommission

[...] könne Gestaltungsmacht vor allem über Wissensvorsprünge gegenüber den anderen EU-Institutionen und über die Möglichkeit, die „Agenda“ zu setzen und politische Vorhaben zu strukturieren, ausüben, während die eigentliche Macht, eine Politik umzusetzen oder zu verhindern, beim Rat liege.⁶¹

Kohler-Koch zufolge sei die Position der Kommission innerhalb der Interessenskonflikte der EU-Organe generell antiideologisch und technokratisch. Sie versuche mit der „Kraft des Sacharguments“ andere Akteure zu überzeugen. Besonders charakteristisch für

⁵⁷ Wessels zit. nach Parusel 2010: S. 61

⁵⁸ Parusel 2010: S. 237

⁵⁹ Parusel 2010: S. 240

⁶⁰ vgl. Parusel 2010: S. 39

⁶¹ Parusel 2010: S. 238

Kommissionsdokumente ist laut Parusel die Verwendung von Statistiken, Studien, Zahlenmaterial und Stellungnahmen von Wissenschaftlern. Mit dieser Art der Informationsaufbereitung möchte die Kommission ihre neutrale und sachliche Herangehensweise zum Ausdruck bringen.

Parusel betont in diesem Zusammenhang folgendes:

Dies darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass Sachargumente, Verweise auf Statistiken und Studien nicht per se antiideologisch sind oder bedeuten, dass kein Interesse vertreten wird. Vielmehr stützen die von der Kommission gewählten Wissensverweise ihr Interesse an einer Fortführung und Vertiefung der EU-Zusammenarbeit zu Migrationsfragen und an der Schaffung einer gemeinsamen Politik für Arbeitsimmigration aus Drittstaaten.⁶²

Parusel hält dem Argument von Kohler-Koch folgendes entgegen: „Technokratisch und anti-ideologisch agiert die Kommission [...] nur innerhalb einer bestehenden und gefestigten Ideologie.“⁶³

Weiter habe die Kommission laut Parusel manchmal eine Kompromissposition zwischen Sicherheits- und Abwehrinteressen der Staaten und Forderungen nach menschenrechtlichen Garantien des Parlaments inne. Zum einen orientiere sich die Kommission an Sachwissen, zum anderen an institutionalisierten Interessen, etwa dem EU-Leitgedanken des freien Marktes und des freien Wettbewerbs oder eine bereits institutionalisierten Sichtweise, dass „illegale“ Migrationsbewegungen zu bekämpfen seien.⁶⁴

⁶² Parsuel 2010: S. 239

⁶³ Parusel 2010: S. 67

⁶⁴ vgl. Parusel 2010: S. 66 f.

2.6.2 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament soll laut Parusel die Interessen der Bevölkerung vertreten, die sie gewählt haben.⁶⁵ Darüber hinaus verstehe sich das Parlament als Anwalt der Grund- und Menschenrechte in der Europäischen Union und fungiere laut Kohler-Koch, als „Sachwalter des öffentlichen Gewissens Europas“⁶⁶. Lahav und Messina bezeichnen das Parlament als „representative of a ‚people’s social Europe‘“⁶⁷.

Laut Parusel gewann das Parlament in den letzten Jahren an Kompetenz und Bedeutung, verfüge aber im Vergleich zur Kommission und dem Rat über weniger Gestaltungsmacht, da das Parlament „[...] in der Phase zwischen Initiative (Kommission bzw. Staats- und Regierungschefs) und Entscheidung (Rat) [...]“⁶⁸ auf die Prozesse Einfluss nehme.

Das Parlament könne Parusel zufolge „im Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess freier agieren [...], als die Kommission und der Ministerrat“⁶⁹. Die Parlamentsabgeordneten können Entschlüsse zu politischen Themen verabschieden und dadurch zur Meinungsbildung beitragen. Obwohl diese Entschlüsse keine juristisch bindende Wirkung haben, wurden sie laut Parusel im Bereich der Migrationspolitik vermehrt angewandt.⁷⁰

Das seit dem Maastrichter Vertrag umgesetzte Mitentscheidungsverfahren ermöglicht laut Parusel dem Parlament sowohl die Tagesordnung als auch die politischen Entscheidungen zu beeinflussen und hat das Recht Legislativvorschläge abzuändern.⁷¹

⁶⁵ vgl. Parusel 2010: S. 61

⁶⁶ Kohler-Koch zit. nach Parusel 2010: S. 61

⁶⁷ Lahav/Messina zit. nach Parusel 2010: S. 61

⁶⁸ Parusel 2010: S. 240

⁶⁹ Parusel 2010: S. 241

⁷⁰ vgl. Parusel 2010: S. 241

⁷¹ vgl. Parusel 2010: S. 66

2.6.3 *Der Europäische Rat*

Laut Parusel ist dem Rat die Rolle der Interessensvertretung der EU-Mitgliedstaaten zugeschrieben und die jeweiligen Ratsdelegationen sollen die Interessen ihrer jeweiligen Regierung repräsentieren.⁷²

Zusammengesetzt wird der Rat im Falle der Migrationspolitik aus den InnenministerInnen und agierte lange als die Gesetzgebungsinitiative in der Migrationspolitik, was oftmals als Ursache für deren restriktive Ausrichtung diskutiert wird.⁷³ Seit 2005 werden aber die meisten Entscheidungen in der Migrationspolitik bereits durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit und unter dem Mitentscheidungsrecht des Parlaments gefällt.⁷⁴

Laut Parusel befindet sich der Rat „am anderen Ende“ des Legislativprozesses als die Kommission. Der Rat fungiert als Interessensvertretung der Mitgliedsstaaten, welche die Adressaten der Vorschläge sind und diese gegebenenfalls in die Praxis umsetzen müssen. Weiters verfügt der Ministerrat Parusel zufolge im Bereich der legalen Migrationspolitik über das „letzte Wort“ im Entscheidungsprozess.⁷⁵

Laut Parusel vereinen das Parlament und die Kommission ähnliche Interessen, wo hingegen die Interessen des Rates als Sprachrohr der Mitgliedsstaaten in eine divergierende Richtung tendieren.⁷⁶

⁷² vgl. Parusel 2010: S. 61

⁷³ vgl. Bendel 2009: S. 199

⁷⁴ vgl. Parusel 2010: S. 66

⁷⁵ Parusel 2010: S. 240

⁷⁶ vgl. Parusel 2010: S. 240 f.

2.7 Phasen des Europäisierungsprozesses der Migrationspolitik

Nach Andrew Geddes lässt sich der Europäisierungsprozess in vier Phasen einteilen⁷⁷:

Die erste Phase umfasst den Zeitraum zwischen den Römischen Verträgen 1957 und der „Einheitlichen Europäischen Akte“ von 1986. Fokus der Europäisierung war lediglich die Migration innerhalb der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und bewegt sich im Rahmen der oben genannten „ersten“ bzw. „inneren“ Dimension der Migrationspolitik.

Die zweite Phase erstreckt sich zwischen der „Einheitlichen Europäischen Akte“ 1986 und dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht 1993. Aufgrund steigender Migration von Flüchtlingen und Asylsuchenden wurden Migrationsbewegungen aus Drittstaaten Thema transnationaler Zusammenarbeit. Charakteristisch für diese Phase ist die informelle Kooperation der EU-Staaten auf Regierungsebene, der weitgehende Ausschluss der Öffentlichkeit und nicht Beteiligung der EU-Institutionen Kommission und Parlaments. Zu diesem Zeitpunkt hatten Europäische Beschlüsse noch keinen verbindlichen Charakter für die Mitgliedsländer.

Die dritte Phase ist gekennzeichnet durch zunehmende migrationspolitische Formalisierung. Sie wurde mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags eingeleitet und endete mit dem Amsterdamer Vertrag. Es wurden migrationspolitische Maßnahmen und Strategien auf supranationaler Ebene entwickelt und in den EU-Vertrag aufgenommen. Die Mitgliedstaaten beschäftigten sich primär mit einer Reduzierung der Migrationsbewegungen von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Obwohl die Position von Kommission und Parlament gestärkt und ihre Kompetenzen erweitert wurden, fand die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten weiterhin vorwiegend auf Regierungsebene statt.

Die vierte Phase umfasst den Zeitraum zwischen dem 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag und dem Vertrag von Lissabon 2007. In diesem vierten Schritt

⁷⁷ vgl. Geddes zit. nach Parusel 2010: S. 23 f.

wurden Teilbereiche der Migrationspolitik „vergemeinschaftet“ und die Mitgliedsstaaten setzten sich das verbindliche Ziel bis 2004 gemeinsame Regelungen (beispielsweise bezüglich der Aufnahme von Asylsuchenden, den Rechten von Drittstaats oder der Familienzusammenführung) festzulegen. Weiters wurde im Amsterdamer Vertrag der Kommission ein exklusives Initiativrecht in Aussicht gestellt (nach 2004) und die Kompetenzen des Parlaments sollen erweitert werden. Das Parlament soll demnach über das „Mitentscheidungsverfahren“ stärker in die Beschlussfassung einbezogen werden.⁷⁸

Laut Parusel leitet der Vertrag von Lissabon 2007 eine neue fünfte Phase ein. Alle Fragen der Migrationspolitik sollen innerhalb des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ entschieden werden. Ziel sei es die Dominanz der Mitgliedsstaaten bei der Beschlussfassung zu begrenzen und die Position des Europäischen Parlaments zu stärken.⁷⁹

Die eben beschriebenen Phasen der Institutionalisierung und Vertiefung der europäischen Migrationspolitik sollen abschließend nochmals umrissen werden. Mitte der 1970er Jahre begann die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf der sogenannten „intergouvernementalen“ Ebene und die nationalstaatlichen Regierungen kooperierten in Fragen der Migrationspolitik zu diesem Zeitpunkt informell und zwischenstaatlich. Die EU-Gemeinschaftsorgane Kommission und Parlament erfüllten in dieser Phase entweder keine oder eine beratende Funktion. Die intergouvernementalen Beschlüsse hatten keine rechtliche Bindung, sondern übernahmen vielmehr eine Orientierungsfunktion und legten den Grundstein für später verbindliche Regelungen. Erst durch den Vertrag von Maastricht wurden Teile der Migrationspolitik in den institutionellen Rahmen der europäischen Gemeinschaft eingebunden. Trotz der teilweise stattgefunden Institutionalisierung war in dieser Phase die Position der Kommission und des Parlaments gegenüber der Mitgliedstaaten schwach. Die gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union erlangte

⁷⁸ vgl. Parusel 2010: S. 24

⁷⁹ vgl. Parusel 2010: S. 24 f.

durch das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 juristisch bindende Qualität. Andere Bereiche der Migrationspolitik, wie legale Migration aus Drittstaaten, wurden erst durch den Lissabonner Vertrag sukzessive an die üblichen Verhandlungs- und Gesetzgebungswege angepasst. Dies deute laut Parusel darauf hin, dass es den Mitgliedstaaten außerhalb der Asyl- und Flüchtlingspolitik nur schwer möglich ist, nationalstaatliche Kompetenzen an die EU abzugeben.⁸⁰

2.8 Migrationspolitische Interessen der europäischen Organe

Die EU-Migrationspolitik könne laut Parusel als restriktiv und am Ziel der Abwehr von MigrantInnen orientiert, beschrieben werden.⁸¹ Wie schon erwähnt könne dies mit dem Verlust der nationalen Kontrollmöglichkeiten durch den Wegfall der europäischen Binnengrenzen und den Asyl- und Flüchtlingsbewegung der 1980er und 1990er Jahre die primär als Frage der „Sicherheit“ behandelt wurden, erklärt werden.

Bendel stellt fest, dass in der EU bis 2006 „vor allem solche Instrumente den Ministerrat passierten, die, überwiegend restriktiv orientiert, die Kontrolle und Begrenzung von Zuwanderung zum Ziel hatten“.⁸² Statt eines „europäischen Migrationskonzepts“ gebe es laut Bade bislang nur ein „negative Koalition der Abwehr gegen unerwünschte Zuwanderungen“.⁸³

Laut Parusel stehe die potenziell destabilisierende Wirkung von Migrationsbewegungen im Fokus der Betrachtung der europäischen Migrationspolitik. MigrantInnen würden Parusel zu Folge als eine Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaften in den Zielländern, sowie als Gefährdung der inneren Sicherheit und des Wohlfahrtsstaat gesehen werden.⁸⁴

⁸⁰ vgl. Parusel 2010: S. 53 f.

⁸¹ vgl. Parusel 2010: S. 19

⁸² Bendel zit. nach Parusel 2010: S. 28

⁸³ Bade zit. nach Parusel 2010: S. 28

⁸⁴ vgl. Parusel 2010: S. 28

Lavenex, Lahav und Messina gehen von einem Spannungsfeld zwischen menschenrechtlichen und sicherheitsorientierten Aspekten in der europäischen Migrationspolitik aus. Der Abschottungs- und Sicherheitsaspekt würde vorwiegend von den nationalstaatlichen Regierungen der Mitgliedsländer und dadurch auch im Europäischen Rat thematisiert werden. Das Parlament und die Kommission hingegen nehme stärker Bezug auf die Sicht auf MigrantInnen als Träger von Menschenrechten. Laut Parusel sei das Ziel einer europäischen Migrationspolitik im Sinne der Kommission und des Parlaments „[...] die Würde der betroffenen Menschen zu achten, menschenrechtliche Prinzipien zu gewährleisten und Zugang zu Asylverfahren zu ermöglichen“.⁸⁵

Wie die jeweiligen Interessen der EU-Organe entstehen, sich entwickeln, verändern oder diversifizieren könne laut Stone durch das Zusammenspiel folgender Aspekte erklärt werden:

Interessen der Regierungen der Mitgliedsstaaten, gesellschaftliche Auseinandersetzungen im Inneren der Staaten, präexistente „europäische“ Normen, Werte, „institutionalisierte Ideen“ oder „politische Kultur“, oder auch die Besonderheiten der politischen Konstruktion der Europäischen Union selbst, in der die Organe Kommission, Rat und Parlament spezifischen Logiken aus Anreizen, Zwängen, Funktionen und Rollen im politischen System unterliegen.⁸⁶

⁸⁵ Parusel 2010: S. 29

⁸⁶ Stone zit. nach Parusel 2010: S. 56

Der öffentliche Diskurs bewegte sich laut Parusel in vielen Mitgliedstaaten lange zwischen den zwei Polen „Abschottung“ und „Menschenrechte“. Derzeitiger Fokus der Diskussion sei die „Nützlichkeit“ der MigrantInnen entsprechend ihrer Qualifikationen.⁸⁷ Folgende Grafik soll die öffentliche Debatte zum Thema Migration veranschaulichen:

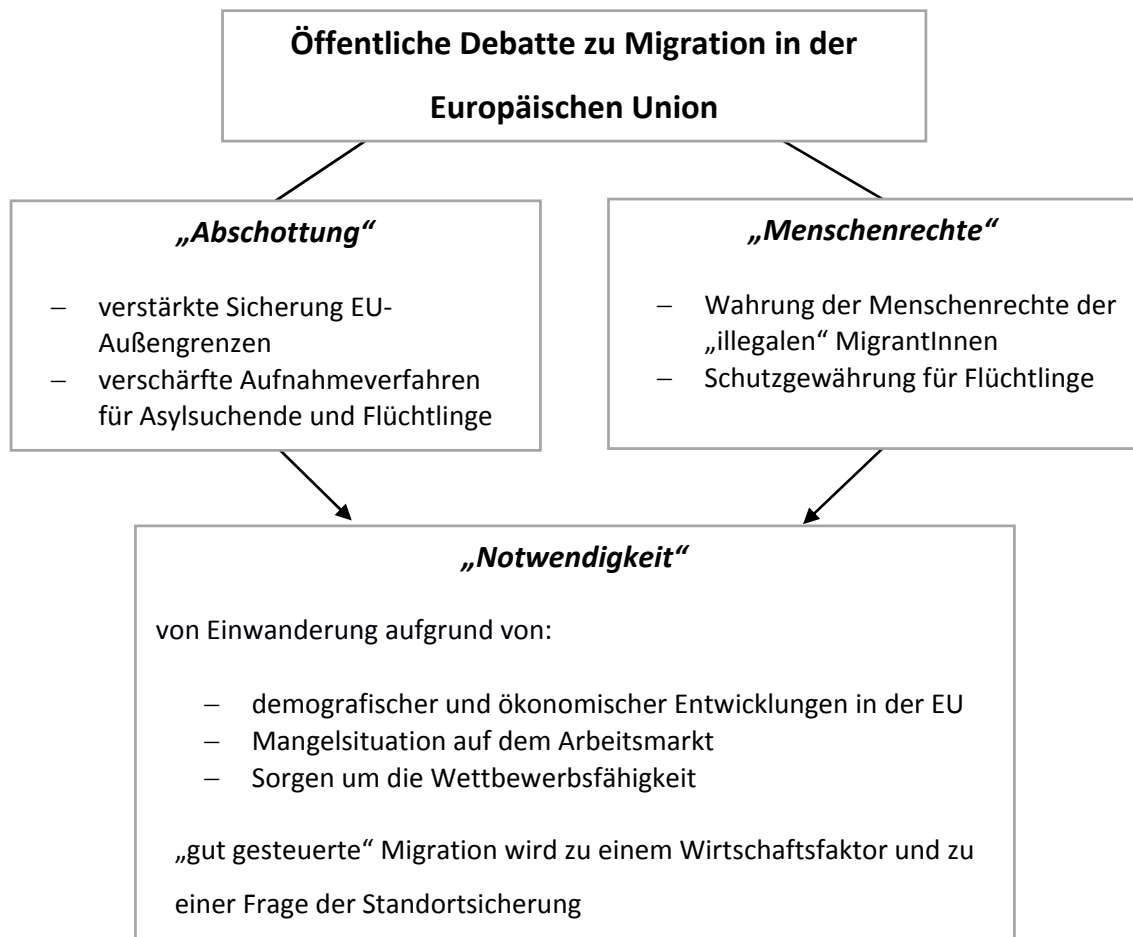


Abbildung 2: Öffentliche Debatte zu Migration in der Europäischen Union⁸⁸

An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass der alltagspolitische Diskurs der Mitgliedsstaaten zu Themen wie Kultur, Sprache, Diversität keinen Raum in der öffentlichen Diskussion einnimmt. Es stellt sich die Frage ob und auf welcher Ebene der Europäischen Migrationspolitik Themen wie diese diskutiert werden.

⁸⁷ vgl. Parusel 2010: S. 19

⁸⁸ vgl. Parusel 2010: S. 19

Die Kompetenzunterschiede der einzelnen Akteure sieht Parusel als Grund warum die menschenrechtlichen Aspekte im Schatten der sicherheitspolitischen Aspekte der europäischen Migrationspolitik stehen würden: „Gegenüber dem Rat hatten und haben die Interessen von Kommission und Parlament [...] aufgrund der Entscheidungsprozesse und der lange eher schwachen institutionellen Rolle dieser zwei Akteure wenig Durchschlagskraft.“⁸⁹

Parusel vergleicht die Migrationspolitik der 1990er Jahre mit den Entwicklungen seit Anfang dieses Jahrhunderts, und resümiert, dass Migration nicht mehr lediglich als Bedrohung empfunden werden würde, sondern mitunter „als eine Art positiv zu nutzender Standortfaktor und eine Frage der Wirtschaftspolitik“⁹⁰. Die Akteure der europäischen Migrationspolitik würden eine „effiziente Verwaltung“ der Migrationsbewegungen als grundlegend betrachten, um die positiven Aspekte der Migration maximieren zu können.⁹¹

Parusel zufolge veränderten sich migrationspolitische Strategien in der EU von einer Abschottungs- hin zu einer Anwerbungsstrategie: „[...] das Interesse, Zuwanderung prinzipiell abzuwehren [tritt] in den Hintergrund, gegenüber der Unterscheidung zwischen „nützlichen“ und weniger „nützlichen“ Migranten“⁹². Die Abschottung gegenüber „illegalen“ MigrantInnen, AsylwerberInnen und Flüchtlingen stehe laut Parusel aus historischer Perspektive nicht mehr im Vordergrund. Die optimale Nutzung von ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten für den Humankapitalhaushalt der europäischen Union dominiere den Migrationsdiskurs der Europäischen Union.⁹³

⁸⁹ Parusel 2010: S. 29

⁹⁰ Parusel 2010: S. 73

⁹¹ vgl. Parusel 2010: S. 73

⁹² Parusel 2010: S. 36

⁹³ vgl. Parusel 2010: S. 36

2.9 Arbeitsmigration innerhalb der europäischen Migrationspolitik

Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags fokussieren die Akteure der europäischen Migrationspolitik laut Parusel Themenschwerpunkte wie Asyl- und flüchtlingspolitische Maßnahmen, Begrenzung der „illegalen“ Migration“ und verschiedenen EU-Konzepten zur Handhabung „legaler Einwanderung“. Der Bereich „legale Einwanderung“ umfasst

[...] das Recht von in der EU lebenden Ausländern, Familienangehörige zu sich nachzuziehen, sowie Konzepte zur Einwanderung und Niederlassung bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern aus Drittstaaten und von Schülern, Studenten oder Wissenschaftlern.⁹⁴

Parusel kommt zu dem Ergebnis, dass in zahlreichen Dokumenten der Europäischen Union eine Öffnung in Richtung „kontrollierter“ Arbeitsmigration aufgrund arbeitsmarktpolitischer, ökonomischer und demografischer Notwendigkeit thematisiert werde.⁹⁵

Arbeitsmigration aus Drittstaaten ist der einzige Bereich der Migrationspolitik, in dem es noch keine gemeinsamen EU-Regeln gibt. In den Bereichen der Asyl- und Flüchtlingspolitik über die Familienzusammenführung bis hin zur Bekämpfung der „illegalen“ Einwanderung und der gemeinsamen Visumpolitik ist eine erste Phase der Harmonisierung bereits erfolgt, obwohl die Interessen der Mitgliedsstaaten auch in diesem Bereich ursprünglich sehr unterschiedlich waren.⁹⁶

Wie in den vorhergegangenen Kapiteln bereits erwähnt, stellte bis zum Vertrag von Amsterdam, der Hauptfokus der führenden Debatten die Notwendigkeit der Begrenzung der Zuwanderung und die Abwehr unerwünschter Migrationsbewegungen dar. Die stattfindende Debatte wird um die Anwerbung „erwünschter“ Arbeitskräfte erweitert.⁹⁷ Die Kommission sprach sich 1999 für eine Migrationspolitik aus, die auch den „[...] wirtschaftlichen oder sozialen, kulturellen oder historisch bedingten Faktoren

⁹⁴ Parusel 2010: S. 125

⁹⁵ vgl. Parusel 2010: S. 125

⁹⁶ vgl. Parusel 2010: S. 235

⁹⁷ vgl. Parusel 2010: S. 30

der Einwanderung sowohl bei den Aufnahmeländern als auch bei den Herkunftsländern Rechnung tragen [sollte]“.⁹⁸

2.9.1 „Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“

Im November 2000 legte die EU-Kommission eine „Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“ vor, in der die Frage der Arbeitsmigration aus Drittstaaten in die EU diskutiert wurde. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass durch die Steuerung der Arbeitsmigration der „Migrationsdruck“ auf die EU verringert werden könnte, Probleme auf den europäischen Arbeitsmärkten bewältigt werden könnten und die Herausforderung der demografischen Entwicklungen der EU zu meistern wären.⁹⁹

Die Kommission versuche laut Parusel mit der Veranschaulichung von demografischen, ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen die europäische Migrationspolitik aus der polarisierten Diskussion Sicherheit versus Menschenrechte herauszulösen um einen neuen Handlungs- und Diskussionsspielraum zu schaffen.¹⁰⁰ Aufbauend auf diese Mitteilung entwickelte die Kommission 2001 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates „über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit“¹⁰¹. Ziel der Maßnahme ist die „Bereitstellung eines flexiblen Rahmens, der es allen interessierten Parteien einschließlich der Mitgliedstaaten ermöglicht, flexibel auf wirtschaftliche und demografische Entwicklungen zu reagieren“¹⁰². Den EU-Mitgliedsstaaten soll mitunter die Möglichkeit geboten werden ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten anzuwerben, wenn „[...]

⁹⁸ KOM (1999) 638 endgültig: S. 3

⁹⁹ vgl. Parusel 2010: S. 138

¹⁰⁰ vgl. Parusel 2010: S. 139

¹⁰¹ KOM (2001) zit. nach Parusel 2010: S. 139

¹⁰² KOM (2001) zit. nach Parusel 2010: S. 140

Arbeitgeber bestimmte freie Stellen nicht mit einheimischen Arbeitskräften oder Staatsbürgern anderer EU-Staaten besetzten können“.¹⁰³

Laut Parusel sieht die Richtlinie vor, dass die EU-Organe, gemeinsame europäische Bedingungen und vereinfachte Verfahren schaffen sollen, bis hin zu einer EU-weit einheitlichen, kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Der Kommissionsvorschlag wurde vom Europäischen Parlament mit kleinen Adaptionen gebilligt, scheiterte jedoch am Europäischen Rat, da die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten zu keinem Ergebnis führten.¹⁰⁴ Parusel sieht einen weiteren Grund des Scheiterns darin, dass der Richtlinienvorschlag 2001 ausgearbeitet wurde, ohne die genauen Interessen der Mitgliedstaaten zu kennen.¹⁰⁵

Rechtsverbindliche Richtlinien und Verordnungen wurden im Zeitraum 1999 bis 2004 primär in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, Bekämpfung der „illegalen“ Einwanderung und Rückführung „illegaler“ MigrantInnen geschaffen. Im Bereich „legale Migration“ konnten sich die EU-Akteure nur begrenzt einigen.¹⁰⁶ Dies könne laut Parusel darauf zurückgeführt werden, dass die

[...] Kommissionsvorschläge für einen Teil der Mitgliedsstaaten zu fortschrittlich waren, dass ein anderer Teil keine Notwendigkeit für eine gemeinsame Politik auf EU-Ebene sah, und dass [...] Maßnahmen der Bekämpfung illegaler Migrationsströme, der Grenzsicherung und der Rückführung abgelehnter Asylsuchender und illegaler Migranten und damit verbundene Sicherheitsinteressen für viele Mitgliedsstaaten eine wichtigere Rolle spielten, als Fragen der Arbeitsmigration und damit zusammenhängender ökonomischer, demografische und arbeitsmarktpolitische Nützlichkeitsinteressen.¹⁰⁷

Als Nachfolgedokument zu den Beschlüssen von Tampere 1999 wurde 2004 vom Europäischen Rat das „Haager Programm“ beschlossen. Der Kommission wurde in

¹⁰³ vgl. Parusel 2010: S. 140

¹⁰⁴ vgl. Parusel 2010: S. 140 f.

¹⁰⁵ vgl. Parusel 2010: S. 237

¹⁰⁶ vgl. Parusel 2010: S. 143

¹⁰⁷ Parusel 2010: S. 144

diesem Programm ein weiteres Mal die Aufgabe erteilt sich mit Fragen der Arbeitsmigration zu befassen.¹⁰⁸

2.9.2 Das Grünbuch zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration

Im Jänner 2005 startete die Kommission einen weiteren Versuch und publizierte ein „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“. Anders als bei den Richtlinienentwürfen 2001 wollte die Kommission laut Parusel nun durch das Skizzieren möglicher Legislativvorschläge und unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten eine neue Verhandlungsbasis schaffen. Parusel zu Folge waren die Interessen der Kommission seit 2001 weitgehend gleich geblieben, man legte das Augenmerk auf deutlichere Formulierungen, Beschreibungen und veränderte Rahmenbedingungen.¹⁰⁹

Die Kommission nennt als mögliche positive Auswirkungen einer Schaffung gemeinsamer Regeln für die Wirtschaftsmigration den Wohlstand der EU sichern zu können, den demografischen Herausforderung Vorschub zu leisten, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu stärken, den Binnenmarkt in seiner Funktion zu verbessern und eine Reduktion illegaler Migration zu fördern.¹¹⁰

Ähnlich wie die Kommission argumentiert das Europäische Parlament, aufgrund der demografischen Entwicklungen innerhalb der EU, für die „Notwendigkeit einer legalen und geregelten Wirtschaftsmigration für ein Europa“.¹¹¹ Das Parlament plädiere laut Parusel für einen „globalen Ansatz“ der sich nicht nur an den Arbeitsmarktbedürfnissen der EU orientiere. Themen wie Integration und die Schaffung eines rechtlichen Status für alle MigrantInnen sollen aufgegriffen werden. Weiters betont das Parlament die Notwendigkeit bürgerlicher, sozialer und politischer Rechte für MigrantInnen in der gesamten Europäischen Union zu sichern.¹¹² Darüber

¹⁰⁸ vgl. Parusel 2010: S. 145

¹⁰⁹ vgl. Parusel 2010: S. 147

¹¹⁰ vgl. Parusel 2010: S. 148

¹¹¹ vgl. Parusel 2010: S. 149

¹¹² Parusel 2010: S. 149

hinaus empfiehlt das Parlament die Berücksichtigung der verschiedenen Migrationsgründe, die MigrantInnen dazu bewegen ihr Herkunftsland zu verlassen.

Laut Parusel sehe das Parlament die Debatte rund um die Nützlichkeit von WirtschaftsmigrantInnen kritisch und plädiere für ein menschenrechtliches und soziales Interesse an der Lage der MigrantInnen.¹¹³ Weiters betont das Parlament, dass kein Braindrain verursacht werden sollte und ein System des *brain circulation* zu bevorzugen sei. Parusel fasst die Position des Parlaments wie folgt zusammen:

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Parlament sowohl positive Effekte einer gemeinsamen Regelung der Wirtschaftsmigration für die Aufnahmeländer erwartet, vor allem in ökonomischer, sozialer und demografischer Hinsicht, als auch ein menschenrechtliches und soziales Interesse an der Lage der Migranten zum Ausdruck bringt, und daran, wie die aufnehmenden Gesellschaften auf Einwanderung und Einwanderer reagieren. Es geht somit insgesamt nicht nur um die Nützlichkeit und die Verwertbarkeit von Einwanderern, sondern auch um deren Rechte und Bedürfnisse.¹¹⁴

Der vom Parlament ernannte Berichterstatter Patrick Gaubert sieht in einer kooperativ gesteuerten Migrationspolitik positive Aspekte der Migration für alle involvierten Akteure:

Die Einwanderung ist nach meinem Dafürhalten für die Herkunftsländer, für die Aufnahmeländer und für die Einwanderer selbst etwas Positives, sofern sie kontrolliert erfolgt und gemeinsam gesteuert wird. Das ist der Grundsatz einer kontrollierten, gemeinsam gesteuerten Einwanderung, bei der jeder gewinnt.¹¹⁵

Kommission und Parlament sehen laut Parusel in einer europäischen Regelung der Arbeitsmigration und einer „gut gesteuerte Migrationspolitik“ die Voraussetzung dafür, die Problematik der „illegalen“ Einwanderung lösen zu können. Dieser Art der Einwanderung kann laut den beiden EU-Organen nur Einhalt geboten werden, wenn legale Möglichkeiten der Einwanderung existieren würden: „[...] ohne mehr legitime Möglichkeiten zur Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen kann Missbrauch und

¹¹³ vgl. Parusel 2010: S. 150

¹¹⁴ Parusel 2010: S. 150

¹¹⁵ Europäisches Parlament zit. nach Parusel 2010: S. 151

der Druck auf die Asylpolitik und alle Migrationsformen nur zunehmen [...].“¹¹⁶ Die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsmigrationssystems sei in diesem Sinne ein notwendiges „[...] Gegengewicht zu Reformen des Asylsystems und Maßnahmen gegen illegale Einwanderung [...]“¹¹⁷

Laut Parusel beurteilten die Mitgliedsländer der Europäischen Union das Grünbuch zur Wirtschaftsmigration als positiv, betonten aber mehrfach, dass sie das Recht behalten möchten selbstständig auf nationaler Ebene festzulegen, in welchem Umfang und anhand welcher Kriterien Arbeitsmigration stattfinden soll. Hintergrund dafür sei die Notwendigkeit, flexibel auf die Arbeitsmarktbedürfnisse des jeweiligen Landes reagieren zu können. Parusel resümiert, dass die Nationalstaaten ein sehr eingeschränktes Niveau der Vergemeinschaftung in diesem Migrationsbereich anstreben würden, da die „Notwendigkeit der Beibehaltung nationaler Kompetenzen und Spielräume“¹¹⁸ im Vordergrund stehe. Laut Parusel divergieren die Interessen und Erwartungen im Bereich Arbeitsmigration zwischen den Mitgliedsstaaten, daher seien die Länder eher an einer Harmonisierung nationalstaatlicher Vorschriften interessiert, als an einer Vergemeinschaftung der Politik.¹¹⁹ Parusel fasst zusammen, dass

[...] die Mehrheit der EU-Staaten die Schaffung gemeinsamer Regelungen über Arbeitsmigration aus Drittstaaten vorsichtig als wünschenswert einschätzt, gleichzeitig aber darauf drängt, weiterhin auf nationaler Ebene bestimmen zu können, welche und wie viele Migranten einwandern dürfen.¹²⁰

Zur Gestaltung einer europäischen Arbeitsmigration äußern sich die Mitgliedsländer Parusel zufolge folgendermaßen: Die meisten Nationalstaaten sprechen sich für einen „horizontalen“ Ansatz in der Arbeitsmigration aus, welcher eine Art europäischen Rechtsrahmen mit Mindestvorschriften für Arbeitsmigration darstellen soll. Themen wie ein einheitlicher Aufenthaltsstatus, Mobilität oder Niederlassungsvorschriften innerhalb der EU für Drittstaatsangehörige könnten auf dieser „horizontalen“ Ebene

¹¹⁶ Europäisches Parlament 2004: S. o.A.

¹¹⁷ Europäisches Parlament 2004: S. o.A.

¹¹⁸ Parusel 2010: S. 153

¹¹⁹ vgl. Parusel 2010: S. 153, S. 185

¹²⁰ Parusel 2010: S. 186

vergemeinschaftet werden. Dieses System soll den Mitgliedsstaaten ermöglichen, auf nationaler Ebene detaillierte Vorschriften wie Quotenregelungen oder Punktesysteme individuell gestalten zu können.¹²¹

Im Unterschied zur Kommission und dem Parlament werde laut Parusel von einem Großteil der Mitgliedstaaten das demografische Argument für eine Europäisierung der Politik relativiert, da das demografische Interesse nur dann gelten dürfe, wenn die Lage auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt Zuwanderung gestatte und als förderlich betrachtet werden würde. In den meisten Stellungnahmen trete Parusel zu Folge das ökonomische Interesse deutlich hervor, da es eines der wenigen Interessen wäre, das die Mehrheit aller Mitgliedstaaten teile. In dem sonst so heterogenen Interessensspektrum fänden sich die Mitgliedstaaten laut Parusel auf dem gemeinsamen Nenner wieder, potenzielle MigrantInnen anhand wirtschaftlicher Gegebenheiten als nützlich bzw. weniger nützlich einzuordnen.¹²²

Parusel fasst die Interessenskonstellationen der Mitgliedsländer im Bereich Arbeitsmigration aus Drittstaaten zusammen und kommt zu dem Schluss, dass „[...] weder das Gebot der Übereinstimmung oder Harmonie der Interessen [...], noch das der Dringlichkeit, noch das der klaren Überschaubarkeit und Abgrenzung der Interessenslage“¹²³ gegeben scheint. Die Mitgliedsländer würden laut Parusel „vorsichtig und zurückhaltend“ auf die migrationspolitischen Vergemeinschaftsvorschläge der Kommission und des Parlaments reagieren.¹²⁴

Aufgrund der Reaktionen der Mitgliedsstaaten auf das Grünbuch steht Parusel der Umsetzbarkeit einer Steuerung der Arbeitsmigration auf EU-Ebene skeptisch gegenüber. Die unterschiedlichen Migrationserfahrungen und die divergierenden migrationspolitischen Strategien der Mitgliedsstaaten würden einer Harmonisierung der Arbeitsmigration derzeit im Wege stehen. Das ökonomische Interesse, „nützliche“

¹²¹ vgl. Parusel 2010: S. 186

¹²² vgl. Parusel 2010, S. 187 f.

¹²³ Parusel 2010: S. 188

¹²⁴ vgl. Parusel 2010: S. 188

MigrantInnen zur Kompensation nationalstaatlicher Arbeitsmarktengpässe einzusetzen, stelle laut Parusel eines der wenigen verbindenden Elemente dar.¹²⁵

Weiters sieht Parusel eine Gemeinsamkeit in der marginalen Bedeutung der menschenrechtlichen Aspekte der Migration im Vergleich zu den wirtschaftlichen Aspekten:

Interessen hinsichtlich Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und Integration, eine Sicht auf Einwanderer als Träger von Rechten, die Braindrain-Problematik oder die Frage, ob es Zusammenhänge zwischen erwünschter Arbeitsmigration einerseits und „illegalen“ Wanderungsbewegungen oder dem Zuzug von Flüchtlingen und Asylsuchenden andererseits geben kann, werden von den Staaten zum Teil zwar angesprochen, haben gegenüber den ökonomischen Interessen aber keine Priorität.¹²⁶

Die Kommission legte dem Rat und dem Europäischen Parlament Ende November 2005 eine Mitteilung vor, welche die Rückmeldungen und Diskussionen rund um das Grünbuch weiterentwickelte und integrierte. Die Kommission verlautbarte, sich in Zukunft mit allen Formen und Aspekten der Migration zu befassen und betonte die Notwendigkeit eines:

[...] „kohärenten, globalen und ausgewogenen“ Ansatzes zur Steuerung von Migrationsbewegungen. Eckpunkte dieses Ansatzes sind eine Verstärkung der „operativen Zusammenarbeit“ zwischen den Mitgliedstaaten der EU sowie der Kooperation mit den Herkunftsländern von Migranten (insbesondere Ländern in Afrika, im Mittelmeerraum und Nachbarländern der EU) mit dem Ziel, die Ursachen „unfreiwilliger Migration“, also von Flüchtlingsbewegungen, zu bekämpfen, „illegale“ Einwanderung zu stoppen, sowie Migration insgesamt besser zu steuern. Die Kommission geht dabei von der Prämisse aus, dass Migration, wenn sie „gut gesteuert“ wird, „sowohl für die EU als auch für die Herkunftsländer von Nutzen sein“ kann.¹²⁷

¹²⁵ vgl. Parusel 2010: S. 189

¹²⁶ Parusel 2010: S. 189

¹²⁷ Parusel 2010: S. 190

Die zukünftige Befassung mit den Ursachen „unfreiwilliger“ Migration wird laut Parusel von Seiten der Kommission nicht näher ausgeführt. Hierzu sei Franz Nuschelers Zugang zum Thema irreguläre Migration und Arbeitsmärkte genannt:

[...] verbergen sich hinter dem Phänomen der irregulären Migration das Elend einer „globalen Apartheid“ der Lebensbedingungen und die Hypothesen anthropogener Umweltkrisen. Sowohl die „Elitenmigration“ als auch die weit größere Migration der „neuen Heloten“ und der internationale Frauenhandel sind Begleiterscheinungen der globalisierten Arbeitsmärkte.¹²⁸

Der Europäische Rat befasste sich zeitgleich zur Kommission mit einem „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ und kam zu dem Schluss, die Vorteile der legalen Migration zu maximieren und gleichzeitig die Todesopfer „illegaler“ Migrationsbewegungen in Form von intensiver Bekämpfung unerwünschter Migration vermindern zu wollen.¹²⁹ Spijkerboer beschreibt die Intention, den Grenzschutz zu verstärken um „menschliche Kosten“ zu verringern, als kontraproduktiv: „There are strong reasons to believe that increased controls have led to the loss of more lives, and given this, it is foreseeable that further tightening of the external borders, as envisaged by the Member States and the EU, will intensify this trend.“¹³⁰

Parusel sieht zusammenfassend einen Anstieg in der Auseinandersetzung mit dem Thema legaler Arbeitsmigration aus Drittstaaten und der damit einhergehenden entwicklungspolitischen Dimension der Migration. Abwehrmechanismen unerwünschter Migration, die Stärkung des Grenzschatzes und der Migrationskontrollen würden laut Parusel aber dennoch im Vordergrund der Diskussion stehen.¹³¹

¹²⁸ Nuscheler 2004: S. 221

¹²⁹ vgl. Parusel 2010: S. 191 f.

¹³⁰ Spijkerboer 2007: S. 127

¹³¹ vgl. Parusel 2010: S. 193

2.9.3 Der „Strategische Plan für legale Zuwanderung“

Die Rückmeldungen der Mitgliedsstaaten auf das Grünbuch wurden von Seiten der Kommission inhaltlich weiterverarbeitet und flossen Ende 2005 in den „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ ein. Laut Parusel sei der Strategische Plan „ein Kompromiss und eine Synthese aus den Interessen aller beteiligten Akteure“.¹³²

Der strategische Plan enthielt konkrete Vorschläge für eine europäisierte Arbeitsmigrationspolitik mit einer „horizontalen Rahmenrichtlinie“ sowie mehreren „sektoralen“ Richtlinien. Die Kommission argumentiert für die Notwendigkeit einer Politik der Arbeitsmigration auf einer europäischen Ebene, da nationale Entscheidungen aufgrund der Freizügigkeit innerhalb der EU auch andere Mitgliedstaaten und deren Arbeitsmärkte betreffen.¹³³

Die Kommission spricht sich laut Parusel für ein Mischsystem aus einer horizontalen (generellen) und vier sektorspezifischen (hochqualifizierte Arbeitskräfte, niedrig qualifizierte SaisonarbeiterInnen, „innerbetrieblich versetzte ArbeitnehmerInnen“, „bezahlte Auszubildende“) Richtlinien für Arbeitsmigration aus Drittstaaten aus. Welche ArbeitsmigrantInnen in welchem Ausmaß und unter welchen Bedingungen migrieren dürfen, soll in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Die Kommission legt den Mitgliedsstaaten nahe, darauf zu achten, dass kein ökonomischer bzw. sozialer Schaden (Braindrain) durch Abwanderung entsteht. Die „horizontale“ Ebene soll Vorschriften umfassen, die beispielsweise die Rechte von angeworbenen Drittstaatsangehörigen EU weit festlegt.¹³⁴

Im Dezember 2006 tagte der Europäische Rat unter anderem zum Thema der Migration und ließ folgende strategische Handlungsvorschläge verlautbaren: Der Rat forderte die „Stärkung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und des Dialogs mit den Herkunfts- und Transitdrittländern [...]“¹³⁵. Die europäische

¹³² Parusel 2010: S. 237

¹³³ vgl. Parusel 2010: S. 196

¹³⁴ vgl. Parusel 2010: S. 198 - 201

¹³⁵ Europäischer Rat (Brüssel) 2006: Schlussfolgerungen des Vorsitzes 2006: S. 7

Migrationspolitik solle „das betreffende Partnerland, die Mitgliedstaaten der EU und die Kommission sowie einschlägige internationale Organisationen im Interesse eines kohärenteren Migrationsmanagements zusammenbringen.“¹³⁶

Die europäische Migrationspolitik beruhe laut dem Europäischen Rat auf

Solidarität, gegenseitigem Vertrauen und geteilter Verantwortung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Sie beruhe ferner auf der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Migranten, dem Genfer Abkommen und dem ordnungsgemäßen Zugang zu Asylverfahren.¹³⁷

Trotz dieser klaren Position seitens des Rates, behalte laut Parusel die Abwehr unerwünschter Migration politische Priorität gegenüber der Möglichkeit legaler Arbeitsmigration für Drittstaatsangehörige.¹³⁸

Die Ziele einer gemeinsamen Einwanderungspolitik des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ werden in Artikel 79 des Kapitels „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wie folgt beschrieben:

Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.¹³⁹

Der Europäische Pakt zur Einwanderung und Asyl stelle Parusel zu Folge eine inhaltliche Fortsetzung der in diesem Kapitel beschriebenen bisherigen Migrationspolitik auf EU-Ebene dar und bringt die Interessenstandpunkte der Europäischen Union erneut zum Ausdruck.¹⁴⁰

¹³⁶ Europäischer Rat (Brüssel) 2006: Schlussfolgerungen des Vorsitzes 2006: S. 8

¹³⁷ Europäischer Rat (Brüssel) 2006: Schlussfolgerungen des Vorsitzes 2006: S. 6

¹³⁸ vgl. Parusel 2010: S. 204

¹³⁹ Artikel 67 (2) AEUV zit. nach Parusel 2010: S. 224

¹⁴⁰ vgl. Parusel 2010: S.228 f.

2.10 Interessensdisparitäten

2.10.1 Interessen der Europäischen Union

Laut Parusel lassen sich manche Interessen der involvierten Akteure (EU-Organ Rat, Kommission, Parlament und Mitgliedstaaten) seit den 90er Jahren abzeichnen und können auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts als charakteristisch für die Gestaltung der europäischen Migrationspolitik gesehen werden. Einerseits gäbe es laut Parusel die Bestrebung unerwünschte Migrationsbewegungen abzuwehren und das zusammenwachsende Europa nach „Außen“ zu schützen.¹⁴¹

Laut Parusel unterscheiden sich Zugänge und Interessen der EU-Organ folgendermaßen:

[D]as Parlament verweist in der Migrationspolitik häufig auf Menschenrechte, und [...] die Kommission besonders stark auf vertragliche Vereinbarungen, Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs sowie auf von ihr selbst in Auftrag gegebene Studien, Statistiken, Prognosen oder zu Rate gezogene wissenschaftliche Einrichtungen oder Nichtregierungsorganisationen Bezug nimmt. Für den Rat wurde nachgewiesen, dass hinsichtlich der Migrationspolitik Sicherheits- und Abwehrüberlegungen die wichtigste Rolle spielen. Dies ist ein Grund dafür, dass es dem Rat offensichtlich schwer fällt, die von Kommission und Parlament geforderte „Öffnung von Kanälen für legale Zuwanderung“ zu akzeptieren. Hier kommt zum Ausdruck, dass die Vertretung von Interessen durch die verschiedenen Organe von unterschiedlichen Rollen und Funktionen im politischen System der EU abhängt.¹⁴²

Parusel zufolge zeichne sich einerseits eine Konstanz in den Kerninteressen der europäischen Migrationspolitik ab, andererseits findet aber auch eine Diversifizierung des Interessenspektrums statt. Migration werde laut Parusel von den Zielländern zunehmend als Mehrwert hinsichtlich demografischer Entwicklung, Arbeitsmärkten und Braingain gesehen. Begriffe wie „Verwaltung der Migrationsströme“, „ausgewogener“, „umfassender“, „globaler Ansatz“ oder „wirksames

¹⁴¹ vgl. Parusel 2010: S. 232

¹⁴² Parusel 2010: S. 244

Migrationsmanagement“ fließen zunehmend in die migrationspolitische Debatte ein.¹⁴³

Parusel sieht in der Formulierung migrationspolitische Ziele von Seiten der Mitgliedsländer keine Schwierigkeiten, herausfordernd gestalten sich hingegen die konkrete Gestaltung der Migrationspolitik. Interessenskonflikte zwischen den beteiligten Akteuren würden konkrete migrationspolitische Schritte oftmals verzögern, erschweren oder gar unmöglich machen. Parusel sehe darin ein Wechselspiel zwischen Visionen und Umsetzung:

Die Formulierung von Interessen seitens der Staats- und Regierungschefs und die Interessensvertretung seitens der Innen- und Justizminister erweisen sich im Bereich der Migrationspolitik somit als ein Wechselspiel zwischen der Formulierung von Visionen einer proaktiven Migrationspolitik für die Zukunft einerseits und der Verhinderung der Umsetzung entsprechender Maßnahmen seitens des Ministerrats andererseits.¹⁴⁴

Weiters ist Parusel der Meinung, dass im Kontext der Migrationspolitik zunehmend zwischen „nützlichen“ und „unnützen“ MigrantInnen differenziert werde. Problematisch dabei sei, dass die Mitgliedstaaten kein heterogenes Verständnis von „nützlich“ haben und sich daraus wieder Interessensdisparitäten ergeben.¹⁴⁵

Parusel zufolge sind es letztendlich die MinisterInnen der Mitgliedsstaaten die im Rat über die Gestaltung der Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik entscheiden. Die bedeutende Rolle der Kommission und des Parlaments für die Ausformung der Migrationspolitik auf europäischer Ebene sei laut Parusel unbestritten, geben aber letztlich nicht den Ausschlag für den Erfolg oder das Scheitern einer gemeinsamen Migrationspolitik.¹⁴⁶ Parusel betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung der intergouvernementalistische Sichtweise:

¹⁴³ vgl. Parusel 2010: S. 232 f.

¹⁴⁴ Parusel 2010: S. 235

¹⁴⁵ vgl. Parusel 2010: S. 233

¹⁴⁶ vgl. Parusel 2010: S. 244

Für den Bereich Migrationspolitik bleibt also festzuhalten, dass Institutionen zwar eine wichtige Rolle spielen, dass letztlich aber auch andere Perspektiven, etwa die intergouvernementalistische Sichtweise, nach der die eigentliche Interessenmacht bei den Mitgliedstaaten liegt, zur Erklärung des Interessenwettstreits herangezogen werden sollten.¹⁴⁷

Im Bereich der legalen Zuwanderung, insbesondere der Arbeitsmigration aus Drittstaaten fänden die beteiligten Akteure der Europäischen Union laut Parusel bisher nur sehr schwer zu einer Einigung. Dies liege an den divergierenden Zielen und Interessen der Mitgliedsstaaten die auf Ebene der Europäischen Union noch nicht in „Form gemeinsamer Ziele institutionalisiert sind“¹⁴⁸.

Da sich Staats- und Regierungschefs laut Parusel vermehrt für eine Arbeitsmigrationspolitik ausgesprochen haben, gehe er trotz der bestehenden Interessenskonflikte davon aus, dass sich die Mitgliedsländer auf ein Minimum an gemeinsamen Regeln zum Thema Arbeitsmigration aus Drittstaaten einigen werden. Parusel stellt sich weniger die Frage, ob es zu einer Arbeitsmigrationspolitik auf EU Ebene kommen wird, als die Frage in welchem Ausmaß die Mitgliedsstaaten Kompetenzen an die Europäische Union abgeben und wie rasch dies umgesetzt wird.¹⁴⁹

Laut Parusel ist das Thema der Arbeitsmigration

[...] aus dem Kontext der Abwehr und des Sicherheitsdenkens einerseits und der Wahrung der Menschenrechte andererseits [...] weitgehend herausgehoben. Sie wird eher als Teil einer gemeinsamen europäischen Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Sozialpolitik gesehen.¹⁵⁰

Der einzige Zusammenhang zwischen legaler Arbeitsmigration und „illegalen“ Migrationsbewegungen würde Parusel zufolge dann hergestellt werden, wenn über die Reduktion „illegaler“ MigrantInnen, Flüchtlingen und asylsuchenden Menschen durch

¹⁴⁷ Parusel 2010: S. 245

¹⁴⁸ Parusel 2010: S. 235

¹⁴⁹ vgl. Parusel 2010: S. 236

¹⁵⁰ Parusel 2010: S. 239

legale Arbeitsmigration argumentiert wird. Laut Parusel ist „[e]ine Politik die einseitig auf die Verhinderung illegaler Migrationsströme setzt, während gleichzeitig klar ist, dass die EU-Staaten Arbeitsmigranten aus Drittstaaten benötigen, [...] aus Sicht der Kommission nicht glaubwürdig.“¹⁵¹

Laut Parusel sei die Entwicklung einer europäischen Migrationspolitik der „legalen“ Einwanderung skeptisch zu betrachten:

Auch wenn manchmal argumentiert wird, die EU brauche angesichts ihrer Bevölkerungsentwicklung große Zahlen von Einwanderern, deutet nichts darauf hin, dass Abwehrinteressen in absehbarer Zeit verworfen, die Außengrenzen der EU geöffnet und Visumvorschriften für Staatsangehörige von Ländern der so genannten „dritten Welt“ gelockert oder abgeschafft werden könnten. Zu restriktiven Maßnahmen, gerichtet auf die Abwehr von unerwünschten Wanderungsbewegungen in einem möglichst frühen Stadium und möglichst weit von der EU entfernt, haben sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet.¹⁵²

Die Interessensunterschiede der einzelnen Mitgliedsstaaten hinsichtlich des Europäisierungsprozesses beruhen laut Parusel mitunter an den unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten. Die Position der Innen- und Justizminister im Rat hänge stark von den „einheimischen Debatten und Interessenskonflikten in der Migrationspolitik ab, als von Forderungen des Parlaments und Vorschlägen der Kommission“¹⁵³. Als weiteres Hindernis im Europäisierungsprozess erweise sich laut Parusel, dass die Mitgliedsländer einerseits zusammenarbeiten möchten und andererseits an nationalen Interessen festhalten.

¹⁵¹ Parusel 2010: S. 240

¹⁵² Parusel 2010: S. 231

¹⁵³ Parusel 2010: S. 247

Laut Parusel sei die weitere Entwicklung der europäischen Migrationspolitik primär von folgenden Faktoren abhängig:

[..] der Erfolg einer gemeinsamen Migrationspolitik in Europa [hänge] vor allem auch davon ab [...], wann sich die ökonomischen und arbeitsmarkt- sowie wettbewerbsspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten im Migrationsbereich auf EU-Ebene besser durchsetzen lassen, als im nationalen Rahmen, und wann ihnen eine Europäisierung mehr Vorteile als Nachteile zu bringen verspricht.¹⁵⁴

2.10.2 Menschenrechtliche Interessen

Die beschriebenen Interessen der europäischen Union ließen wenig Platz für die Perspektiven und Interessen von MigrantInnen. Laut Parusel werden MigrantInnen in der europäischen Migrationspolitik „weniger als Individuen und Träger von Rechten behandelt [...], sondern zunehmend als ökonomische Einheiten mit einem messbaren Nutzwert, denen die Aufgabe zukommt, den „Standort Europa“ zu sichern“¹⁵⁵. Es stellt sich die Frage, inwieweit MigrantInnen im Sinne einer ökonomischen Einheit, von Seiten der Europäischen Union in ihrer Subjektivität und ihrem Menschsein wahrgenommen werden.

Parusel zufolge werden Menschenrechte in der Europäischen Union dem Interesse der Standortsicherung nachgereiht:

Es geht in der Migrationspolitik der EU heute darum, Migranten anzuwerben, um ihre Qualifikationen optimal auszunutzen – nicht um Menschenrechte. Zudem zeichnet sich ab, dass Arbeitsmigranten je nach Qualifikation unterschiedliche Rechte bekommen und insofern unterschiedlich behandelt werden. Die von der gemeinsamen Politik Betroffenen werden so instrumentalisiert und entmenschlicht.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Parusel 2010: S. 247

¹⁵⁵ Parusel 2010: S. 249

¹⁵⁶ Parusel 2010: S. 250 f.

Fabian Georgi wählt eine andere Analyseebene, kommt aber zu einem ähnlichen Schluss wie Bernd Parusel:

Zugespitzt formuliert zeigt sich hier was Max Horkheimer und Theodor W. Adorno als die „Dialektik der Aufklärung“ beschrieben haben. Der Glaube an die Kontrollierbarkeit von sozialen Verhältnissen, an die Verpflichtung zur Gestaltung der Welt anhand von abstrakten Prinzipien und nützlicher Zwecke führt zu einem Machbarkeitsdenken, das die konkreten Hoffnungen und Pläne von Menschen auf der Suche nach Schutz vor Verfolgung und einem besseren Leben als *illegal migration flows* objektivieren und sie im Namen eines abstrakten Managements gewaltsam bekämpfen lassen kann.¹⁵⁷

2.11 Aspekte des International Migration Management im Kontext der Europäischen Migrationspolitik

Im vorliegenden Kapitel wird abschließend untersucht inwieweit Elemente des International Migration Management im Kontext der Europäischen Migrationspolitik wiederzufinden ist. Im Sinne Ghoshs vereinen sich souveräne Staaten in einem Migrationsmanagementsystem, mit dem Ziel die Interessen aller involvierten Akteure zu berücksichtigen um dadurch einen „triple-win“ Effekt zu erzeugen. Die These *Managing Migration for the benefits of all* kann nur partiell in der Europäischen Migrationspolitik wiedergefunden werden. Anhand der folgenden Beispiele soll analysiert werden, inwieweit die Europäische Migrationspolitik den „triple-win“ Gedanken in ihre Politik aufgenommen haben.

Laut Parusel ist das vorwiegende Ziel der europäischen Migrationspolitik Migration so zu steuern, dass sie den Interessen der Mitgliedsstaaten entsprechen.¹⁵⁸ In diesem Fall kann man also von einem „single-win“ sprechen.

¹⁵⁷ Georgi 2009: S. 161

¹⁵⁸ vgl. Parusel 2010: S. 6

Laut Bendel gäbe es bislang kein „europäisches Migrationskonzept“ sondern eine „negative Koalition der Abwehr gegen unerwünschte Zuwanderung“.¹⁵⁹ Parusel zufolge würden MigrantInnen als eine Gefährdung der inneren Sicherheit und des Wohlfahrtsstaats gesehen werden.¹⁶⁰ Durch eine „effiziente Verwaltung“ sollen die positiven Aspekte der Migration maximiert werden.¹⁶¹ Die Nützlichkeit der MigrantInnen entsprechend ihrer Qualifikation stehen laut Parusel im Zentrum der europäischen Migrationspolitik.

Die Kommission verlautbarte 2005 das Interesse, sich eines „kohärenten, globalen und ausgewogenen“¹⁶² Ansatzes zur Steuerung von Migrationsbewegungen zu widmen. Die Kooperation zwischen den Zielländern und Herkunftsländern solle verstärkt werden. Dieses Beispiel ermöglicht einen „double-win“ Effekt.

Der Rat formulierte 2006 das Ziel verstärkt mit Herkunfts- und Transitländern sowie internationalen Organisationen zusammenarbeiten zu wollen.¹⁶³ Die Interessen von Seiten des Rats sind in diesem Fall nicht klar dargelegt. Die Inklusion der Transitländer könnte auf ein Interesse der Abwehr „illegaler“ Migration außerhalb der europäischen Grenzen hindeuten. In jedem Fall kann davon ausgegangen werden, dass es sich um keine „triple-win“ Situation handelt.

Laut Parusel plädiert das Parlament im Rahmen des Grünbuchs für einen „globalen Ansatz“, der sich über den Arbeitsmarktbedürfnissen der EU hinaus, mit Menschenrechten und Brain drain befassen soll. Das Parlament nehme laut Parusel bei Ihren Zielformulierungen auf die Interessen aller Beteiligten Rücksicht.¹⁶⁴ In diesem Fall kann von einem „triple-win“ Effekt gesprochen werden.

¹⁵⁹ vgl. Parusel 2010: S. 28

¹⁶⁰ vgl. Parusel 2010: S. 28

¹⁶¹ vgl. Parusel 2010: S. 73

¹⁶² Parusel 2010: S. 190

¹⁶³ vgl. Europäischer Rat (Brüssel) 2006: Schlussfolgerungen des Vorsitzes 2006: S. 7 f.

¹⁶⁴ vgl. nach Parusel 2010: S. 151

Die „Bereitstellung eines flexiblen Rahmens, der es allen interessierten Parteien einschließlich der Mitgliedstaaten ermöglicht flexibel auf wirtschaftliche und demografische Entwicklungen zu reagieren“¹⁶⁵, wurde in der „Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“ als Ziel formuliert. Hier stellt sich die Frage wer mit „allen interessierten Parteien“ gemeint ist. Positiv anzumerken ist jedoch, dass andere Akteure als die Mitgliedsländer in Betracht gezogen werden. In jedem Fall ist in diesem Beispiel ein „single-win“ garantiert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass manche Akteure der Europäischen Union sich an der Umsetzung eines „triple-win“ Effekts im Sinne des International Migration Managements orientieren, wohingegen andere Akteure eine „single-“ oder „double-Win“ Option als zielführende Strategie der europäischen Migrationspolitik betrachten.

¹⁶⁵ vgl. Parusel 2010: S. 140

3 Der Blickwinkel des „Migration without Borders“ Szenarios

What would happen if all obstacles to migration were removed? Would there be massive flows of migrants from poor countries to rich countries? Would receiving countries be destabilized by uncontrollable population movements? Would sending countries suffer severely from the loss of young and skilled people? Would there indeed be positive effects on the development of the global economy, as economists predict? Would receiving countries find ways to manage the impact of newcomers on society? Would the existing concepts of citizenship, nation-state and national identity still be valid? Would racism and xenophobia further increase, or could increased multiculturalism lead to more harmonious and tolerant societies?¹⁶⁶

Antoine Pécoud und Paul de Guchteneire setzen sich in ihrem Sammelband *„Migration without Borders. Essays on the free movement of people“* mit den oben genannten Fragestellungen auseinander und versuchen ein Zukunftsszenario zu entwerfen. Das Szenario beleuchtet die ethischen, menschenrechtlichen, ökonomischen und sozialen Implikationen die Migration ohne Grenzen eventuell hervorrufen würde. Das „Migration without Borders“ Szenario (MWB Szenario) setzt ähnlich wie die Theorien des „International Migration Management“ bei der Notwendigkeit an, den Zugang zu Migration zu verändern.¹⁶⁷ Das MWB Szenario versucht, einen affirmativen Blickwinkel auf Migration zu entwerfen, Migration als Chance und Ressource zu sehen. Der Blickwinkel der sich abschottenden Industrieländer soll erweitert werden, die Potentiale der Migration im Vordergrund stehen und Migrationsbewegungen unterstützt werden.

Pécoud und de Guchteneire entwerfen ein Szenario, wie der moralischen und politischen Herausforderung im Kontext der Migration durch ein übergreifendes Recht auf Mobilität begegnet werden kann. Das Migration without Borders Szenario ermöglicht, ähnlich wie das Konzept der Autonomie der Migration, einen Perspektivenwechsel zum Thema Migration.

Pécoud und Guchteneire stellen sich die Frage, ob Staaten an ihrem Ziel, Migrationsbewegungen zu kontrollieren, festhalten sollen, obwohl die gewünschten

¹⁶⁶ de Guchteneire 2004: S. 1

¹⁶⁷ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 1 ff.

Ziele nachweislich nicht erreicht werden und sich dadurch ein Bedarf an Alternativen ableiten lässt. Das Migration without Borders Szenario „[...] is a challenging idea that may be possible to implement only in the distant future. But given the current difficulties surrounding migration control, free movement may be a stimulating source of new solutions to existing problems.“¹⁶⁸

3.1 Zur Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels

- worauf sich das Gedankenexperiment

„Migration without Borders Szenario“ begründet -

Ein wichtiger Argumentationsstrang für freie Mobilität ist die Notwendigkeit der Migration in einer globalisierten Wirtschaft. Freier Waren-, Kapital- und Informationsverkehr fordert laut Pécoud und de Guchteneire auch eine freiere Mobilität von Arbeitskräften.¹⁶⁹

Die Existenz konkurrierender Interessen zeige sich in verschiedenen Facetten. Einerseits am Beispiel eines sicherheitsorientierten Kontrollregimes, welches wirtschaftlichen Interessen gegenübersteht und sich dadurch migrationspolitische Widersprüche ergeben.¹⁷⁰ Andererseits durch die überwiegende Rolle des Marktes und der Respekt gegenüber fundamentalen Menschenrechten. Laut Entzinger und Harris ergeben sich dadurch Spannungen zwischen Staat und Markt:

The market constantly strives for expansion, seeking new people to produce goods and services and new consumers, which quickly raises immigration as an option; as the state logic of control is challenged by market forces, this creates a tension 'between states and markets'.¹⁷¹

Weiter wird die Nachhaltigkeit der Migrationspolitiken zu Beginn des 21. Jahrhunderts ins Blickfeld genommen und auf seine Zukunftsorientierung untersucht. Castles geht

¹⁶⁸ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 7

¹⁶⁹ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. o.a.

¹⁷⁰ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 6

¹⁷¹ Entzinger et al., Harris zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 5

davon aus, dass Migration ein fortwährendes gesellschaftliches Phänomen ist und es insofern einer migrationspolitischen Langzeitperspektive bedarf. „Moreover, migratory movements are self-sustaining processes [...]: countries become connected via migrant networks that span the globe and facilitate further migration. This illustrates that migration is easy to start but difficult to stop.“¹⁷²

Pécoud und de Guchteneire führen aus, dass Grenzen in unserer globalisierten Welt zunehmend verschärft werden, um den Migrationsfluss besser kontrollieren bzw. eindämmen zu können. Die Bewegung der Migration findet aber weiterhin statt und trotz der restriktiven Migrationspolitik westlicher Staaten. Die wenig erfolgreichen Ergebnisse intensiver Grenzkontrollen sowie die menschlichen und finanziellen Kosten die dadurch gefordert werden, stellen laut Pécoud und de Guchteneire immer mehr in Frage, ob es wirklich möglich ist die Mobilität von Menschen zu kontrollieren.¹⁷³ Das Ausmaß illegalisierter Migration ist auch für andere Autoren, wie etwa Graziano Battistella, einerseits ein Ausdruck der Notwendigkeit eines migrationspolitischen Perspektivenwechsels und andererseits die direkte Einforderung des Rechts zu migrieren.¹⁷⁴

Migrationsflüsse zu kontrollieren ist laut Hollifield besonders für liberale Demokratien schwierig: “[...] controlling immigration is particularly difficult for liberal democracies. These are characterized by the preponderant role of the market and a respect for the fundamental rights of individuals.”¹⁷⁵

Anderson betont den symbolischen Wert von Grenzen und ihre psychologische Rolle in der Bildung von nationaler Identität und Autorität. Staatliche Souveränität wird mitunter über die Fähigkeit, Grenzen zu kontrollieren, also nationales Territorium zu schützen, kommuniziert. „[...] departure ends an individual’s claims against a society,

¹⁷² Castles zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 5

¹⁷³ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 7

¹⁷⁴ vgl. Battistella zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 11

¹⁷⁵ Hollifield zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 5

while entry sets such claims in motion. Control of entry is essential to the idea of sovereignty, for without it a society has no control over its basic character.”¹⁷⁶

Grenzkontrollen sind das symbolische Endprodukt von Inklusion sowie Exklusion und setzen die Notwendigkeit nach mehr Kontrolle fort.¹⁷⁷ „In this respect, border controls are policies that generate visibility but few results and enable governments to develop a pro-control rhetoric while maintaining access to a foreign labour force.”¹⁷⁸

Harris Nett formulierte 1971 Grenzen als Symbol eines inadäquaten Systems: “[...] building walls is a peculiarly lonely job and an admission of the inadequacy of a system.”¹⁷⁹ Die Verhärtung der europäischen Außengrenzen würde demzufolge ein Hinweis auf ein inadäquates Migrationssystem sein und die Notwendigkeit alternativer Zugänge nahelegen.

Ein weiterer Aspekt der Notwendigkeit eines migrationspolitischen Paradigmenwechsels ist die Unvereinbarkeit der liberalen Werte und Menschenrechtsprinzipien die unsere Gesellschaft und die internationalen Gemeinschaft leiten und die menschenrechtsverachtenden Praxen an den Grenzen demokratischer Staaten.¹⁸⁰

Im weiteren Verlauf werden nun die ethischen, menschenrechtlichen, ökonomischen, sozialen und praktischen Dimensionen des Migration without Borders Szenario beleuchtet, um abschließend die Frage der Analyseebenen zu behandeln.

¹⁷⁶ Dowty zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 8

¹⁷⁷ vgl. Anderson zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 6

¹⁷⁸ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 6

¹⁷⁹ Nett 1971: S. 244

¹⁸⁰ vgl. Wihtol de Wenden zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 7

3.2 Menschenrechtliche Aspekte

„[...] restrictions on mobility violate the liberal egalitarian principle according to which people should have equal opportunities.“¹⁸¹

Catherine Wihtol de Wenden wirft die Frage auf, ob die humanitären Kosten der Grenzkontrollen mit den Werten der internationalen Gemeinschaft einhergehen können. Liberale Werte und Menschenrechtsprinzipien sollten laut Wihtol de Wenden nicht an nationalstaatlichen Grenzen enden.¹⁸²

„The civil right we are not ready for: the right of free movement of people on the face of the earth“¹⁸³. Roger Nett verwendete diesen Titel für einen Artikel den er 1971 verfasste. Es stellt sich die Frage, ob die Welt diesem Recht in den letzten 43 Jahren näher gekommen ist. Pécoud und de Guchteneire schließen sich dieser Herangehensweise an und plädieren für die Schaffung eines übergreifenden Rechts auf Mobilität. Eine ganzheitliche Bewegungsfreiheit wäre im Sinne des MWB Szenarios moralisch wünschenswert. Tendenziell bewege sich die globalisierte Welt des 21. Jahrhunderts in Richtung mehr Mobilitätsfreiheit, jedoch sei nur ein kleiner Teil der Menschheit derzeit von dieser Entwicklung begünstigt.¹⁸⁴ Dem zugrunde liege ein System, welches Mobilität an Staatsbürgerschaftsrechte bindet und dieses wiederum primär zu einem Geburtsprivileg mache: „[...] citizenship is a birthright privilege that is difficult to justify“¹⁸⁵, schreibt Carens, und formuliert damit die Perspektive, der sich auch Pécoud und de Guchteneire mit dem MWB Szenario im Wesentlichen anschließen. Der Philosophie der Menschenrechte zufolge sind Individuen auf Basis ihres Menschseins geschützt und nicht aufgrund ihrer Nationalität oder Staatsbürgerschaft.

¹⁸¹ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 9

¹⁸² vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 7

¹⁸³ Nett 1971: S. 212

¹⁸⁴ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 2

¹⁸⁵ Carens zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 9

Laut Artikel 13/2 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat "Jeder das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren."¹⁸⁶ Das Recht der Emigration ist menschenrechtlich verankert, existiert jedoch ohne ein Recht der Immigration. Es stellt sich die Frage, welchen Zweck ein Emigrationsrecht hat, ohne an ein Immigrationsrecht gekoppelt zu sein.¹⁸⁷ Weiner beleuchtet die Widersprüchlichkeit des Ansatzes, Emigration als Menschenrecht anzusehen und Immigration als Belang nationaler Souveränität.¹⁸⁸ Ein Argument für diese Sichtweise ist laut Walzer die Existenz einer moralischen Asymmetrie zwischen Immigration und Emigration: „The restraint of entry serves to defend the liberty and welfare, the politics and culture of a group of people committed to one another and to their common life. But the restraint of exit replaces commitment with coercion“.¹⁸⁹

Die Menschenrechtsdeklaration hat laut Pécoud und de Guchteneire ein lähmendes Recht auf Bewegungsfreiheit produziert.¹⁹⁰ Nett bettet seine Vision der freien Mobilität in die geschichtliche Entwicklung der Religions-, Rede- und Wahlfreiheit ein:

At some future point in world civilization, it may well be discovered that the right to free and open movement of people on the surface of the earth is fundamental to the structure of human opportunity and is therefore basic in the same sense as is free religion, speech, and the franchise.¹⁹¹

Es scheint als sei die Welt auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch nicht reif für ein ganzheitliches Konzept von Bewegungsfreiheit – berge aber Potential zur Weiterentwicklung. Im Sinne Netts bedarf es einer historischen Einbettung, um Entwicklungen dieser Art die nötige Zeit, Geduld und optimistische Einstellung entgegenzubringen.

¹⁸⁶ United Nations Human Rights: Universal Declaration of Human Rights, 13/2

¹⁸⁷ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 8

¹⁸⁸ vgl. Weiner zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 8

¹⁸⁹ Walzer zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 8

¹⁹⁰ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 8 f.

¹⁹¹ Nett 1971: S. 218

3.3 Ökonomische Aspekte

Die ökonomische Dimension des Migration without Borders Szenarios kennzeichnet sich durch Komplexität und divergierende Interessen. Pécoud und de Guchteneire formulieren dazu die Grundlinien einer liberalen Ausrichtung, die Bewegungsfreiheit als Kernelement von wirtschaftlicher Entwicklung, globaler Verteilungsgerechtigkeit und somit letztlich auch die Minderung des Migrationsdrucks definiert:

[...] restrictions on the mobility of people, just like restrictions on the circulation of goods and capital, are economically counterproductive and should be banned in a globally integrated economy. Free migration would be the best way to achieve equality at the world level, which would then reduce the necessity to migrate.¹⁹²

Zusammengefasst widerspricht also aus der Sicht Pécouds und de Guchteneires eine restriktive Migrationspolitik dem Geiste der Globalisierung und Liberalisierung.¹⁹³ Auch Pécoud und de Guchteneire sehen jedoch, dass die freie Bewegung von Menschen eine höhere soziale Komplexität impliziert im Vergleich zum Fluss von Gütern, Informationen und Kapital und somit eine politische und gesellschaftliche Herausforderung ist.¹⁹⁴ Laut Pécoud und de Guchteneire besteht die Notwendigkeit, sich mit dem Widerspruch zwischen Globalisierung und der fehlenden Liberalisierung von Migration auseinanderzusetzen. „[...] trade and migration are interconnected in a globalized economy, and that pressures towards liberalization may one day promote a narrowly trade-oriented version of the MWB scenario.“¹⁹⁵ Möglicherweise ließen also vorwiegend wirtschaftliche Motivationen die Umsetzung des Migration without Borders Szenarios realistisch erscheinen.

Laut Nigel Harris scheinen die Arbeitsmarktbedürfnisse industriestarker Länder jedoch auch ohne globale Bewegungsfreiheit befriedigt zu werden: „[...] the internationalization of the economy creates a world labour market in which some countries tend to specialize in providing particular types of workers to the rest of the

¹⁹² Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 12

¹⁹³ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 13

¹⁹⁴ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 13

¹⁹⁵ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 13

world“¹⁹⁶. Es stellt sich die Frage, warum die jeweiligen Zielländer aus wirtschaftlicher Perspektive Interesse daran haben sollten, dieses System zu verändern.

Harris betont weiter die Verbindung zwischen Internationalismus und gleichzeitigem Protektionismus: “Protectionism here is as elsewhere, directed to trying fruitlessly to capture benefits for a minority at the cost of the world at large – and particularly of the world’s poor.”¹⁹⁷

Die Reduktion sozialer Ungleichheit oder menschenrechtlich/ethische Aspekte scheinen in naher Zukunft kein Antriebsmotor für weltweite Bewegungsfreiheit zu sein. Die ökonomische Perspektive dominiert den Themenkomplex Migration und resultiert beispielsweise in Diskussionen um Familienzusammenführung und das Problem ökonomisch unbrauchbarer Angehöriger.¹⁹⁸ Aus diesem Beispiel kann abgeleitet werden auf welcher Ebene nationalstaatliche Migrationspolitik primär staatfindet und welche Interessen den Diskurs dominieren. Pécoud und de Guchteneire zeigen auf, dass Migration ein Wechselspiel von Interessen ist: Qualifizierte MigrantInnen können beispielsweise ein Braingain für Zielländer und ein gleichzeitiger Braingain für Herkunftsländer sein. Familienzusammenführung sei von besonderer Bedeutung für MigrantInnen, aber nicht immer mehrwertsteigernd für Zielländer. Es sei schwierig die Bedürfnisse aller AkteurInnen – also Menschen – simultan zu befriedigen.¹⁹⁹

Migration wird von Seiten Pécouds und de Guchteneires als Konsequenz weltweiter sozialer Ungleichheit, und zum Teil auch als Mechanismus, der diese Ungleichheit mindert, gesehen. MigrantInnen erfüllen beispielsweise in Form von Remittances (Geldüberweisungen von MigrantInnen in ihr Herkunftsland) oftmals eine

¹⁹⁶ Harris zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 13

¹⁹⁷ Harris 2007: S. 48

¹⁹⁸ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 14

¹⁹⁹ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 15

Verteilungsfunktion und wirken dadurch ausgleichend auf vorherrschende globale Disparitäten.²⁰⁰

Es gibt die Annahme, dass freie Mobilität primär von gut ausgebildeten MigrantInnen genutzt werden könne und weniger qualifiziertere Menschen erneut in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt wären.²⁰¹ Hier stellt sich die Frage, ob ein sogenannter Braindrain in Kraft tritt und Herkunftsländer gut qualifizierte Arbeitskraft verlieren.

Diesem Argument kann wiederum der Remittances Aspekt entgegengebracht werden: Herkunftsländer profitieren im Gegenzug ja von den Überweisungen der migrierten Menschen in ihr Herkunftsland und vom langfristigen Braingain, wenn MigrantInnen wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren und zur Entwicklung des jeweiligen Landes beitragen. In diesem Kontext sei ergänzend angemerkt, dass die Zuschreibung entwicklungspolitischen Interessens kritisch zu betrachten ist (vgl. dazu die Ausführungen zu MigrantInnen und Ihrer Rolle als politische Akteure die im Unterkapitel „Migration als soziale Bewegung“ der Autonomie der Migration in dieser Arbeit dargelegt wurden).

²⁰⁰ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 12

²⁰¹ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 13

3.4 Die soziale Dimension

Die soziale Dimension des Migration without Borders Szenarios ist besonders schwierig zu prognostizieren, da die Auswirkungen auf das soziale Leben in ihrer Vielfältigkeit schwer zu fassen sind. Insofern bezeichnen Pécoud und de Guchteneire es als illusorisch, wissen zu wollen was genau passieren würde, wenn globale Bewegungsfreiheit gesellschaftliche Praxis wäre.²⁰²

Die Frage nach der Anzahl der Menschen, die aufgrund offener Grenzen migrieren würden, dominiert den öffentlichen Diskurs zu freier Mobilität. Die Furcht der in Industrieländern lebenden Menschen von „einer Masse an billigen Arbeitskräften überflutet“ zu werden tritt immer wieder in Erscheinung. Die Erweiterungen der Europäischen Union (in den Jahren 2004/2007) löste Beunruhigung bezüglich einer möglichen Ost-West-Migrationswelle aus, welcher mit einer beschränkten Mobilität begegnet wurde. Die großen Migrationsbewegungen blieben bislang aus und es wird prognostiziert, dass diese auch nicht in erwartetem Maß eintreten werden.²⁰³

Die Umsetzung des MWB Szenarios würde laut Cornelius zirkuläre Migration fördern, eine transnationale Lebensweise erleichtern und permanente Niederlassung reduzieren.²⁰⁴ Weiters sei in diesem Kontext (wie auch im Kapitel “Migration als abhängige Variable”) anzumerken, dass Migration sich “transversal”²⁰⁵ gegenüber staatlichen Migrationsvorgaben verhält und offene Grenzen eher dazu führen, MigrantInnen aus ihrem illegalisierten Status zu befreien, als Flutwellen der Migration auszulösen.²⁰⁶

Im Handbuch des Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) wird Migration als Ausnahmezustand beschrieben: „It may be assumed that, unless he seeks adventure or just wishes to see the world, a person would not normally abandon his home and country without some compelling reason.”²⁰⁷

²⁰² vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 15

²⁰³ vgl. Kunz/Leinonen zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 16

²⁰⁴ Cornelius 2001 zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 16

²⁰⁵ Tsianos/Karakayali 2011: S. 20

²⁰⁶ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 16

²⁰⁷ UNHCR 1992: S. 8, Kapitel 2, Artikel 29

3.4.1 Wohlfahrt und soziale Kohäsion

[...] the core problem lies in the contradictory logic of welfare schemes and free migration; the MWB scenario is about openness and circulation whereas welfare systems are based on closure: people make a long-term commitment to a community and enjoy its protection. Putting aside the financial impact of increased migration on Western welfare systems, the risk is that free movement jeopardize the sense of common national identity and solidarity that incites people to take part in welfare schemes.²⁰⁸

Jan Kunz und Mari Leinonen schließen aus der Unvereinbarkeit von Wohlfahrtssystemen und Bewegungsfreiheit die Notwendigkeit der Privatisierung.²⁰⁹ Carens hält diesem Argument einen moralischen Imperativ entgegen:

[Carens] acknowledges with regret the undesirable impact of free movement on welfare, but nevertheless believes that inequalities between countries are morally even more undesirable, and that welfare schemes must be sacrificed to people's freedom and to world justice.²¹⁰

Laut Pécoud und de Guchteneire wird das komplexe Thema der Wohlfahrtssysteme im Migrationsdiskurs als Legitimation restriktiver Migrationspolitik verwendet.²¹¹

Neben Migration spielen laut Geddes die jeweilige Arbeitsmarktsituation, demographische Entwicklungen und politische Entscheidungen eine starke Rolle im Wohlfahrtssystem – insofern betrachtet Geddes das Thema Migration als eine Herausforderung von vielen und argumentiert für freie Mobilität, da sich diese zum Beispiel positiv auf die derzeit existierende Schattenökonomie auswirken kann und undokumentierte Arbeitskräfte dadurch das Wohlfahrtssystem unterstützen.²¹²

Die Angst vor auftretendem Rassismus und Xenophobie sind ein weiterer Punkt gegen die Umsetzung des MWB Szenarios. Freie Migration „would increase the number of migrants and the tensions between them and the native population, notably

²⁰⁸ Entzinger zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 17

²⁰⁹ vgl. Kunz/Leinonen zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 17

²¹⁰ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 17

²¹¹ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 17

²¹² vgl. Geddes zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 17

concerning labour market. This would lead to anti-immigration mobilization and foster populist and extreme-right political formations.”²¹³ Hieraus erwächst die Frage, ob der Begriff “native” in diesem Kontext ein Synonym für die Annahme ist, dass Staatsbürgerschaft ein privilegiertes Geburtsrecht ist.

Walzer ist der Annahme, dass Migration ohne staatlicher Kontrolle zu gewaltvollen Auseinandersetzungen seitens der schon ansässigen Bevölkerung führen kann.²¹⁴ Dem widersprechend sieht Hayter keine direkte Korrelation zwischen der Anzahl an MigrantInnen und Xenophobie und argumentiert, dass Grenzkontrollen indirekt Rassismus schüren können.²¹⁵

3.4.2 Demokratie und Staatsbürgerschaft

Menschenrechte basieren darauf, Mensch zu sein, unabhängig davon welche Staatsbürgerschaft man besitzt. Staatsbürgerschaftsrechte hingegen sind an Nationalität geknüpft. MigrantInnen befinden sich oftmals in einem Zwischenstadium und verfügen einerseits über gewisse Staatsbürgerschaftsrechte, welche aus dem Aufenthaltsrecht abgeleitet werden, sind aber gleichzeitig keine Staatsbürger im rechtlichen Sinne.²¹⁶ Pécoud und de Guchteneire rufen dazu die grundlegende menschenrechtliche Perspektive in Erinnerung:

What seems obvious is that all people residing in a given country should have the same access to a minimal set of rights, including civil rights and social rights to education, health services and housing. This corresponds to a basic ethical principle and to the idea that all human beings should have access to fundamental rights, a notion that lies at the heart of the United Nations International Convention on Migrants’ Rights.²¹⁷

Die von Entzinger beschriebene Schwierigkeit, Wohlfahrtssysteme und freie Migration zu vereinen, kann laut Pécoud und de Guchteneire auf demokratische Systeme

²¹³ Castles zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 18

²¹⁴ vgl. Walzer zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 18

²¹⁵ vgl. Hayter zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 18

²¹⁶ vgl. Jacobson/Soysal zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 18

²¹⁷ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 19

allgemein umgelegt werden: „In other words, mobility is a challenge for democracy and we need to find ways to reconcile freedom of movement with the functioning of democratic institutions.“²¹⁸

Eine mögliche Variante dieser vermeintlichen Unvereinbarkeit von freier Migration und Demokratie zu begegnen, ist laut Castles und Davidson die Überlegung, Staatsbürgerschaft von Nationalität zu entkoppeln:

[...] the classic form of citizenship, according to which membership and rights are based upon nationality, is inadequate in a world characterized by globalization and mobility. It creates situations in which people have no membership at all: they live in countries in which they have few rights, while being kept from participating in the life of the societies they come from. Citizenship should then be based upon residence on a state's territory.“²¹⁹

Solange Rechte von Nationalität abgeleitet werden, kann laut Chemillier-Gendreau kein faires menschenrechtlich orientiertes System existieren. Aufgrund dessen plädiert Chemillier-Gendreau für eine Weltbürgerschaft oder global citizenship, in welcher Rechte auf Basis des Menschseins vergeben werden. Pécoud und de Guchteneire werfen in dem Zusammenhang die Frage auf wer zu welchem Zeitpunkt welche Rechte erhalten soll und schlagen vor, Staatsbürgerschaftsrechte zu staffeln:

A creative solution to these issues is to unpack citizenship and consider that its different components (especially political, civil, social, family and cultural rights) can be distributed in a differentiated way. This approach avoids the binary logic of exclusion, in which people have either all possible rights or none at all. Migrants can then initially receive a first set of rights (civil rights and fundamental social rights). Only later would they receive, in a step-by-step fashion, full welfare rights or political rights. Such a system would ensure that migrants are not 'rightless' [...], while enabling high mobility and addressing the fears of nationals and long-term residents who are reluctant to share their privileges with newcomers.²²⁰

²¹⁸ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 19

²¹⁹ Castles/Davidson zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 19

²²⁰ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 20

Die Migrationspolitik Österreichs bietet sich in diesem Kontext als Vergleichsmöglichkeit an. Menschen, die illegalisiert in Österreich leben, verfügen über keine Staatsbürgerschaftsrechte, AsylwerberInnen über ein Minimum an wohlfahrtsstaatlichen Rechten. Je länger man in Österreich lebt, umso eher werden Staatsbürgerschaftsrechte gewährt, welches einem stufenförmigen Migrationssystem entspricht.

Laut Engelen birgt das Konzept der differenzierten Inklusion das Risiko, in eine differenzierte Exklusion überzugehen. Weiters sieht Engelen keine Vereinbarkeit zwischen globaler Bewegungsfreiheit und einem nachhaltigem Rechtssystem: „[...] too much mobility is simply incompatible with a sustainable framework of rights [and] thresholds are needed to ensure durable rights“.²²¹

Zugänge wie diese erwecken den Eindruck, als würden wir für eine Welt der Bewegungsfreiheit noch mehr Zeit benötigen. Eine Gesellschaft die am Gemeinwohl aller Menschen orientiert ist, scheint in unseren derzeit gängigen Systemen erst ansatzweise vorstellbar. Es stellt sich die Frage, warum in unserem dominierenden Rechtssystem ein globales Mobilitätsrecht nicht integrierbar ist. Ein Überdenken unseres Rechtssystems würde eventuell alternative Lösungsansätze ans Tageslicht bringen.

Laut Jacobsen haben Grenzüberschreitungen nicht nur eine geographische Ebene: „bordering has become more multifaceted, taking on both geographic and non-geographic forms, of social, political, and economic characters“²²² Pécoud und de Guchteneire argumentieren, dass freie Mobilität ohne eine Öffnung der inneren Grenzen nur eine Verschiebung der Grenzen bedeutet.²²³ Die sozioökonomische Mobilität innerhalb einer Gesellschaft wird als eine dieser internen Grenzen beschrieben:

²²¹ Engelen zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 20

²²² Jacobsen zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 20

²²³ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 21

[...] this notably includes socioeconomic mobility within the class stratification of receiving societies. Labour markets are frequently segmented in a way that restricts social mobility and generates internal boundaries within the workforce, often along ethnic lines. Migrants are then left to do the dirty work, in condition characterized by precariousness, low wages and non-existent future perspectives. This reinforces their exclusion and generates a 'ghettoization' of the society that jeopardizes the fair distribution of its resources and opportunities among all its members.²²⁴

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Frage nach der Anzahl an migrierenden Menschen offen und nicht klar prognostizierbar bleibt. Die Ungewissheit über die soziale Dimension des MWB Szenarios scheint Unsicherheit zu schüren und wird weiterhin eines der Hauptargumente gegen globale Bewegungsfreiheit bleiben.

3.5 Zur Umsetzbarkeit des Migration without Borders Szenarios

Die größte Herausforderung des MWB-Szenarios ist die Unvorhersehbarkeit möglicher Auswirkungen. Die ethischen Argumente für eine Welt ohne Grenzen stehen einer Skepsis möglicher negativer Konsequenzen gegenüber. Hier stellt sich erneut die Frage der Analyseebene. Werden primär die Auswirkungen auf die Wohlfahrtsstaaten des globalen Nordens in den Fokus der Analyse genommen, zeichnet sich ein anderes Bild ab als nehme man die potentiellen MigrantInnen als Analyseebene ins Blickfeld.

Laut Castles sind folgende praktische Aspekte in der Umsetzung des MWB Szenarios zu beachten: Die Kooperation der Staaten untereinander ist elementar für die positive Umsetzung freier Mobilität. Eine unilaterale Öffnung der Grenzen kann potentiell schädlich sein, da kein ausgleichender Migrationsfluss gewährleistet werden kann und nicht partizipierende Staaten das System potenziell nutzen könnten.²²⁵

Ghosh betont ebenso wie Castles die Notwendigkeit internationaler Kooperation und die Schwierigkeit, diese umzusetzen: „[...] such agreements are more difficult reach at the world level, but these obstacles are not inherently insurmountable.“²²⁶

²²⁴ Battistella/Canales/Montiel Armas zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 21

²²⁵ vgl. Castles zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 22

²²⁶ Ghosh zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 22

Ergänzend zur staatlichen Kooperation besteht laut Pécoud und de Guchteneire die Notwendigkeit „[...] for supervision mechanisms to study and monitor the social transformations induced by increased freedom of movement and to enable a less-chaotic opening of the borders.“²²⁷

Pécoud und de Guchteneire²²⁸ geben eine Liste von Begriffen und Bezeichnungen, unter denen ein multilateraler Ansatz im Bereich Migration bereits von verschiedenen AutorInnen thematisiert wurde:

- New International Regime for Orderly Movements of People (Ghosh, 2000)
- General Agreement on Movements of People (Straubhaar, 2000)
- General Agreement on Migration and Refugee Policy (Harris, 1995)
- Global Agreement on the Movement of People (Veenkamp et al., 2003)
- World Migration Organization (Bhagwati, 1998/2003)
- General Agreement on Migration, Mobility and Security (Koslowski, 2004)

Ghosh argumentiert, dass ein Migrationsmanagement freier Mobilität zu bevorzugen sei: „ [an] orderly system of migration management would be fundamentally better than free movement as it would avoid the tensions and uneven benefits that characterize the MWB scenario while being much more acceptable to states.“²²⁹

Dummett sieht Migrationsmanagement auf Basis multilateraler Kooperation als Entwicklungsschritt in Richtung freie Mobilität. Insofern könnte man an dieser Stelle die These aufstellen, dass die politische Praxis und Theorie des Migrationsmanagement eine Art Vorbote des Rechts auf freie Mobilität sei. Freie Mobilität als ein Indikator von Vielen für eine Verwirklichung der Menschenrechte.

Laut Pécoud und de Guchteneire werden Migrationsbewegungen tendenziell zunehmen und sich auch in Zukunft nicht durch verstärkt restriktive Migrationspolitik gänzlich eindämmen lassen. Grenzüberschreitungen werden zu einem immer höheren Risiko und bringen die Notwendigkeit eines nachhaltigen menschenrechtlichen

²²⁷ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 22

²²⁸ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 22

²²⁹ Ghosh zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 22

Ansatzes zum Ausdruck. Das MWB Szenario ist eine Möglichkeit den Blickwinkel für menschenrechtliche- und ethische Zugänge zu öffnen.²³⁰

„The MWB scenario is not a straightforward and simple measure that would eliminate all injustices at once, nor an unrealistic Utopia. It is an inspiring vision for the future of migration and a precious source of ideas to imagine fairer migration policies.“²³¹

Ugur beschreibt die Rolle des Migration without Borders Szenarios folgendermaßen:

[...] free movement and a truly global governance regime still seem beyond what is acceptable in the current political climate. Nevertheless, that something is not practically feasible in the current context does not imply either irrelevance or inferiority in terms of outcomes. On the contrary, a policy proposal that seems practically unfeasible in the current political climate may be the only way to avoid the pitfalls of political convenience.²³²

3.6 Analyseebenen

Die Ebene der Auseinandersetzung ist laut Mehmet Ugur zentral für die Ergebnisse einer Analyse. Ugur wählt die Welt als Analyseebene und stellt die Frage nach ihrem Wohlbefinden:

[...] closed borders may ensure the well-being of a nation, but what about the well-being of the world? How can one justify the priority given to a particular group to the detriment of the whole? While this can be interpreted as selfishness, it can also be understood, in a communitarian way, as a moral imperative.²³³

Pécoud und de Guchteneire wählen eine moralische Ebene von politischen und sozialen Entscheidungen im Sinne Howard F. Changs hin:

Economic analysis raises questions regarding what welfare objectives we should assume. ... Should we seek to maximise the welfare of natives alone, or does the welfare of immigrants count as well? Should we seek to maximise national economic welfare or

²³⁰ vgl. Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 26

²³¹ Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 26

²³² Ugur 2007: S. 91

²³³ Ugur zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 10

global economic welfare? Different welfare objectives will imply different optimal policies. Although economists can tell us what policies would maximise any given welfare objective, the choice of that objective is ultimately a moral decision.²³⁴

Wihtol de Wenden thematisiert das Verständnis von Gemeinschaft und stellt dabei implizit die Frage der Analyseebene:

The fact that Western destination countries - rich, ageing and in need of both skilled and unskilled labour - will not be able to block human mobility forever is increasingly clear, not only among human rights organizations but also in the business world. In any case, migration will continue to contribute to redefining citizenship and the state's identity, thereby forcing states to rethink their understanding of what living together means.²³⁵

Battistella erachtet es als hilfreich über nationalstaatliche und zeitliche Dimensionen nachzudenken:

In the everyday life of millions of people, however, migration is the opportunity to escape inequality. Such opportunity is not granted equally, as those who least need it can more easily obtain it. Thus, many people affirm their right to migrate through unauthorized behaviour, often with exploitative outcomes for migrants. Unauthorized migration should not be encouraged, but it cannot be dismissed as deviant behaviour. To understand it requires us to examine the underpinnings on which our society is organized, keeping in mind that the horizon extends beyond the borders of our nation - and our time.²³⁶

²³⁴ Chang zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 15

²³⁵ Wihtol de Wenden 2007: S. 63

²³⁶ Battistella 2007: S. 217

4 Der Blickwinkel der Autonomie der Migration

Das Thema der Autonomie der Migration wurde seit Beginn des 21. Jahrhunderts vermehrt in der italienischen und französischen Linken aufgegriffen. Der Diskurs um die Autonomie der Migration stellt einen Perspektivenwechsel zum staatsfixierten und objektivierenden Blick auf Migration dar und fokussiert auf die Subjektivität und das Handeln von MigrantInnen.²³⁷

4.1 Ursprünge der Autonomie der Migration

Der theoretische Ursprung der „Autonomie der Migration“ ist im italienischen Operaismus wiederzufinden. Operaismus kann mit „Arbeiterismus“ übersetzt werden und entstand in den 1960er und 1970er Jahren in der italienischen Linken aus und in Abgrenzung zu gewerkschaftlichen und parteipolitischen Kontexten, dessen wichtige Stellvertreter Sergio Bologna und Antonio Negri sind.²³⁸

Karl Heinz Roths prägnante Sichtweise auf den Operaismus lautet wie folgt:

Verkürzt könnte man den Operaismus als eine subjektive – im Sinne von die Einflußmöglichkeiten des Subjekts auf die kapitalistische Entwicklung berücksichtigende – metropolitane Krisen- und Revolutionstheorie bezeichnen, in der vorrangig der Einfluß und die Konstitutionsbedingungen und –formen der Arbeiterklasse als kollektivem Subjekt auf den kapitalistischen Krisenzyklus untersucht wird.²³⁹

Die Annahme der „kontinuierlichen Neuzusammensetzung des Proletariats“ und die These des „Massenarbeiters“ sind grundlegende für den Operaismus. Da Gastarbeiter Teil dieser MassenarbeiterInnen waren, fand die Thematik der Gastarbeitermigration Eingang in die theoretischen Überlegungen und politischen Mobilisierungen. Das Verständnis der Autonomie im Operaismus, das an die Fabrik und kapitalistische

²³⁷ vgl. Benz/Schwenken 2005: S. 5 f.

²³⁸ vgl. Benz/Schwenken 2005: S. 6

²³⁹ Roth zit. nach Schwenken/Benz 2005: S. 6

Produktionsweise gebunden, ist wurde weiterentwickelt und auf alle Lebens- und Arbeitsbereiche übertragen.²⁴⁰

Geprägt durch das operaistische Gedankengut und die theoretischen Ansätze von Louis Althusser entwickelte Yann Moulier Boutang Anfang der 1990er Jahre den Begriff der Autonomie der Migration. Im Weiteren wird Boutangs Verständnis der Autonomie der Migration aufgegriffen.

4.2 Yann Moulier Boutang und die Autonomie der Migration

Laut Boutang ist die Autonomie der Migration: „[...] kein Slogan, sondern vielmehr eine Methode, ein Ausgangspunkt, ein heuristisches Modell, und nicht die Antwort auf eine Frage.“²⁴¹

Der Blickwinkel der Autonomie der Migration

torpediert erstens die vorherrschende Sichtweise auf MigrantInnen als Opfer, indem sie diese als handelnde (Kollektiv-)Subjekte ernst nimmt; sie verschiebt zweitens den Fokus von den Mechanismen der rassistischen Segregation (ohne diese außer Acht zu lassen) auf die vielfältigen Formen und Bewegungen der Migration «lebendiger Arbeit» (Marx) und ermöglicht damit drittens eine Neuverortung migrantischer und/oder antirassistischer Bewegungen als unhintergebar soziale.²⁴²

Boutangs Perspektive der Autonomie der Migration ist von der operaistischen Grundidee geprägt, dass die „sozialen Auseinandersetzungen und Klassenkämpfe letztlich die Triebkräfte der Geschichte seien“²⁴³ Laut Boutang geht die Bewegung der Menschen „den Bewegungen des Kapitals und der staatlichen Regulierungen voraus und ist in einer statischen oder strukturellen Perspektive nicht fassbar“²⁴⁴. Boutang plädiert für einen Perspektivenwechsel, in dem es nicht um die Verschärfung unserer

²⁴⁰ vgl. Benz/Schwenken 2005: S. 6 f.

²⁴¹ Boutang 2007: S. 169

²⁴² Birkner/Foltin 2010: S. 177 f.

²⁴³ Birkner/Foltin 2010: S. 177

²⁴⁴ Boutang 2007: S. 170

praktizierten Abschottungspolitik geht, sondern der Lebenswelt der migrierenden Menschen in den Blickwinkel nimmt.

„Migration ist kein Wasser, das durch einen Hahn fließt, den man nach Belieben auf – oder zudrehen kann.“²⁴⁵ Damit verweist Boutang darauf, dass MigrantInnen keine beliebig steuerbare und regulierbare Materie sind, sondern Migration mitunter in ihrer Passivität wirksam ist. „Passivität – als reiner Widerstand der Materie – kann eine starke Waffe sein; und gesellschaftlich organisierte Unsichtbarkeit ist nicht das gleiche wie Passivität.“²⁴⁶ Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die Nicht-Regierbarkeit somit zum Zeichen der Autonomie wird.

Eine weitere Dimension der Autonomie wird in Form von Ausbeutung deutlich. Ausbeutung ist laut Boutang nicht gleichbedeutend mit Herrschaft und Unterdrückung, da ausgebeutete Menschen nicht gleich Beherrschte sind. Mit der Fokussierung auf die Autonomie innerhalb der Ausbeutung soll der viktimisierende Blick verändern werden.

Es stellt sich die Frage inwieweit dieser Perspektivenwechsel Gefahr läuft, prekäre Lebenssituationen zu romantisieren. Auch wenn Ausbeutung nicht das Synonym von Herrschaft und Unterdrückung ist, ist die Frage, inwieweit Autonomie im Sinne von Selbstbestimmung, Willensfreiheit und Unabhängigkeit in ausbeuterischen Situationen Raum hat. Laut Boutang ist „Autonomie [...] das Gegenteil von Heteronomie: nicht abhängig zu sein, frei zu sein von Herrschaftseffekten.“²⁴⁷ Es stellt sich die Frage, inwieweit Menschen in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen frei von Herrschaftseffekten sein können.

Flucht als eine Möglichkeit, asymmetrischen Machtverhältnissen zu entweichen ist für Boutang Teil des Kampfes gegen Ungleichheit. Charakteristisch für internationale

²⁴⁵ Boutang 2007: S. 170

²⁴⁶ Boutang 2007: S. 170

²⁴⁷ Boutang 2007: S. 171

Migration ist Boutang zufolge jedoch auch die fortgesetzte Unfreiheit, die MigrantInnen außerhalb Ihres Herkunftslandes erfahren.²⁴⁸

Boutang zu außereuropäischen Flüchtlingslagern:

Dieses Phänomen verrät meiner Ansicht nach die zunehmende Ineffizienz der Kontrollen: der Staat, das »große Tier«, braucht immer mehr Repressionen, juristische Sonderregelungen und Sanktionen, damit die Einschüchterung derer funktioniert, die ihren Kampf um Freiheit und Gleichheit hartnäckiger verfolgen als den um ökonomischen Reichtum. Die Autonomie der migrantischen Bewegungen ist größer als die der Politik und deshalb nur noch über ein System steuerbar, das das provisorische Internierungslager als konstitutives funktionales Moment inkorporiert. Die pessimistische Linke in der Tradition Adornos diagnostiziert diese verstärkte Einrichtung von Lagern für »illegale MigrantInnen« als die Vervollkommnung der postkolonialen Segmentierung. Ich sehe in ihr das Eingeständnis einer absoluten Ohnmacht von Quasi-Apartheidsregimen; eine Ohnmacht wie in Saint-Domingue am Vorabend der Französischen Revolution oder in dem immer surrealeren Gebilde der südafrikanischen Apartheid zwischen 1946 und 1986, das schließlich wie ein Kartenhaus in sich zusammenfiel.²⁴⁹

²⁴⁸ vgl. Boutang 2007: S. 171

²⁴⁹ Boutang 2007: S. 176

4.3 Weiterentwicklung der Autonomie der Migration

- ein Blickwinkelspiel der Migration -

Im folgenden Kapitel werden weitere Zugänge zum Thema der Autonomie der Migration beleuchtet und miteinander in Bezug gesetzt um ein möglichst vielfältiges Bild zum Stand der Literatur wiederzugeben.

4.3.1 Perspektivenwechsel

Serhat Karakayali und Vassilis Tsianos betrachten die Autonomie der Migration als Perspektivenwechsel: „Wenn wir von Autonomie der Migration reden, dann plädieren wir damit nicht für eine von sozialen und ökonomischen Strukturen losgelöste Betrachtung von Migrationen. Vielmehr geht es zunächst darum, eine andere Perspektive einzunehmen“²⁵⁰.

Auch bei Sandro Mezzadra steht die Perspektive im Fokus: „Es ist die Art und Weise, gesellschaftliche Phänomene zu betrachten, die einen Unterschied macht, denn dadurch erschließen sich vorher nicht gesehene Dimensionen und das gesamte Bild verändert sich. Je komplexer die Zusammenhänge sind, desto entscheidender wird die Richtung und die Aufmerksamkeit des Blicks, was so weit geht, dass er vollkommen unterschiedliche Bilder des selben Phänomens liefert.“²⁵¹

4.3.2 Das Geflecht subjektiver Momente

„Die These von der Autonomie der Migrationen zielt darauf, das Geflecht subjektiver Momente in ihrer ganzen Vielfalt ans Licht zu bringen, Momente, die in den Migrationsbewegungen der Gegenwart sich in Formen äußern, die nicht auf eine Dialektik demokratischer Anerkennungen zu reduzieren sind.“²⁵²

²⁵⁰ Karakayali/Tsianos 2005: S. 51

²⁵¹ Mezzadra 2005: S. 794

²⁵² Mezzadra 2007: S. 191

4.3.3 Die relative Autonomie der Migration

Stephen Castles und Mark J. Miller in *The Age of Migration* zur relativen Autonomie der Migration:

Für Migrationsbewegungen kann eine relative Autonomie kennzeichnend sein, das heißt, sie entwickeln sich relativ gleichgültig staatlicher Politik gegenüber. [...] Die offizielle Politik verfehlt häufig ihre Ziele, ja kann sogar den erhofften Zielen zuwiderlaufende Ergebnisse zeitigen. Es sind die Menschen, die jenseits staatlicher Politik die internationalen Migrationsbewegungen formen: Die Entscheidungen von Einzelnen, von Familien und Gemeinschaften – die häufig nur über unzureichende Informationen verfügen und deren Entscheidungsspielräume oft extrem eng sind – spielen eine wesentliche Rolle, wenn es darum geht, den Migrationsprozess zu bestimmen.²⁵³

Es stellt sich die Frage inwieweit Menschen, die an der Küste der Europäischen Union ihr Leben verlieren, sich „relativ gleichgültig gegenüber staatlicher Politik“ verhalten.

4.3.4 Migration als soziale Bewegung

„[...] die globalen Bewegungen der Flucht als soziale Bewegung zu verstehen [...]“²⁵⁴ ist für die Autoren von *Escape Routes* grundlegend. „[...] Migration als tatsächliche Bewegung von Menschen, die als kreative Kraft innerhalb der Strukturen sichtbar wird.“²⁵⁵ ist eine weitere mögliche Form der Interpretation der Autonomie der Migration.

„Das Handeln und Begehren der MigrantInnen wird als gesellschaftliche und damit politische Praxis erachtet, die Grenzen überwindet und Staaten herausfordert.“²⁵⁶ Die verstärkte Sicherung von Grenzen gegen illegalisierte Migrationsbewegungen dient als Kontrollinstrument, um grenzüberschreitende Arbeitsmobilität zu steuern. Die MigrantInnen des 21. Jahrhunderts sind laut Karakayali und Tsianos eine Bewegung der Arbeit, somit auch eine *Bewegung der ArbeiterInnen*.²⁵⁷ In der migrationspolitischen Diskussion jedoch ist von „MigrantInnen“ und „EinwanderInnen“

²⁵³ Castles/Miller zit. nach Mezzadra 2007: S. 180

²⁵⁴ Mulot 2011: S. 105

²⁵⁵ Mulot 2011: S. 109

²⁵⁶ Bojadžijev, et al., Karakayali/Tsianos zit. nach Schwenken/Benz 2005: S. 6

²⁵⁷ vgl. Karakayali/Tsianos 2005: S. 60

die Rede. Ihre Rolle als „ArbeiterInnen“ findet keine Repräsentation.²⁵⁸ Diese Regulierung von Menschen hat eine „flexible Abkoppelung der Arbeit von ihren Reproduktionsorten, Ressourcen und Rechten“²⁵⁹ zur Folge.

Der Einsatz der „Autonomie der Migration“ versucht Mobilität als politische Praxis zu artikulieren, in der soziale AkteurInnen ihren normalisierten Repräsentationen entfliehen, sich im Akt dieser Flucht neu begründen und dabei die Bedingungen ihrer materiellen Existenz verändern.²⁶⁰

Hier stellt sich die Frage ob Mobilität mit politischer Praxis gleichgesetzt werden kann und ob jegliche Form der Migration als politische Praxis verstanden werden kann.

Die täglich hervorgebrachten Organisationsformen und –praxen von MigrantInnen stellen das Konzept der Regierbarkeit der Migration immer wieder in Frage. Migration ist für Manuela Bojadžijev und Serhat Karakayali kein steuerbarer Wasserhahn – vielmehr ist es eine gesellschaftliche Bewegung die auf Basis von Netzwerken stattfindet und transnationale Räume entstehen lässt. Migrantische Praktiken wie transnationale Lebensweisen widerstreben dem Konzept des Nationalstaates und den damit verbundenen Bürgerrechten in seinen Grundstrukturen heraus. In verschiedenen bürgerschaftlichen Auseinandersetzungen geht es darum, BürgerIn zu sein – nicht erst BürgerIn zu werden.

Migrantische transnationale Vergesellschaftungsformen fordern das nationalstaatliche Verständnis des Sozialen und das damit verbundene politische gesellschaftliche Konstrukt heraus. Migrationsbewegungen und ihre innewohnende Hybridität sind laut Bojadžijev und Karakayali niemals integrierbar.

²⁵⁸ vgl. Karakayali/Tsianos 2005: S. 49

²⁵⁹ Karakayali/Tsianos 2005: S. 49

²⁶⁰ Karakayali/Tsianos 2011: S. 18

4.3.5 Die Eigensinnigkeit der Migration

Martina Benz und Helen Schwenken beleuchten in Ihrem Artikel „Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis“ den politikwissenschaftlichen Blick auf Migration und betonen mitunter den Fokus der Politikwissenschaft auf den Nationalstaat als Akteur. MigrantInnen werden in der Diskussion um den souveränen Staat zu steuernde Objekte und dadurch entsubjektiviert.²⁶¹

Die Perspektive der Autonomie der Migration nimmt migrantische Arbeit als wichtigen Aspekt kapitalistischer Entwicklung sowie die Rolle illegalisierter Arbeit von MigrantInnen in Industrieländern ins Blickfeld. Dadurch bietet das Konzept eine Möglichkeit, neue Perspektiven abseits der Migrationskontrollpolitiken des International Migration Management zu versuchen.²⁶²

Benz und Schwenken treten gleichsam wie Karkayali und Tsianos gegen die Objektivierung und Viktimisierung der MigrantInnen ein, sehen aber im Konzept der Autonomie der Migration eine latente Gefahr,

[...] dass das komplexe Verhältnis von Staat, Migration und Gesellschaft als eine schlichte Gegenüberstellung Staat versus MigrantIn als autonomem (Kollektiv-) Subjekt zu konzeptionalisieren und gesellschaftliche Konflikte auf einen Hauptwiderspruch zwischen Kapital und Arbeit zu reduzieren, ohne dass die viel weitreichenderen Rahmenbedingungen und Reproduktionskontexte problematisiert würden.²⁶³

Benz und Schwenken plädieren für eine Perspektive jenseits von Viktimisierung und Heroisierung, in denen die „Subjekte – weder beliebig noch schicksalhaft – agieren“²⁶⁴ und ziehen dabei die AutorInnen Kimberley A. Chang und L.H.M. Ling mit Ihrem Konzept des „Global Restructuring I and II“ zur Argumentation heran. Subjektives Handeln wird von Chang und Ling als ein „Arrangement mit den Bedingungen zwischen

²⁶¹ vgl. Benz/Schwenken 2005: S. 4

²⁶² vgl. Benz/Schwenken 2005: S. 8

²⁶³ Benz/Schwenken 2005: S. 9

²⁶⁴ Benz/Schwenken 2005: S. 10

angestrebter Autonomie und realen Dilemmata“²⁶⁵ begriffen. Ziel ist es, der „Romantisierung widerständiger Subjekte zu entgehen“²⁶⁶, wie es laut Benz und Schwenken bei der Autonomie der Migration der Fall ist. Chang und Ling öffnen mit ihrem Ansatz auf der Ebene der Subjekte eine Perspektive für die Bedingungen, unter denen MigrantInnen trotz der komplexen gesellschaftlichen Strukturen einen „emanzipativen Umgang“²⁶⁷ finden können.

Dem Konzept der Autonomie der Migration fehle es laut Schwenken und Benz an der Anerkennung der Nicht-Autonomie und damit Solidarität.²⁶⁸

4.3.6 *Ein Gespenst geht um in der Welt*

In Michael Hardts und Antonio Negris Werk „Empire“ wird irreguläre Migration metaphorisch als Gespenst beschrieben:

Ein Gespenst geht um in der Welt, und sein Name ist Migration. Alle Mächte der alten Welt haben sich vereint und kämpfen gnadenlos dagegen an, aber die Bewegung ist nicht aufzuhalten. Die legalen und offiziell erfassten Bewegungen werden von der verborgenen Migrationen weit übertroffen: Die Grenzen nationaler Souveränität sind durchlässig wie ein Sieb, und jeder Versuch, die Migrationsbewegungen vollständig zu regulieren, scheitert am gewaltsamen Druck. Wirtschaftsexperten versuchen dieses Phänomen zu erklären, [...] doch auch die liefern [...] keine Erklärung für dieses unstillbare Verlangen nach Bewegungsfreiheit.²⁶⁹

4.3.7 *Autonomie versus Festung*

Das Bild der europäischen Festung ist geprägt von Abschottung – von verfestigten Grenzen. Laut Bojadžijev und Karakayali schottet sich Europa nicht einfach ab, sondern die europäische Außenpolitik entwickelt ein „komplexes System der Limitierung, Differenzierung, Hierarchisierung und partiellen Inklusion von Migrantengruppen“²⁷⁰.

²⁶⁵ Benz/Schwenken 2005: S. 11

²⁶⁶ Benz/Schwenken 2005: S. 11

²⁶⁷ Benz/Schwenken 2005: S. 11

²⁶⁸ vgl. Benz/Schwenken 2005: S. 13

²⁶⁹ Hardt/Negri 2002: S. 225

²⁷⁰ Bojadžijev/Karakayali 2007: S. 210

Das Konzept der Autonomie der Migration soll als Pendant zum Gedankenkonstrukt der sogenannten Festung Europa dienen.

4.3.8 *Das subjektive Gesicht*

Der Ansatz der „Migration ihr „subjektives Gesicht“ zurück zu geben“²⁷¹ strebt danach, die polarisierenden Rollenbildern der Migration zu hinterfragen und mehr Raum für die Subjektivität der Migration zu schaffen.

Autonomie entsteht in sozialen Auseinandersetzungen, in denen neue Formen von Kooperation und Kommunikation, neue Formen des Lebens konstituiert werden. [...] Im Prozess der Migration entziehen sich Migrantinnen und Migranten bestehenden Formen der Vergesellschaftung. Allerdings liegt eine Dialektik in jedem Aspekt der Autonomie der Migration. [...] Migration ist weder frei von bestehenden Formen der Vergesellschaftung, noch lässt sie sich vollkommen kanalisiert denken. Die Prozesse der Migration installieren neue Formen der Vergesellschaftung. Sie können zu bestimmten Haushaltsstrukturen, politischen Organisationen und ökonomischen Produktionsweisen führen, die von prekarierten Arbeitsverhältnissen bis zum kapitalistischen Betrieb reichen. [...] Was von den Spuren und Linien der Autonomie bestehen bleibt und was sich als Weg herausstellt, der sich bloß vorübergehend auftut, aber dann abbricht, ist immer neu zu überlegen.²⁷²

Die Autonomie der Migration möchte „[...] den Blick dafür schärfen, in der Migration primär die Projekte der Migration zu sehen und in ihnen gesellschaftliche grenzüberschreitende Mobilität und ihre Kämpfe, also die Kämpfe der Mobilität wahrzunehmen.“²⁷³

Es stellt sich die Frage warum Migration innerhalb des Diskurses der Autonomie der Migration vermehrt als Kampf beschrieben wird. Migration als Kampf zu verstehen, entspricht restriktiver Migrationspolitik. Die Europäische Union beispielsweise befindet sich in einem Kampf gegen „illegale“ Migration.

²⁷¹ Bojadžijev/Karakayali 2007: S. 212

²⁷² Bojadžijev/Karakayali 2007: S. 215

²⁷³ Tsianos/Karakayali 2011: S. 18

4.3.9 Migration als abhängige Variable

Die heutige transnationale Migration ist die Oberflächenerscheinung der weltweit zirkulierenden Ware Arbeitskraft. Sie ist Ausdruck des Grundparadigmas aller Waren – Austausch und Bewegung – und somit notwendige Voraussetzung der weltweiten Kapitalakkumulation. [...] Eine vollkommene Kontrolle weltweiter Migration ist damit eine Illusion und muss an den systemimmanenten Aneignungsgesetzen des Kapitals scheitern. Der Grund dafür ist aber nicht die Autonomie und Eigenständigkeit der Migrationsbewegungen, sondern der Umstand, dass diese Bewegungen zu den Grundbedingungen warenproduzierender Gesellschaften gehören. [...] Die Migrationsbewegungen sind niemals autonom von der weltweiten Kapitalakkumulation, und sie sind auch kein Widerstand gegen diese. Migration ist vielmehr die notwendige Voraussetzung der Kapitalakkumulation. Deshalb ist auch das Scheitern der Migrationskontrollen und der nichtstaatlichen Grenzen kein Ausdruck der Widerständigkeit, sondern liegt in der Sache selbst. Migration im Kapitalismus ist nicht kontrollierbar.²⁷⁴

Demgegenüber steht die Annahme, dass Migrationsbewegungen zwar dem staatlichen und ökonomischen Doktrin nicht vollkommen weichen können, sich aber „transversal“²⁷⁵ zu ihnen bewegen und dadurch Einfluss auf das Migrationsregime nehmen. Tsianos und Karakayali werfen die Frage auf, warum es so diffizil wirkt, „Migration anders als zu passivierende, integrierende und bestenfalls zu kontrollierende Anomalie zu denken.“²⁷⁶

Von der Bewegung der Migration und ihrer Autonomie zu sprechen, bedeutet demnach nicht, sie als von den gesellschaftlichen Verhältnissen getrennt oder gar enthoben zu denken. Migrationen existieren vielmehr als konkrete, in Macht- und Herrschaftsverhältnisse verwickelte Praktiken. Dies bedeutet nicht, dass die MigrantInnen dazu verdammt sind, diese Verhältnisse auf die immer gleiche Weise zu reproduzieren. Materialistisch zu denken heißt in diesem Kontext, die Idee aufzugeben, man könne Migration als abhängige Variable – zum Beispiel von Armut, Produktionsweisen oder Schleppern – definieren und die konkreten, sozialen und politischen Projekte, die die Menschen in und mit ihren Migrationen verfolgen, ausblenden.²⁷⁷

²⁷⁴ Pieper 2004: S. o.a.

²⁷⁵ Tsianos/Karakayali 2011: S. 20

²⁷⁶ Tsianos/Karakayali 2011: S. 20

²⁷⁷ Bojadžijev/Karakayali 2007: S. 214

Was den verschiedenen Zugängen der Autonomie der Migration tendenziell innewohnt, ist der Versuch, keine Gegen-Theorie zu den klassischen Theorien der Migrationsforschung darzustellen, sondern die Betrachtungswinkel zu erweitern. Die Frage der Perspektive sowie die Subjektivität und das Handeln der MigrantInnen stehen im Mittelpunkt der Betrachtung.²⁷⁸

²⁷⁸ vgl. Benz/Schwenken 2005: S. 6

5 Resümee

“[...] closed borders may ensure the well-being of a nation, but what about the well-being of the world?”²⁷⁹

Mehmet Ugur plädiert mit seiner Frage nach dem Wohlbefinden der Welt für einen Perspektivenwechsel – für eine kritische Auseinandersetzung der Analyseebenen. Die vorliegende Diplomarbeit befasste sich mit internationaler Migration unter der Betrachtung verschiedener Blickwinkel und eröffnete somit ein Perspektivenspiel rund um die Frage inwieweit die Bewegung von Menschen managebar ist.

Die Theorie des International Migration Management (Kapitel 1) geht von der Steuerbarkeit von Migration in einem top-down Ansatz aus. Um dies zu ermöglichen wird auf zwischenstaatliche und internationale Kooperation, sowie auf nichtstaatliche Organisationen gesetzt. Der Staat wird als übergeordnete Instanz zur Steuerung von Migration gesehen. Das International Migration Management sieht eine kontrollierte Liberalisierung von Migrationsbewegungen vor, um den Nutzen aller AkteurInnen maximieren zu können

Die Migrationspolitik der Europäischen Union (Kapitel 2) begründet sich auf der Annahme, Migrationsbewegungen steuern zu können. Durch eine „effiziente Verwaltung“ sollen die positiven Aspekte der Migration für die Mitgliedsländer der EU maximiert werden.²⁸⁰ Die Frage, ob Migration steuerbar ist, wird im Kontext der Europäischen Migrationspolitik nicht gestellt. Die Reduktion der MigrantInnen auf Ihre Rolle als Arbeitskräfte legt eine Kontrollierbarkeit von Migrationsbewegungen nahe.

Aus dem Blickwinkel des „Migration without Borders“ Szenarios (Kapitel 3) lassen sich Migrationsbewegungen durch eine restriktive Migrationspolitik nicht gänzlich eindämmen. Die wenig erfolgreichen Ergebnisse intensiver Grenzkontrollen sowie

²⁷⁹ Ugur zit. nach Pécoud/de Guchteneire 2007: S. 10

²⁸⁰ vgl. Parusel 2010: S. 73

die menschlichen Kosten die dadurch gefordert werden, stellen immer mehr in Frage, ob es wirklich möglich ist die Mobilität von Menschen zu kontrollieren. Ein weiterer Argumentationsstrang für das MWB Szenario geht davon aus, dass Migration nicht steuerbar ist und es dadurch nahe liegt die Grenzen zu öffnen, da sich Migration „transversal“ zu staatlichen Steuerungsversuchen verhält. Bewegungsfreiheit wird als Kernelement von wirtschaftlicher Entwicklung, globaler Verteilungsgerechtigkeit und somit letztlich auch der Minderung des Migrationsdrucks definiert. Den moralischen und politischen Herausforderungen im Kontext der Migration soll durch ein übergreifendes Recht auf Mobilität begegnet werden.

Der Blickwinkel der Autonomie der Migration (Kapitel 4) geht hingegen davon aus, dass MigrantInnen keine Materie sind, die man nach Belieben steuern, formen und regulieren kann. Migration ist laut der Autonomie der Migration eine Bewegung der Arbeit und gleichzeitig eine gesellschaftliche Bewegung, die auf Basis von Netzwerken stattfindet und transnationale Räume entstehen lässt. Die täglich hervorgebrachten Organisationsformen und –praxen von MigrantInnen stellen das Konzept der Regierbarkeit der Migration immer wieder in Frage. „Das Handeln und Begehren der MigrantInnen wird als gesellschaftliche und damit politische Praxis erachtet, die Grenzen überwindet und Staaten herausfordert.“²⁸¹

Zusammengefasst stellt die vorliegende Diplomarbeit ein buntes Mosaik aus vielerlei Perspektiven und Zugängen zum Thema internationaler Migration dar.

²⁸¹ Bojadžijev, et al., Karakayali/Tsianos zit. nach Schwenken/Benz 2005: S. 6

6 Quellenverzeichnis

- Battistella**, Graziano (2007): Migration without borders: a long way to go in the Asian region. In: Pécoud, Antoine / de Guchteneire, Paul (2007): Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People. UNESCO Publishing/Berghahn Books
- Beck**, Ulrich: Globale Ungleichheit und Menschenrechte: Eine kosmopolitische Perspektive
- Bendel**, Petra (2009): Europäische Migrationspolitik, Bestandsaufnahme und Trends, Expertise im Auftrag der Wirtschafts- und Sozialabteilung der Friedrich Ebert Stiftung <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf> [Zugriff: 12.01.2014]
- Benz**, Martina / **Schwenken**, Helen (2005): Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften, Heft 140, 35. Jg., 2005, Nr. 3, //-//
- Birkner**, Martin / **Foltin**, Robert (2010): (Post-)Operatismus. Von der Arbeiterautonomie zur Multitude. Geschichte & Gegenwart, Theorie & Praxis. Eine Einführung. Stuttgart: Schmetterling Verlag GmbH
- Bojadžijev**, Manuela / **Karakayali**, Serhat (2007): Autonomie der Migration. 10 Thesen zu einer Methode. In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas
- Boutang**, Yann Moulier (2007): Europa, Autonomie der Migration, Biopolitik. In: Pieper, Marianne / Atzert, Thomas / Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis (Hg.): Empire und die biopolitische Wende. Die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Buckel**, Sonja (2012): "Managing Migration" – Eine intersektionale Kapitalismusanalyse am Beispiel der Europäischen Migrationspolitik. In: Berlinger Journal für Soziologie (2012) 22:79-100

De Guchteneire, Paul (2004): Migration without Borders? From managing international migration to envisaging its future. World Congress Human Movements and Immigration, September 2004, Barcelona

Europäischer Rat (Brüssel) (2006): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14. - 15.12.2006, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf [Zugriff: 12.01.2014]

Europäisches Parlament (2004): Angenommene Texte - Einwanderung, Integration und Beschäftigung, Dok.-Nr. P5_TA(2004) 0028, Straßburg, 15. Januar 2004

Geiger, Martin / Pécoud, Antoine (Hg) (2010): The Politics of International Migration Management. Great Britain: Palgrave Macmillan

Georgi, Fabian (2009): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts* <http://edoc.hu-berlin.de/miscellanies/netzwerkmira-38541/153/PDF/153.pdf> [Zugriff: 13.11.2013]

Georgi, Fabian (2009): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts* <http://edoc.hu-berlin.de/miscellanies/netzwerkmira-38541/153/PDF/153.pdf> [Zugriff: 13.11.2013]

GFMD (2007) Report of the First Meeting of the Global Forum on Migration and Development Belgium 9–11 July 2007 <http://www.gfmd.org/en/meetings/2007> [Zugriff: 12.11.2013]

Ghosh, Bimal (2005): Managing Migration: Whither the Missing Regime? Draft Article of the Migration Without Borders Series 15.02.2005 <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf> [Zugriff: 30.09.2013]

Hardt, Michael / Negri, Antonio (2002): Empire. Die neue Weltordnung. Frankfurt a.M.

Harris, Nigel (2007): The economics and politics of the free movement of people. In: Pécoud, Antoine / de Guchteneire, Paul (2007): Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People. UNESCO Publishing/Berghahn Books

- ILO** (2004): Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy: ILC 92nd Session 2004,
<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/rep-vi.pdf>
 [Zugriff: 14.10.2013]
- Kalm, Sara** (2010): Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. In: Geiger, Martin / Pécoud, Antoine (Hg) (2010): The Politics of International Migration Management. Great Britain: Palgrave Macmillan
- Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis** (2005): Mapping the order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration. In: PERIPHERIE Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster,
http://www.transitmigration.org/db_transit/ausgabe.php?inhaltID=136
 [Zugriff: 30.11.2013]
- Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis** (2011): Die frohe Botschaft der Autonomie der Migration. Annäherung an einen umstrittenen Begriff. In: Prager Frühling. Magazin für Freiheit und Sozialismus. Nr. 10 / Juni 2011
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, Dok.-Nr. KOM(1999) 638 endgültig, Brüssel, 1. Dezember 1999
- Kreckel, Reinhard** (2006): Soziologie der sozialen Ungleichheit im globalen Kontext.
<http://www2.sozioologie.uni-halle.de/publikationen/pdf/0604.pdf>
 [Zugriff: 23.01.2014]
- Lavenex, Sandra** (2006): Shifting up and out. The foreign policy of European immigration control. In : West European Politics. Bd. 29, Nr. 2.
- Lavenex, Sandra** (2009): Bundeszentrale für Politische Bildung: Europäische Union - Herausforderungen und Fazit. www.bpb.de/gesellschaft/migration/57578/fazit
 [Zugriff: 12.01.2014]
- Märker, Alfredo** (2001): Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 8/2001

- McKinley, Brunson** (2004): "Managing Migration: The "Four-box Chart", Migration, Dezember 2004
http://publications.iom.int/bookstore/free/Migration_Dec2004.pdf
 [Zugriff: 14.10.2013]
- Mezzadra, Sandro** (2005): Der Blick der Autonomie. In: Kölnischer Kunstverein u.a. (Hrsg.): Projekt Migration. DuMont, Köln/Frankfurt a.M./Zürich.
- Mezzadra, Sandro** (2007): Kapitalismus , Migration, soziale Kämpfe. In: Pieper, Marianne / Atzert, Thomas / Karakayali, Serhat / Tsianos, Vassilis (Hg.): Empire und die biopolitische Wende. Die internationale Diskussion im Anschluss an Hardt und Negri. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Mulot, Tobias** (2011): Coyotismus: Die konstituierende Kraft der Flucht. Anmerkungen zu Escape Routes. In: Sozial. Geschichte Online 6 (2011), <http://www.stiftung-sozialgeschichte.de> [Zugriff: 24.08.2013]
- Nett, Roger** (1971): The Civil Right We Are Not Ready For: The Right of Free Movement of People on the Face of the Earth. In: Ethics, Vol. 81, No. 3
- Newland, Kathleen** (2005): The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Insitutions, GCIM. Thematic Studies, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf [Zugriff: 14.10.2013]
- Newland, Kathleen** (2010): The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions. In: Global Governance; Jul-Sep 2010; 16,3; ABI/INFORM Complete
- Nuscheler, Franz** (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlag GmbH
- Papadopoulos, Dimitris / Stephenson, Niamh / Tsianos, Vassilis** (2008): Escape Routes. Control and Subversion in the Twenty-first Century, London / Ann Arbor: Pluto Press http://www.elimeyerhoff.com/books/Escape_routes.pdf [Zugriff: 09.01.2014]

Parusel, Bernd (2010): Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Pécoud, Antoine / de Guchteneire, Paul (2007): Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People. UNESCO Publishing/Berghahn Books

Pieper, Tobias (2004): Weder Gespenst noch autonom. Eine kritische Auseinandersetzung mit der "Autonomie der Migration". In: AK - Analyse & Kritik. Zeitung für linke Debatte und Praxis

Spijkerboer, Thomas (2007): The Human Costs of Border Control. In: European Journal of Migration and Law, Nr. 9/2007, http://www.academia.edu/183097/The_Human_Costs_of_Border_Control [Zugriff: 12.01.2014]

Ugur, Mehmet (2007): The ethics, economics and governance of free movement. In: Pécoud, Antoine/de Guchteneire, Paul (2007): Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People. UNESCO Publishing / Berghahn Books

UNHCR (1992): Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html> [Zugriff: 21.01.2014]

United Nations Human Rights: Universal Declaration of Human Rights, Artikel 13/2. <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger> [Zugriff: 18.01.2014]

Wihl de Wenden, Catherine (2007): The frontiers of mobility. In: Pécoud, Antoine / de Guchteneire, Paul (2007): Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People. UNESCO Publishing / Berghahn Books

7 Anhang

7.1 Zusammenfassung

Die vorliegende Diplomarbeit befasst sich mit internationaler Migration unter der Betrachtung verschiedener Blickwinkel. Geleitet wird die Arbeit von der Frage inwieweit es, aus Sicht der Europäischen Union, des „Migration without Borders“ Szenarios und der Autonomie der Migration, möglich ist Migration zu managen. Als theoretische Grundlage wird das „International Migration Management“ herangezogen.

Mit dem Ziel, ein Perspektivenspiel zu ermöglichen, wurden vier divergierende Zugänge zum Thema Migration gewählt. „Managing migration for the benefits of all“ stellt den dominanten Diskurs im International Migration Management dar. Die Interessen aller involvierten Akteure sollen berücksichtigt werden und zu einer optimalen Nutzung von Migrationsbewegungen führen. Die supranationale Harmonisierung der Europäischen Migrationspolitik hingegen fokussiert die Bekämpfung „illegaler“ Migration mit der Anwerbung ökonomisch erwünschter Migration. Das „Migration without Borders“ Szenario sieht freie Mobilität als eine Möglichkeit, den moralischen und politischen Herausforderungen des 21. Jahrhundert zu begegnen. Das Szenario beleuchtet die ethischen, menschenrechtlichen, ökonomischen und sozialen Implikationen, die Migration ohne Grenzen eventuell hervorrufen würde. Das „Migration without Borders“ Szenario setzt ähnlich wie die Theorien des „International Migration Management“ bei der Notwendigkeit an, den Zugang zu Migration zu verändern. Der Diskurs um die Autonomie der Migration stellt einen Perspektivenwechsel zum staatsfixierten und objektivierenden Blick auf Migration dar und fokussiert auf die Subjektivität sowie das Handeln von MigrantInnen.

Aus dem Blickwinkel des „Migration without Borders“ Szenarios lassen sich Migrationsbewegungen durch eine restriktive Migrationspolitik nicht gänzlich eindämmen. Globale Bewegungsfreiheit wird als eine inspirierende Vision für eine

gerechtere Migrationspolitik gesehen. Die Migrationspolitik der Europäischen Union begründet sich auf der Annahme, Migrationsbewegungen steuern zu können. MigrantInnen werden in der europäischen Migrationspolitik vorwiegend als ökonomische Einheiten mit einem messbaren Nutzwert betrachtet. Der Blickwinkel der Autonomie der Migration geht hingegen davon aus, dass MigrantInnen keine Materie sind, die man nach Belieben steuern, formen und regulieren kann.

7.2 Abstract

This diploma thesis addresses the topic of international migration under the consideration of various perspectives. The thesis is driven by the question, to what extent it is possible to manage migration, seen from the perspective of the European Union, the “Migration without Borders” scenario and the autonomy of migration. The theoretic basis for the thesis is provided by the “International Migration Management”.

With a view to allowing a play of perspectives, four divergent approaches to the topic of migration were selected. The discourse in International Migration Management is dominated by the approach “Managing migration for the benefits of all”. The interests of all involved players are to be considered, thus leading to an optimal use of migration movements. The supranational harmonisation of European migration policy, on the other hand, focuses on combating “illegal” migration through the promotion of economically desired migration. The “Migration without Borders” scenario sees free mobility as a way of meeting the challenges of migration policy in the twenty-first century. The scenario regards the ethical, social, economic and human-rights implications possibly induced by border-less migration. Similarly to the theories of “International Migration Management”, the “Migration without Borders” scenario sees a need for a change of approach to the matter of migration. Discussing the autonomy of migration constitutes a change of perspective from the state-fixated, objectifying view on migration, and focusses instead on the subjectivity and actions of migrants.

From the point of view of the “Migration without Borders” scenario, migration movements cannot be stemmed, even through highly restrictive migration policy. Global freedom of movement is seen as an inspiring vision for more just migration policy. European Union migration policy is based on the assumption that migration movements can be steered. In this system, migrants are primarily regarded as economic units of measurable utility. The perspective of autonomy, on the other hand, is based on the assumption that migrants are not material objects, which can be steered, formed and regulated at will.

7.3 Curriculum Vitae

NADINE ZÖHRER

E-Mail: nadinezoe@gmx.at
Geb. am: 19.07.1986

Bildungsweg

Seit 03/2005 Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung
Universität Wien
09/00 – 07/05 Bundeshandelsakademie I Salzburg

Studienschwerpunkt Migrationsforschung

Lehrveranstaltungen zu folgenden Themenbereichen absolviert:

- Migrations- Staatsangehörigkeits- und Intergrationstheorie
- Feminisierung der Migration
- Migration und Entwicklung
- Migration, Arbeitsmarkt und politische Steuerungsmöglichkeiten
- MigrantInnenorganisationen als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit
- Asylpolitik im Mehrebenensystem
- Europäische Staatlichkeit – Am Beispiel der Migrationspolitik
- Europe beyond the Nation State – Am Beispiel europäischer Arbeitsmigration
- Comparative Migration Research
- Praktische Menschenrechtsarbeit – Schwerpunkt Asylpolitik in Österreich
- Interkulturalität und Integration
- Sprache, Migration, Bildung

Studienbegleitende Berufstätigkeit

10/11 – dato	Universität Wien – Postgraduate Center
03/11 – 06/11	Caritas Wien – Projektmitarbeiterin im Freiwilligen Engagement
03/10 – 04/11	Universität Wien - Student Point
02/09 – 04/10	Licht für die Welt Wien – Bildungsarbeit/Spendenkommunikation
01/09 – 07/12	Integrationshaus Wien – Bildungspartnerin für unbegleitet minderjährige Flüchtlinge

Sprachen

Muttersprache	Deutsch
1. Fremdsprache	Englisch (fließend)
2. Fremdsprache	Spanisch (gut)
3. Fremdsprache	Swahili (Grundkenntnisse)